



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

ANDERSON DUARTE DA SILVA

**Participação Social na implementação do Orçamento Público:
Uma análise do Orçamento Democrático da PB na 14ª GRE**

**JOÃO PESSOA
2022**

ANDERSON DUARTE DA SILVA

**Participação Social na implementação do Orçamento Público:
Uma análise do Orçamento Democrático da PB na 14ª GRE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino.

**JOÃO PESSOA
2022**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586p Silva, Anderson Duarte da.

Participação Social na implementação do Orçamento Público: Uma análise do Orçamento Democrático da PB na 14ª GRE / Anderson Duarte da Silva. - João Pessoa, 2022.

56f.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Orçamento Democrático. 2. Participação social. 3. Implementação. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

ANDERSON DUARTE DA SILVA

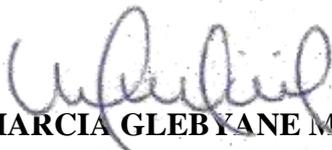
Participação Social na implementação do Orçamento Público: Uma análise do Orçamento Democrático da PB na 14ª GRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino.

DATA DA APROVAÇÃO: 15 DE DEZEMBRO DE

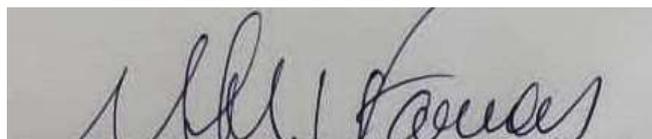
2022. BANCA EXAMINADORA:



**Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(ORIENTADORA)**

 Documento assinado digitalmente
ALESSANDRA MACEDO ASFORA
Data: 21/12/2022 13:30:52-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

**Prof.^a Dr.^a ALESSANDRA MACEDO ASFORA
(AVALIADORA)**



**Prof.^a Ma. MARIA LIGIA MALTA DE FARIAS
(AVALIADORA)**

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, aos familiares e amigos próximos, a meu pai, em especial a minha filha e a Gleydson Castro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela minha vida, e por me permitir ultrapassar todos os obstáculos encontrados ao longo da realização deste trabalho.

Aos amigos, que sempre estiveram ao meu lado, como Maraísa Machado e Crislane de Araújo pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo de todo o período de tempo em que me dediquei a este trabalho.

Ao meu grande amor, minha filha Alícia Duarte Matias, que é minha injeção de ânimo e impulso para me manter firme nos meus objetivos.

A Gleydson Castro, uma Pessoa que tem sido especial na minha trajetória, me apoiando e me ajudando em diversas searas da minha vida, inclusive, no incentivo a não desistir e no apoio intelectual a essa produção.

Não poderia deixar de lembrar e agradecer e oferecer esse trabalho a meu pai que viverá em mim para sempre.

A Filipe Pinheiro, Defensor Público do estado da Paraíba, profissional exemplar que me orientou e contribuiu para o conhecimento e prática jurídica durante meu percurso acadêmico.

Em especial, a minha orientadora fantástica Márcia Gleybiane uma pessoa e profissional espetacular que me acolheu e trouxe leveza para que essa produção pudesse ser concretizada.

E por fim, as pessoas com quem convivi ao longo desses anos de curso, que me incentivaram e que certamente tiveram impacto positivo na minha formação acadêmica.

Ao grupão dos desbloqueados, a minha eterna gratidão pelo companheirismo!

“A idade vem sem esforço o conhecimento não”.

Mokiti Okada

RESUMO

Quando nos remetemos à participação social interligada a seara do planejamento e da implementação de ações governamentais, inclusive focados na eficiência da gestão da administração pública, vale trazer o orçamento público para o cerne deste debate. A lei federal 4.320/64 torna o orçamento instrumento norteador e imprescindível para a produção e implementação das políticas públicas no Brasil. Com o surgimento do Orçamento Democrático da Paraíba (ODE) em 2011, trazido no governo de Ricardo Coutinho, a partir de experiências do ODE municipal de João Pessoa, ocorrido a partir de 2005, buscando assim, alicerce para fortalecer as decisões governamentais com a participação cidadã direta da sociedade. Desta forma, o ODE justifica suas ações com o atendimento do Interesse público do orçamento, dando atenção às demandas da população local. Estas que são atendidas por meio das alocações corretas dos recursos orçamentários de acordo com a necessidade exposta pela participação social nas plenárias. Aqui, tem se o questionamento se o modelo de gestão seguido pelo Orçamento Democrático da Paraíba (ODES-PB) realizado na 14ª GRE tem sido eficaz na implementação de políticas públicas na área de educação observando o processo de participação social no ODES-PB? O objetivo geral deste trabalho é trazer um debate sobre a participação social e a implementação mais focada no modelo *Bottom up* das ações concretizadas através do Orçamento Democrático da Paraíba com enfoque no segmento educação da 14ª GRE do estado da PB. Nos objetivos específicos, dar-se-á por meio da ação de analisar e levantar as demandas solicitadas pela sociedade civil e comparar com as demandas atendidas e implementadas no OD para o segmento educação no período de 2015 a 2018 na 14ª GRE. Justifica-se esse período para pesquisa buscando uma análise de melhoria a partir do aumento da estrutura de Subsecretaria para Secretaria Executiva do Orçamento Democrático da Paraíba. Essa pesquisa será de cunho bibliográfico, documental com estudo do caso do Orçamento Democrático de caráter qualitativo. Portanto, espera-se que essa pesquisa contribua para o entendimento do Orçamento Participativo, sua reprodução na Paraíba com o nome intitulado de Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, da importância da participação social e cidadã e sua legitimação na produção e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Orçamento Democrático da Paraíba. Participação social. Implementação

ABSTRACT

When we refer to social participation linked to the area of planning and implementation of government actions, including those focused on the efficiency of public administration management, it is worth bringing the public budget to the heart of this debate. Federal law 4.320/64 makes the budget a guiding and essential instrument for the production and implementation of public policies in Brazil. With the emergence of the Democratic Budget of Paraíba (ODE) in 2011, brought in the government of Ricardo Coutinho, based on the experiences of the municipal ODE of João Pessoa, which took place from 2005, thus seeking a foundation to strengthen government decisions with the participation direct citizen of society. In this way, the ODE justifies its actions by meeting the public interest of the budget, paying attention to the demands of the local population. These are met through the correct allocation of budgetary resources according to the need exposed by social participation in the plenary sessions. Here, there is the question whether the management model followed by the Democratic Budget of Paraíba (ODES-PB) carried out in the 14th GRE has been effective in the implementation of public policies in the area of education, observing the process of social participation in the ODES-PB? The general objective of this work is to bring a debate on social participation and the more focused implementation of the *Bottom up* model of the actions carried out through the Democratic Budget of Paraíba with a focus on the education segment of the 14 GRE of the state of PB. In the specific objectives, it will be done through the action of analyzing and raising the demands requested by civil society and comparing with the demands met and implemented in the OD for the education segment in the period from 2015 to 2018 in the 14 GRE. This period for research is justified by seeking an analysis of improvement from the increase in the structure of the Undersecretary for the Executive Secretariat of the Democratic Budget of Paraíba. This research will be bibliographical, documental with a qualitative case study of the Democratic Budget. Therefore, it is expected that this research contributes to the understanding of the Participatory Budget, its reproduction in Paraíba with the name entitled State Democratic Budget of Paraíba, the importance of social and citizen participation and its legitimacy in the production and implementation of public policies.

Keywords: Democratic Budget of Paraíba. Social participation. Implementation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-Funções de estado do Orçamento Público	7
Figura 2- Ciclo do Orçamento Participativo.....	12
Figura 3- Organograma da Secretaria Executiva da ODES-PB	17
Figura 4- Ciclo de etapas do ODE-PB.....	18
Figura 5-Regiões Geoadministrativas	20
Figura 6-Número de participantes no ODE-PB.....	20
Figura 7- Formas de participação social.....	Erro! Indicador não definido.
Figura 8- Prioridades eleitas pela população Paraibana	29
Figura 9- Investimento no ODE (2015-2018)	31
Figura 10- Evolução do Investimento em educação no orçamento geral	32
Figura 11- Prioridades eleitas na 14ª Região Geoadministrativa do ODE da Paraíba de 2015 a 2018	33

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-Histórico do Orçamento Público.....	6
Quadro 2- Tipos de Orçamento	9
Quadro 3- Modelos de orçamento participativo no exterior.....	12
Quadro 4- Características e Princípios do OP	12
Quadro 5- Características do OP	14
Quadro 6- PPA da PB (2016-2019) alinhados ao ODE.....	25
Quadro 7- Demandas escolhidas na Educação da 14ª em 2016	34
Quadro 8- Demandas escolhidas para a Educação da 14ª GRE no ano de 2018.....	35
Quadro 9-Implementação na educação de 2011 a 2018 na 14ª GRE	35
Quadro 10-Obras detalhadas do ODE de 2015 a 2018 (Educação).....	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-Recursos destinados à implementação do OD	21
Tabela 2-Municípios integrantes da 14ª Região Geoadministrativa	21
Tabela 3-Total de participantes das plenárias (2015-2018) do ODES-PB na 14ª GRE	22

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Panorama teórico-prático	4
2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUAS FUNÇÕES NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....	7
2.2 TIPOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO E SEU GRAU DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	9
3. ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA NA 14ª GRE	15
3.1 DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NA PARAÍBA.....	15
4 IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA NA 14ª GRE: ANÁLISE DAS REALIZAÇÕES.....	24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

Quando pensamos na importância da gestão do estado, notamos o poder que se materializa na atuação da administração pública e que diante do amplo leque de atividades e objetivos que se propõe a alcançar, podemos destacar o foco em “suprir as necessidades da coletividade para alcançar o bem-estar social” (COSTA E SANTOS, 2021, P. 314). Seguindo nesse debate, temos o princípio da eficiência, contido no art. 37 da Constituição Federal Brasileira por meio da inserção da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, dá ênfase ao dever da administração pública em primar por um serviço que realmente atenda as demandas da sociedade. Ou seja, com a otimização da gestão econômica e a efetividade das ações. Pensando nisso, pode-se relacionar esse princípio com uma gestão da administração pública que de forma razoável venha se nortear pelo interesse público e pelas necessidades da coletividade que demandam por serviços que atendam efetivamente as necessidades expostas, fomentando ainda um espaço de diálogo e construção para uma implementação transparente e efetiva.

Sendo assim, na seara do planejamento e da implementação de ações governamentais, é importante falar do orçamento público que segundo Pires (2001, p. 5) é “um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação”. A partir da regulamentação advinda da lei federal 4.320/64 o orçamento torna-se instrumento norteador e imprescindível para a produção e implementação das políticas públicas no Brasil, com observância também na transparência econômico-financeira do estado em todo seu ciclo orçamentário¹.

Assim, com respaldos legais legitimados pela Constituição Federal Brasileira, sobre a participação social, deve-se perceber que a sociedade pode e deve ser ouvida sobre as reais necessidades encontradas naquele ambiente e como está o andamento para a resolução de tais demandas. Afinal, o orçamento no decorrer do processo de sua elaboração, que é o momento Segundo Pires (2001, 32) “em que diversas propostas de gastos disputam recursos escassos, [...] é um instrumento de planejamento democrático, pois sua feitura obedece a todo um rito em que opiniões pessoais, partidárias, grupais se manifestam”.

¹ Período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento [...] tempo necessário para que o orçamento esgote suas quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle. (PIRES, 2001, p.15).

E, assim, o orçamento com viés democrático conforme afirma Pires (2001, p. 35) “representou uma melhoria política: o planejamento passa a levar em consideração as aspirações, avaliações e visões de um grupo de atores políticos mais amplos”. Desta forma, há um movimento de fortalecimento dessa prática que pode trazer novos e adicionais indicadores e parâmetros para a produção e formulação de políticas públicas. Isso, com a utilização e valorização da experiência e vivência do coletivo, da percepção de quem está realmente no cotidiano, com o uso da chamada burocracia do nível de rua que segundo Lipsky (1980) é uma implementadora de política de relevante importância na definição dos resultados para a sociedade, seja pelo modelo *Top down*² ou *Bottom UP*³.

Tendo em vista esses conceitos e construções em torno da formulação de políticas públicas, enfoca-se no produto desse planejamento que parte da construção orçamentária que seria a efetiva realização dessas demandas, através da observância na implementação dessas necessidades materializadas por políticas públicas.

Assim, surge o Orçamento Democrático da Paraíba (ODE) em 2011, trazido no governo de Ricardo Coutinho, a partir de experiências do ODE municipal de João Pessoa, ocorrido a partir de 2005 em sua gestão. Diversas mudanças foram constituídas no decorrer dos anos com o objetivo exposto de uma gestão mais participativa e democrática. Com essa estrutura crescendo em 2015 a Subsecretária do Orçamento Democrático passa a ser Secretária Executiva tomando contornos mais abrangentes para suas ações.

Para tanto, pensando na relação da participação social e na implementação das políticas públicas, o modelo de gestão seguido pelo Orçamento Democrático da Paraíba (ODES-PB) realizado na 14ª GRE tem na atualidade sido eficaz na implementação de políticas públicas na área de educação observando o processo de participação social no ODES-PB?

Tendo em vista, não haver quantidade significativa de trabalhos detalhados sobre a 14ª Gerência Regional de Ensino da Paraíba no que tange à influência do orçamento democrático na produção e a implementação de políticas públicas na região, juntos a minha participação efetiva nas plenárias e minha atuação na educação, além de ser território de meu domicílio é que faço a escolha desse local para essa pesquisa que terá enfoque nessa região. Assim sendo,

² Estruturas hierarquizadas trazendo decisões de cima para baixo de forma programada iniciada pelo governo central que define os meios e os objetivos da política pública (SILVA, 2020).

³ “Privilegia o olhar para os agentes de implementação, suas ações, comportamentos e formas de interação com os usuários dos serviços públicos” (PIRES, 2019, P.19).

o objetivo geral desse trabalho é trazer um debate sobre a participação social e a implementação das ações concretizadas através do Orçamento Democrático da Paraíba com enfoque no segmento educação da 14ª GRE do estado da PB. Nos objetivos específicos, dar-se-á por meio da ação de analisar e levantar as demandas solicitadas pela sociedade civil e comparar com as demandas atendidas e implementadas no OD para o segmento educação no período de 2015 a 2018 na 14ª GRE. Reforça-se que a análise partindo de 2015 tem sido escolhida para ver se a atuação após a mudança de sua estrutura de Subsecretaria para Secretaria Executiva teve impacto positivo, produtivo e efetivo.

Essa pesquisa será de cunho bibliográfico, documental com estudo do caso do Orçamento Democrático de caráter qualitativo. Dividido em 3 (três) capítulos da seguinte forma, o primeiro será um levantamento do orçamento participativo, sua função, estrutura e conceitos, além de seu contexto histórico e sua relação com a coletividade social; o segundo trará informações sobre o Orçamento Democrático da Paraíba, seu histórico, formato atual, estrutura e demandas realizadas nesse período de existência com maior enfoque no período que compreende entre 2015 a 2018; e por fim, o terceiro capítulo que trará informações mais precisas sobre a implementação das ações do ODE, inclusive na 14ª GRE no campo da educação.

Portanto, espera-se que essa pesquisa contribua para o entendimento do Orçamento Participativo, sua reprodução na Paraíba com o nome intitulado de Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, da importância da participação social e cidadã e sua legitimação na produção de políticas públicas.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Panorama teórico-prático

Segundo DAHL (2012) não só o Brasil, mas vários outros países do mundo passaram por processos de democratização nas últimas décadas, partindo de regimes autoritários para estados democráticos. No panorama Brasileiro, há menção de que a “Constituição Cidadã”, nossa carta magna, foi um marco para a criação de institutos democráticos que favorecem e legitimam a participação e a deliberação da sociedade civil nas ações governamentais. Nas diversas possibilidades, temos esses institutos que dão eficácia a participação popular por meio de plebiscito, referendo, conselhos, fóruns e audiências públicas, posteriormente dando abertura também para os orçamentos participativos como práxis para democratizar o processo decisório sobre alocação dos recursos governamentais (SOUZA E SILVA, 2017).

“O orçamento participativo possui duas dimensões: a dimensão do “orçamento” e a da “participação” (AZEVEDO et al, 2022, p.1)”. Em referência ao termo orçamento Participativo, observa-se um produto derivado e atrelado ao orçamento público e, portanto, é importante pensar em suas bases conceituais e estruturais. Para tanto, cabe trazer algumas contribuições de estudiosos e pesquisadores que atuam e se aprofundam a respeito da temática, sendo assim, vejamos:

Souza e Silva (2017, p. 198) defendem a ideia de que o orçamento participativo pode ser visto como “um sistema decisório, um arranjo participativo, uma instituição política, uma forma de democracia, um mecanismo de participação e/ou um processo governamental que envolve democracia participativa e deliberativa”. Nesta seara, os autores reforçam que o desenho da política pública se direciona pela desconcentração de poder decisório do estado, que por meio de regras e um arranjo preestabelecido “o cidadão pode intervir na alocação orçamentária e nas prioridades da ação governamental” (SANTOS 2002; MARQUETTI et al., 2008; AVRITZER, 2009a; 2009b; COSTA, 2010; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012 apud SILVA E SANTOS, 2017).

Corroborando com esse pensamento, Fedozzi (2007) diz que a cogestão é uma forte característica do Orçamento Participativo (OP), sendo assim, ocorre a possibilidade da distribuição dos recursos de investimento de forma compartilhada, a partir da estruturação de regras, inclusive estas, para o próprio sistema de participação.

Pensando nessa estrutura do OP vale ressaltar que “a reforma orçamentária de 1988, implementada pela nova Constituição, teve como objetivo fundamental criar bases para a geração de políticas fiscais consistentes, dentro de um ambiente democrático” (Calmon, 95, p.1). O termo “democrático” merece atenção, dialogando assim, em ambiente plural e participativo entre governo e a sociedade.

Aliás, “é por meio do Orçamento Público que a Administração determina onde irá realizar suas obras, as dimensões dos serviços públicos ofertados, dentre inúmeras outras questões de grande importância” (MORGADO, 2011, P. 10). Sendo assim, é por intermédio do orçamento que a Administração pública planeja e executa/implementa suas atividades. Importante ponderar sobre algumas teorias que possam alicerçar a prática coletiva e democrática do Orçamento público, mas precisamente no Orçamento Participativo. A Teoria do orçamento público defende que se pode, ainda, conceber o Orçamento Público do ponto de vista de “Modelos de Processos Organizacionais, por meio dos quais são levadas em consideração a estrutura das instituições orçamentárias, as dinâmicas das decisões, os papéis e poderes dos atores etc” (MORGADO, 2011, P. 15).

Neste diapasão, surge a ideia de que o orçamento público “está intimamente ligado à ideia de controle. Prova disso é que o orçamento se originou pela necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos” (ENAP, 2014, p.7). Segundo Pires (2019, p.32) “O orçamento participativo é um instrumento de planejamento democrático, pois sua feitura obedece a todo um rito em que opiniões pessoais, partidárias, grupais se manifestam”. Pensando no formato híbrido de inclusão de teorias alternativas (interpretativas, críticas e pós-modernas) no estudo do Orçamento Público, indaga-se “a respeito, por exemplo, da construção social do orçamento, da influência da comunicação e do discurso, da aplicação da análise crítica etc.” (MORGADO, 2011, P. 15). Vale ressaltar ainda, fatos ocorridos na construção histórica do orçamento público que necessitou ao longo do tempo se reestruturar e com base no que descreve Araújo e Arruda (2009), sobre a história e a evolução do orçamento público de ordem cronológica, temos:

Quadro 1-Histórico do Orçamento Público.

Período	Acontecimento
1215	Na Inglaterra Carta Magna foi imposta ao João Sem-Terra (O rei John Lackland) pelos senhores feudais, objetivando limitar os poderes de arrecadação do rei e definir a forma de realização dos gastos. O artigo 12 desse histórico documento preconiza a necessidade de autorização do Conselho dos Comuns para a cobrança de tributo ou subsídio, que deveriam ser razoáveis em seu montante;
1787	Nos Estados Unidos a Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia implantou a exigência da prática orçamentária;
1789	França 1789: a Constituinte da França, resultante da Revolução Francesa, consagrou o princípio de que a “votação das receitas e despesas seria atribuição dos representantes da nação”.
1827	No Brasil, a primeira lei orçamentária data de 1827 e sua origem está ligada ao surgimento do governo representativo. Contudo, a Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas (BRASIL, 1824).
1964	A Lei nº 4.230 trouxe importantes progressos no que tange a elaboração dos orçamentos e balanços. Por fim, a Constituição de 1988, conforme estudaremos mais adiante, tratou especificamente do sistema orçamentário.

Fonte: Adaptado de Araújo e Arruda (2009).

Com isso, percebe-se que o orçamento parte de uma ideia de controle e que objetivava a reorganização de finanças, mas que no decorrer dos anos foi tomando forma se tornando parte mencionada e lembrada em documentos de governo, mesmo que de forma tímida, até adquirir o status importante de peça imprescindível ao planejamento governamental. No Brasil, o orçamento se consolida a partir da constituição de 1934 no seu art. 50 que começa a dar atenção e instrução para a elaboração de tal peça.

2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUAS FUNÇÕES NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A participação popular passa a ter grande participação na constituição de 1988. Sendo, inclusive um princípio democrático. Corroborando com esse pensamento temos

A Carta Magna está imbuída de uma ideologia participacionista, não só pela inclusão de mecanismos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, mas também porque, ao longo do texto constitucional foram abertas brechas para a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais. (Calderón e Chaia, 2002, p. 37),

Assim, orçamento foi tomando forma, ganhando estrutura e sendo atribuídas também funções que trouxessem aplicabilidade na gestão pública. Segundo a ENAP (2014), o orçamento público é visto como um instrumento de múltiplas funções entre elas destacou-se, conforme imagem abaixo:

Figura 1-Funções de estado do Orçamento Público

Alocativa	Alternativas e escolhas para desenvolver determinada das ações em detrimento de outras.
Redistributiva ou distributiva	Combater as desigualdades e com recursos arrecadados desenvolver determinada política pública
Estabilizadora	Escolhas orçamentárias para obter crescimento econômico em bases sustentáveis.
Planejamento	O orçamento deve espelhar a política pública, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

Fonte: Adaptado de ENAP (2014).

De acordo com a Enap (2014) é possível perceber que as funções de estado servem para nortear as ações e como serão implementadas para sanar demandas públicas através do fomento na estruturação das políticas públicas. No Brasil, a mais recente função incorporada ao orçamento, foi a “de planejamento, que está ligada ao Módulo de técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos” (ENAP, 2014, p.7). Assim, já se pauta a

importância de observância nas ações finalísticas do dinheiro público e sua implementação eficaz.

Na função alocativa, o orçamento público passa por adequações para que a atuação do estado seja diretamente na produção de bens.

Teoria Econômica do Bem-Estar Social existem razões para essa atuação produtiva do Estado, as denominadas falhas de mercado: competição imperfeita, existência de bens públicos, presença de externalidades e de mercados incompletos, informação imperfeita, desemprego e outros distúrbios macroeconômicos (MORGADO, 2014, p. 11).

No Estado do Bem estar social, (Welfare state), ou Estado assistencial, Bobbio (1998) define como o Estado garante o basilar para a disponibilização de ações, políticas e planos sobre o direito a renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão. Assim, temos características como o intervencionismo e o Estado como provedor dos direitos sociais, ou seja, fica claro que o governo deve garantir ao Estado Brasileiro, os direitos sociais. Esse estado supramencionado segundo Bobbio (1998, p. 309) “parte do pressuposto de que toda a regra decisória (função do bem-estar social) usada na tomada de decisões coletivas tem de satisfazer a determinados critérios, uns de caráter técnico, outros de caráter ético”. Cabe, deste modo, interagir direto com a sociedade que consegue dar voz a sua demanda para que sejam atingidos os direitos sociais almejados com maior eficiência.

Já na função estabilizadora, sua relação é com a política fiscal e objetiva atingir um nível de estabilidade adequado sendo assim, envolve, “vistas a um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade nos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e uma aceitável taxa de crescimento econômico” (MORGADO, 2014, p.11).

E por fim, a função (re) distributiva para o qual o orçamento participativo tem maior integração em suas práticas e que levam em conta o debate de justiça social e a eficiência dos gastos públicos. Ações estas que coadunam em prol de políticas públicas que atendam de maneira mais equitativa aos anseios sociais. Nesta seara, diante dos problemas percebidos pela falta de atenção, planejamento e implementação de políticas públicas, com polarização de ações, além do desequilíbrio econômico, financeiro e social e que “o governo se utilize do Orçamento para promover políticas de distribuição de recursos públicos como forma de tentar resolver tais tipos de problemas”.

2.2 TIPOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO E SEU GRAU DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

No decorrer da história do orçamento público, houve modificações significativas que foram relevantes para perceber as diversas tipologias encontradas. Para reforçar o entendimento sobre as diferenças percebidas em cada construção do orçamento público e importante conhecer seus tipos

Quadro 2- Tipos de Orçamento

Tipos de orçamento	
1.Clássico/tradicional	Constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do governo. Era peça meramente contábil–financeira, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas. Esse orçamento consiste em fazer apenas uma listagem do que o governo receberia e o que o governo gastaria com a manutenção das suas atividades existentes, não se preocupando com a implementação de novas ações ou políticas.
2.Orçamento de desempenho ou por realizações	Gestor começa a se preocupar com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”
3.Orçamento-Programa	Introduzido no Brasil através da Lei 4320/64 e do decreto–lei 200/67. CF/88 implantou definitivamente o orçamento-programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, ficando evidente o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo. Orçamento por programas é uma modalidade de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados. (KOHAMA, 2001, p.73)
4. Orçamento de base zero ou por estratégia.	Na fase de elaboração da proposta orçamentária, haverá um questionamento acerca das reais necessidades de cada área, não havendo compromisso com qualquer montante inicial de dotação. Os órgãos governamentais deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo. Baseia-se na “preparação de pacotes de decisão” e, conseqüentemente, na escolha do nível de objetivo através da definição de prioridades, confrontando-se incrementos pela ponderação de custos e benefícios. Grifo do autor. (KOHAMA, 2001, p.82).
5.Orçamento Participativo	Mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, através de processos de participação cidadã. Esses processos costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. No Orçamento Participativo retira-se poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade. Com isso a sociedade civil passa a ocupar espaços que antes lhe eram "furtados".

Fonte: Adaptado de Silva (2020, p.57) e Ávila (2012, p. 29).

Atingindo ao foco desse trabalho, o Orçamento participativo foi crescendo gradativamente, ganhando grande força, inicialmente na experiência exitosa em Porto Alegre, tornando-se referência em gestão, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo (SOMER, KLOSSOWSKI; LUIZ, 2017). Corroborando com essa prática participativa no orçamento público, cabe ressaltar que “foram produzidos dados confiáveis para o período entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 municípios brasileiros com formas participativas de gestão orçamentária” (SOUZA 2011, p.246).

Vale ressaltar, que houve a disseminação dessas experiências nos diversos entes federativos, inclusive internacionalmente, a saber:

Em Lages (SC) e Piracicaba (SP), entre meados dos anos 1970 e o início da década seguinte [...] cidade de Porto Alegre (RS), em 1989. [...] Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Recife (PE), Olinda (PE), Belo Horizonte (MG) Atibaia (SP), Guarulhos (SP), Mundo Novo (MS), Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica), dentre outras. Essa experiência de participação popular está também presente hoje em capitais como Buenos Aires e Montevideú. A disseminação dessas experiências participativas gerou o registro de experiências em países como a Bolívia, Equador além de outras nações. (ORTUSTE, 1999; SOUZA, 2001; GUGLIANO, 2010; apud FERREIRA FILHO 2016, P. 151).

Segundo Silva (2014), até o ano de 2013, existiam no Brasil 423 experiências de democratização do orçamento público, na forma de OP e/ou OD, destas, 29 estão situadas na Paraíba. O modelo do OP, segundo Lüchmann (2007, p. 155) é visto como um “[...] modelo de gestão, que abre a participação da população nas discussões e definições da peça orçamentária”. Corroborando com essa linha de pensamento e a importância da participação social na manutenção e implementação do orçamento, Morgado (2011, p. 9-10) explica que por meio da classificação contábil das receitas e despesas e com o uso de sistemas informatizados apropriados, é possível que “os políticos, burocratas e a própria opinião pública possam obter dados importantíssimos a respeito de como o dinheiro público está sendo gasto, o que é um dos mais importantes mecanismos de avaliação das políticas de governo”.

Afinal, o “orçamento deve ser transparente com o fim de propiciar as importantes informações a serem disponibilizadas aos órgãos de controle da despesa pública e à própria sociedade” (MORGADO, 2011, p.10). Sendo assim, o OP de acordo com Cavalcante (2007) tem como pressuposto que a população seja consultada quanto aos investimentos do poder

público, bem como decidir as prioridades, participando no cumprimento e controle do orçamento.

Importante mencionar os elementos que são importantes para a condução do processo democrático do OP em que se insere segundo Gouveia (2003, p.223)

Quem inicia o processo de debate do orçamento público; qual é a forma de participação da população; sob que critérios os recursos são distribuídos; a capacidade da população avaliar o próprio processo e o resultado dos debates; qual é o grau de autonomia da população frente ao processo de debate.

Cabe observar possíveis gargalos que podem comprometer a condução de um processo mais participativo no OP, tais como “a baixa quantidade de recursos orçamentários destinados à iniciativa; a predominância de participantes com laços políticos comprometedores e a baixa participação em termos numéricos da população nas reuniões e plenárias” (SÁNCHEZ, 2002; SOMARRIBA; DULCI, 1997 apud SOUZA; SILVA, 2017, p.197).

Em uma perspectiva internacional a condução do OP, tem se dado em caráter bem misto e com foco em ações mais consultivas. Na Alemanha, o processo do OP é mais consultivo e tem tido como objetivo estruturar os governos locais a serem mais responsivos em um contexto de crise, inclusive nas finanças municipais. Em Portugal, o OP é também tem caráter consultivo, possuindo uma autonomia limitada da sociedade civil, se desenhando como um processo deliberativo fraco e pouca ênfase na justiça social.

No Chile, também há certa fragilidade dos OP, com baixo grau de descentralização e de participação social e dos partidos políticos, ficando o processo sob a discricionariedade da vontade política da administração pública. No entanto, a Itália apresenta um desenho mais próximo ao do Brasil, sendo o OP um dos instrumentos de governança local empreendido pelas autoridades políticas, com participação social dentro de um processo de argumentação e deliberação (LUCHMANN, 2014). Em suma, no contexto internacional, cabe trazer em síntese, alguns apontamentos sobre os modelos de OP no exterior.

Quadro 3- Modelos de orçamento participativo no exterior

País	Modelo	Panorama geral
Alemanha	Consultivo	Tornar os governos locais mais responsivos em um contexto de crise nas finanças municipais
Portugal	Consultivo	Autonomia limitada da sociedade civil, processo deliberativo fraco e pouca ênfase na justiça social.
Chile	Consultivo	Há certa fragilidade dos OP, com baixo grau de descentralização e de participação social e dos partidos políticos, ficando o processo à mercê da vontade política dos prefeitos.
Itália	Consultivo e deliberativo	Tem casos mais próximos ao Brasil, sendo o OP um dos instrumentos de governança local empreendido pelas autoridades políticas, com participação social dentro de um processo de argumentação e deliberação.

Fonte: Adaptado de Silva (2020) e Souza e Silva (2017).

Sobre sua estruturação, o orçamento participativo, possui as seguintes etapas básicas importantes para seu desenvolvimento, sendo elas:

Figura 2- Ciclo do Orçamento Participativo

Fonte: ENAP (2014).

Diante disso, faz-se uma menção aos princípios e características gerais do Orçamento Participativo trazidos por Sanchez (2002).

Quadro 4- Características e Princípios do OP

Princípios dos processos de participação:	<ol style="list-style-type: none"> 1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas; 3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade as decisões dos participantes, critérios técnicos e limites financeiros
---	--

Características fundamentais	<ol style="list-style-type: none"> 1) ter como base geográfica uma divisão territorial da cidade; 2) ter conselhos regionais deliberativos; 3) permitir modificações na sua esfera de competência, a qual deve aumentar à medida que os conselhos se fortalecem; 4) todos os moradores da área de abrangência do conselho fazem parte do mesmo e o elegem, tendo este que prestar contas de seus atos periodicamente; 5) os conselhos respeitarão a autonomia operacional da administração municipal; 6) Conselho Geral da Cidade tratará das questões de toda a cidade e deliberará sobre o orçamento municipal; 7) as diversas entidades da sociedade civil atuarão no sentido de reforçar a participação nas assembleias regionais; 8) os assuntos tratados nos conselhos devem ser de amplo conhecimento de todos os moradores da região; 9) deve ser resguardado o princípio de fidelidade do representante ao representado; 10) deve existir nos conselhos a representação proporcional das posições diferenciadas;
Funcionamento do OP:	<ol style="list-style-type: none"> 1) quando as decisões dependerem de uma decisão da Câmara caberá aos conselhos exercer sua pressão organizada. 2) definição do setor do governo no qual será desenvolvido o OP; 3) descrição do ciclo do OP: reunião inicial para apresentação, reuniões regionais para seleção de prioridades, reuniões intermediárias para confirmação das escolhas, negociação entre Executivo e representantes da população sobre a montagem da proposta orçamentária; 4) encaminhamento da proposta orçamentária para a Câmara Municipal/ assembleia legislativa; 5) prestação de contas públicas; 6) comissões de fiscalização e acompanhamento de obras.
Critérios distributivos e técnicos:	<ol style="list-style-type: none"> 1) critérios técnicos: demográficos, de carência territorial dos bens e dos serviços públicos e de preferência popular; 2) critérios baseados na deliberação pública; 3) critérios de exequibilidade.
Natureza do OP	<ol style="list-style-type: none"> 1) decisão e soberania popular materializada na noção de deliberação pública; 2) decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura 3) prestação de contas e transparência para a efetivação do controle

	social das decisões; 4) Delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos.
--	---

Fonte: Silva (2020).

Diante dos princípios e características expostas, alguns estudiosos e pesquisadores corroboram com o que mais tem representado o orçamento participativo em termos de características, vejamos:

Quadro 5- Características do OP

Características	Souza e Silva (2017)	Somer, Klossowski e Luiz (2017)	Silva (2020)	Silva Júnior (2014)	Ramos e Leal (2019)
Democrático	x	x	x	x	x
Descentralizador	x	x	x	x	x
Justiça social	x				
Pluralidade	x	x	x		
Participação cidadã	x		x	x	
Responsividade	x		x		
Transparência	x	x	x	x	x
Inovação		x		x	
Accountability	x		x		

Fonte: Autoria própria (2022).

Portanto, o orçamento participativo, modelo que se transformou na Paraíba em uma política pública, intitulada de Orçamento Democrático (OD), que objetiva incentivar a sociedade a participar mais ativamente das decisões e implementações apresenta segundo os autores pesquisados várias características, entre elas, democrático, descentralizador e transparente tem forte destaque, sendo assim, uma concordância para essa pesquisa.

3. ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA NA 14ª GRE

A Paraíba um estado localizado no nordeste do Brasil, com 223 municípios, possui um quantitativo populacional estimado pelo IBGE, em 2021, de 4.059.905 habitantes e ocupa o 5º lugar entre os Estados nordestinos mais populosos.

Faz parte de um processo de reengenharia institucional da gestão pública estadual, cuja ideia é implantar um Estado de proximidade, levando ações, obras e serviços para a população em todas as Regiões Geoadministrativas. Cabe ressaltar ainda, que o ODE-PB é a base de um novo modelo de gestão das políticas públicas, que visa transformar a participação social, na construção do Orçamento Público, em política de Estado, e não apenas numa política de Governo. Em síntese, o ODE é um instrumento de democratização da relação do Estado com a sociedade, através da participação popular no processo de elaboração, implementação e fiscalização do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), das obras e serviços do Estado da Paraíba (ANJOS et al 2016, p.5).

O Orçamento Democrático da Paraíba parte de uma experiência adquirida no município de Joao Pessoa durante o período de 2005 a 2011, assim, foi regulamentado ainda em 2011, passando a ser implementado na esfera estadual através de uma Medida Provisória nº 160/2011, no início do primeiro mandato do Governador Ricardo Coutinho. O primeiro ciclo de audiências do ODE ocorreu em 26 de abril de 2011 (RAMOS e LEAL, 2019).

3.1 DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO NA PARAÍBA

Na Paraíba, o Orçamento Participativo, ganha a titulação de Orçamento Democrático Estadual (ODE-PB) e segundo Silva (2020, p.73) e os relatórios do ODE-PB 2011-2018, considera-se uma política pública social que tem investido até o ano de 2018, um montante de “quase 9 bilhões, e no destaque ao segmento educação, com um saldo de investimento em 7 anos (2011-2018) de 1,021 bilhão”. Vale citar que, há um quantitativo de 112 audiências públicas regionais ocorridas até o ano de 2018, contando com a presença do representante do poder executivo (SILVA, 2020).

Importante menção ao ano de 2016, que traz ao ODE, segundo seu relatório (2011-2018) e ao seu site institucional a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 16/2016, que acrescentou o inciso 6º ao artigo 166 da Constituição do Estado da Paraíba,

institucionalizando o Orçamento Democrático Estadual (ODE) como instrumento de promoção permanente da democracia participativa no estado.

O Orçamento Democrático da Paraíba a partir de toda sua estrutura tem se apresentado como um instrumento de democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa política pública, traz sua democratização através da participação popular no processo de fomento, elaboração, implementação e fiscalização do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), das obras e serviços do Estado da Paraíba. (Silva, 2020).

Em análise ao Regulamento do Orçamento Democrático Estadual (ODE), encontra-se em seu Capítulo II, art. 2º, o processo de fomento a democratização da relação entre Estado e sociedade, traz em seu arcabouço princípios como, democratização, participação, regionalização, intersetorialidade, economicidade, descentralização e desenvolvimento integrado sustentável.

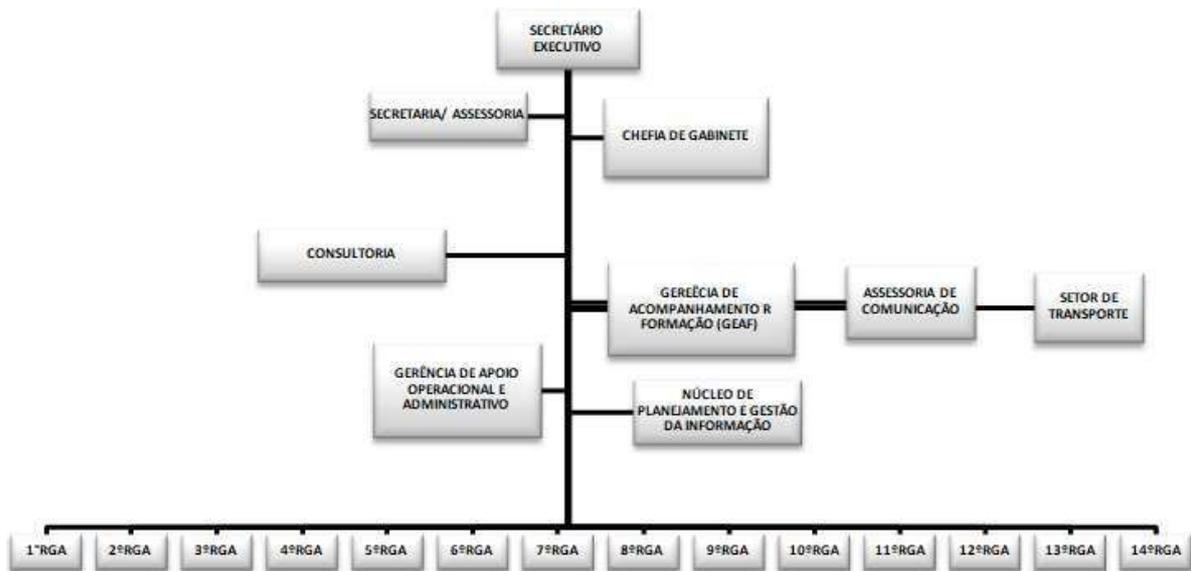
Sobre as finalidades para as quais o ODE foi instituído temos o Art. 3º -

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

Segundo Anastácio (2020, p.77) o art. 4º do Regulamento do Orçamento Democrático Estadual, cita que “o ciclo do ODE é um método dinâmico, cuja definição acontece a cada ano”. Para isso, existe uma estrutura para atender ao objetivo democrático defendido por essa Secretaria que se estruturava nos primeiros quatro anos como uma subsecretaria executiva vinculada à Secretaria do Estado do Planejamento e Gestão- SEPLAG, mas que a partir de 2015, a secretária do ODE foi elevada à condição de Secretaria Executiva diretamente ligada à SEPLAG (PARAÍBAa, 2011-2017).

Assim, a estrutura planejada e implementada desta Secretaria em nível de governo tem caráter hierarquizado e verticalmente organizada, se dispondo da seguinte forma:

Figura 3- Organograma da Secretaria Executiva da ODES-PB



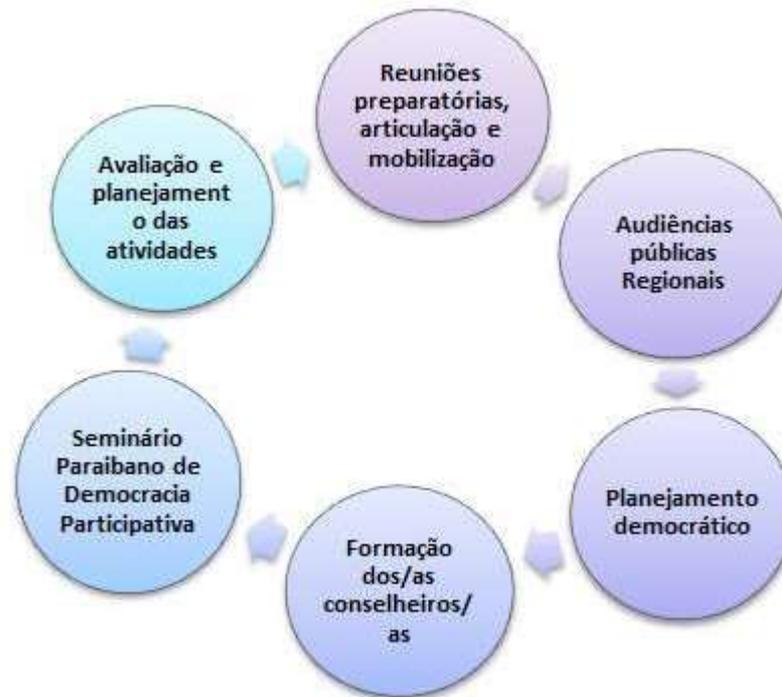
Fonte: Silva (2020).

A estrutura do ODE, tem se organizado para atender a toda Paraíba em suas 14 regiões geoadministrativas. Além disso, em sentido de complementaridade, Anastácio (2020, p.76) cita que há ainda:

36 (trinta e seis) Articuladores/as Regionais; 08 (oito) Gerentes Regionais de Acompanhamento das demandas de interesse coletivo regional. O OD Estadual conta, ainda, com 14 (quatorze) Conselhos Regionais, compostos por representantes da sociedade civil eleitos/as pela população durante o ciclo orçamentário. Essa secretaria também conta com um Conselho Estadual composto por 28 (vinte e oito) conselheiros/as eleitos nas reuniões regionais, onde é feita a escolha de dois representantes por região para compor o conselho para cumprir o mandato de dois anos.

O ciclo de atividades do ODE-PB “é composto por etapas específicas que ocorrem dentro de um calendário anual do ciclo orçamentário definido pela Secretaria Executiva do ODE-PB”, seguindo a seguinte dinâmica:

Figura 4- Ciclo de etapas do ODE-PB



Fonte: PARAÍBA, Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, (2020) e Silva (2020).

Sendo assim, vamos entender cada etapa explicada em seu relatório feito segundo a Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, 2018 e Silva (2020).

1ª Etapa - Reuniões preparatórias, articulação e mobilização para as Audiências Regionais – são reuniões que antecedem as audiências regionais promovidas pelas equipes do OD em várias localidades, como: bairros, comunidades, sítios, associações e entidades de classe, etc. a fim de dialogar com a população sobre a importância da sua participação nos espaços para discutir coletivamente o orçamento público.

2ª Etapa- Audiências Públicas Regionais – são espaços de interação entre a gestão pública estadual e a população local de cada região orçamentária. Nesta etapa a população apresenta suas demandas e escolhe três prioridades de investimento, indicando obras, ações e/ou serviços que demandam investimento público. Nessa etapa também é realizada a eleição dos Conselheiros Regionais para cumprir o mandato voluntário de dois anos para representar a região que o elegeu junto a secretaria executiva do OD e do governo.

3ª Etapa- Planejamento Democrático – nesta etapa o Conselho Estadual do OD se reúne com os/as secretários/as de Estado e os dirigentes de órgãos da administração direta e

indireta, cujas pastas tenham o maior número de solicitação nas audiências públicas regionais, para analisar as prioridades e demandas de cada região orçamentária.

4ª Etapa- Formação dos/as Conselheiros/as – trata-se de uma etapa contínua que ocorre ao longo do primeiro ano de mandato. Nessa etapa são realizadas atividades de capacitação em temas como “democracia participativa”, “gestão pública”, “peças orçamentárias”, “controle social”, “transparência pública” e “movimentos sociais”, destacando o papel do/a conselheiro/a enquanto representante da sociedade civil junto ao Estado.

5ª Etapa- Seminário Paraibano de Democracia Participativa – esta etapa é promovida pelo ODE em parceria com os demais órgãos governamentais, inclusive municipais. O seminário possui caráter de formação e de discussão sobre a política de participação e o controle social das contas públicas.

6ª Etapa- Avaliação e Planejamento das Atividades – momento de discussão das atividades do ciclo, até então, e de planejamento do próximo ciclo. Participam desta etapa os Conselhos regionais, o Conselho Estadual e todos/as os/as integrantes que compõem a Secretaria do ODE.

Essas etapas ocorrem em toda a Paraíba, que estão divididas em 14 regiões Geoadministrativas e conseqüentemente 14 audiências públicas regionais por ano, conforme exposto a divisão na figura abaixo:

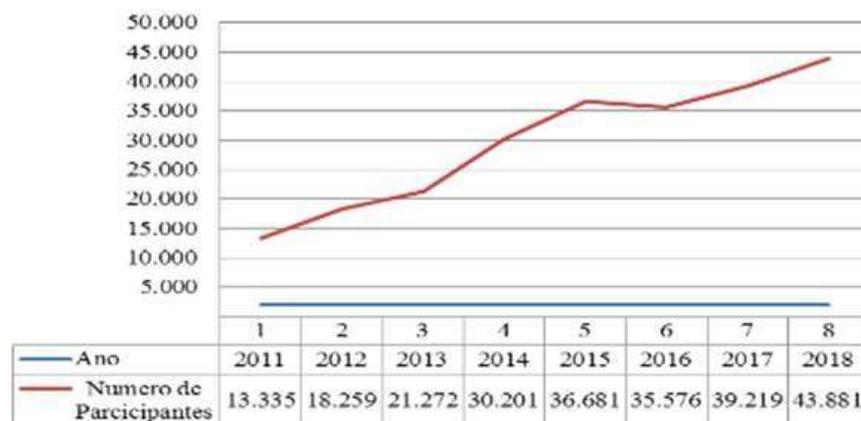
Figura 5-Regiões Geoadministrativas



Fonte: Governo do Estado da Paraíba, IDEME. Disponível em: <http://ideme.pb.gov.br/>

Na disseminação da atuação do Orçamento Democrático da Paraíba, observa-se uma crescente participação, com observância nos seguintes dados informados sobre a participação social desde seu início até o ano de 2018:

Figura 6-Número de participantes no ODE-PB



Fonte: Ramos e Leal (2018, p. 9).

A figura 5 expõe o aumento gradativo da participação social nas audiências gerais do Orçamento democrático que ocorreram em 8 edições anuais e que representam um quantitativo total em crescimento das audiências ocorridas na Paraíba.

Esses números sinalizam uma possibilidade de aceitação social, política e técnica com

o ODE, e ações de valorização e aprovação cidadã.

Segundo o relatório do orçamento democrático, este vem no período de 2012 a 2018 utilizando um total de R\$ 9.536.461.628,00 ao orçamento geral da Paraíba para implementação de tais demandas obtém-se os seguintes dados.

Tabela 1-Recursos destinados à implementação do OD

Ano	Ações	Recurso destinado
2012	210	R\$ 1.169.162.534,00
2013	233	R\$ 1.844.000.000,00
2014	270	R\$ 1.866.718.918,00
2015	258	R\$ 1.759.847.984,00
2016	217	R\$ 1.263.680.883,00
2017	243	R\$ 1.633.051.309,00
2018	149	R\$ 1.309.086.717,00

Fonte: PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos, p. 55, 2018 e PARAÍBA, QQD (2019).

No que concerne a 14^a Região, escolhida para verificação da participação social e a implementação das políticas públicas demandadas, observa-se na tabela 3 a composição em quantidade de municípios e habitantes da 14^a GRE da Paraíba.

Tabela 2-Municípios integrantes da 14^a Região Geoadministrativa

Municípios	Habitantes
Baía da Traição	8012
Capim	5601
Cuité de Mamanguape	6202
Curral de Cima	5209
Itapororoca	16.997
Jacaraú	13.942
Lagoa de Dentro	7.370
Mamanguape	42.303
Marcação	7.609
Mataraca	7.407
Pedro Régis	5.765
Rio Tinto	22.976
Total: 12	Total: 149.393

Fonte: Adaptada do censo demográfico IBGE (2010).

Neste diapasão, cabe citar que o ODE defende em suas divulgações e em seu arcabouço institucional que todos os habitantes, por exemplo, da 14^a Região como as demais regiões que

integram a Paraíba, tem a liberdade de interagir e participar das plenárias de sua região. A partir destas plenárias, foi registrado no relatório do Orçamento Democrático Estadual anos 2011-2018 os seguintes dados referentes à participação e as demandas realizadas pela sociedade civil no período de 2015 a 2018.

Tabela 3-Total de participantes das plenárias (2015-2018) do ODES-PB na 14ª GRE

Ano	Participantes
2015	2140
2016	2375
2017	1894
2018	2043

Fonte: PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos

Como percebido na tabela 4 a quantidade média de participantes nestes 4 (quatro) anos foi de 2113 participantes, verificado com o quantitativo de habitantes da região, representa um percentual médio de 1,41% das pessoas que participam das plenárias e audiências públicas registradas.

Em cada ano existem três eixos de prioridades a serem escolhidas. Na tabela 05 mostra o ranking de prioridades escolhidas nos ODES-PB no período de 2015 a 2018.

Tabela 6-Ranking das prioridades da 14ª GRE (2015-2018)

Ranking das prioridades por região 14ª Região-2015/ 2140 participantes			Ranking das prioridades por região 14ª Região-2016/ 2375 participantes		
Ranking	Prioridade	Nº de votos	Ranking	Prioridade	Nº de votos
1º	Segurança	220	1º	Indústria	374
2º	Saúde	207	2º	Esporte e Lazer	372
3º	Educação	180	3º	Educação	270
Ranking das prioridades por região 14ª Região-2017/ 1894 participantes			Ranking das prioridades por região 14ª Região-2018/ 2043 participantes		
Ranking	Prioridade	Nº de votos	Ranking	Prioridade	Nº de votos
1º	Estradas de Rodagem	394	1º	Educação	467
2º	Educação	270	2º	Segurança	253
3º	Saúde	132	3º	Saúde	242

Fonte: PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos (2018) e PARAÍBA.

Assim, depreende-se que a educação na 14^a GRE tem sido uma demanda prioritária que deve ter maior atenção para implementação, cultivando a qualidade democrática fomentada nesse processo do ODE.

4 IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA NA 14ª GRE: ANÁLISE DAS REALIZAÇÕES

Quando falamos de orçamento público é necessário mencionar as peças orçamentárias que compõem o ciclo de orçamento público conforme art. 165 da CF (PPA, LDO e LOA). Cabe fazer menção a dispositivos que reforçam o caráter democrático e participativo para o orçamento público atual. A Lei Complementar n° 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, determina que sejam criadas maneiras de estimular a participação social e a realização de audiências durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. E ainda, há outros dispositivos como

os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º , XXXIII; art. 37, § 3º , início II; e art. 216, § 2º), que deram origem à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação; o direito de participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º); e a obrigatoriedade do sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII) [...] a determinação constitucional de participação social na gestão das políticas de saúde (arts. 197 e 198, III), assistência social (art. 204, I) e da criança e do adolescente (art. 227, § 1º), que deram origem aos primeiros conselhos de políticas públicas, paritários entre sociedade civil e governo e deliberativos. As políticas de educação (arts. 205 e 206, VI) [...] (OLIVEIRA, 2013, p.31)

Assim, é importante entender que o PPA, um documento extremamente detalhado, que possui vigência de quatro anos e vem a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Desta forma, cabe ao PPA dispor das diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (MAGALHÃES, 2010).

A partir da participação social nas diversas possibilidades legitimadas pela constituição Federal e legislações diversas é que o Orçamento Democrático defende seus alicerces na efetivação da participação social, inclusive, a título de informação, no disposto da lei 10.632 que trata do PPA (2016-2019) do estado da Paraíba.

Assim, vejamos trechos que mencionam na peça orçamentária da PPA o dever do estado para com esse modelo do ODE.

Quadro 6- PPA da PB (2016-2019) alinhados ao ODE

PPA 2016-2019 (lei 10.632/16)	
Objetivo	1042 - Ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de Governo.
Órgão Responsável	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças
Meta	<p>048A - Ampliar a estrutura para o processo de participação continua dos atores sociais envolvidos com o OD Estadual. 2016 em 10%, 2017 em 12%, 2018 em 14% e 2019 em 16%.</p> <p>048B - Diversificar o espaço de participação popular mediante a disponibilização do Orçamento Democrático Estadual, enquanto instrumento de participação social. 2016 em 10%, 2017 em 12%, 2018 em 14% e 2019 em 16%</p> <p>0489 - Expandir a participação popular no ciclo do Orçamento Democrático Estadual como processo de discussão da população com o Governo do Estado possibilitando espaços próprios de diálogo sobre políticas públicas aos diversos segmentos sociais 2016 em 10%, 2017 em 12%, 2018 em 14% e 2019 em 16%.</p> <p>048C-Fomentar os investimentos em obras e ações oriundas das demandas dos Ciclo de atividades do Orçamento Democrático Estadual. 2016 em 10%, 2017 em 12%, 2018 em 14% e 2019 em 16%.</p>
Órgão Responsável	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças

Fonte: Autoria própria (2020).

É notório que a participação social tem prevalência nos documentos orçamentários e de planejamento do estado da Paraíba. Também percebe-se que o Orçamento Democrático Estadual tem uma forte missão disposta no PPA para contribuir com o objetivo 1042 e as metas 048 A e B na ampliação, fortalecimento e transparência das ações participativas e democráticas com a sociedade, inclusive no fomento a implementação do ODE juntamente com toda coletividade.

Em relação ao LDO, anualmente, expõe as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, art. 165).

Ainda sobre as leis orçamentárias, temos a LDO da PB em 2016 que no art. 5º da PB referentes às leis 10493/16, 10.730/17 e 10.948/18 contém as seguintes disposições que fortalecem essa atuação para o fortalecimento participativo, a seguir:

Art.5º “A lei orçamentária para o exercício de 2016, será resultado de uma ampla e democrática discussão com todos os agentes públicos, lideranças do estado, organizações da sociedade civil por meio de audiências públicas temáticas nas áreas de educação [...]” (Paraíba, LDO, 2016, p.3). Portanto, a peça LDO prevê a participação democrática na produção do seu planejamento orçamentário e sua posterior implementação.

Cabe citar que, na LDO de 2015 (lei 10.339), realizada em 2014, quando ainda a Subsecretaria do Orçamento Democrático não havia ganhado status de Secretaria Executiva, pode sinalizar uma motivação para não ter havido essa menção/disposição que previa a participação social diversa no art. 5º das demais Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aqui expostas. A Lei 10.948/18 encontra-se no portal da transparência faltando o artigo 5º (que menciona a formação do orçamento com viés na participação social) que não foram escaneados, mas que constam no arquivo físico da Assembleia Legislativa da PB, junto com os demais documentos mencionando o art.5º que fomenta a participação social.

E por fim, a LOA que tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro para a execução dos programas e ações governamentais. (BRASIL, 1988, art. 165). A LOA da PB tem obrigatoriedade em todas as suas versões analisadas (2015-2018) com a educação, sendo assim, destinados recursos vinculados obrigatoriamente para no art. 30 da LDO da PB.

I- manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o art.210 da Constituição Estadual combinado com o disposto no art.60, ADCT, da Constituição Federal; II- manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização do magistério, de acordo com a lei nº 11.494/2007 (PARAÍBAb, 2016, P.3).

Nas pesquisas aos documentos da LOA da PB Leis 10.437/15, 10.633/16, 10.850/17 e 11.057/1, disponíveis no portal da transparência, não há previsão expressa de destinação para o ODE, contudo há menção aos conteúdos obrigatórios já expostos acima.

Portanto, existe recurso obrigatório a ser gasto com a educação e qual seria a proposta desse recurso? Uma possível aplicação seria oriunda de uma decisão conjunta como prevê o

art.5º da LDO da PB fomentando a efetiva participação social para o atendimento de demandas urgentes e emergentes advindas dos anseios sociais.

Para que essa efetiva participação social seja fortalecida e implementada existem diversas maneiras que podem ser utilizadas, entre elas temos:

O Orçamento Democrático da Paraíba, realizado pela sua Secretaria Executiva ao longo dos anos de 2011 a 2018, tem gasto em suas despesas voltadas para as implementações do ODE, segundo seus relatórios referente aos 8 anos de Gestão, cerca de 10 bilhões de reais. Esses dados estão imbuídos dentro do Orçamento como um todo, sendo de difícil percepção olhando pelo filtro do Portal da Transparência. Os dados aqui obtidos têm fonte nos relatórios divulgados da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão-SEPLAG, órgão vinculado à secretaria Executiva do Orçamento Democrático que fornece e mantém o diálogo e as ações integradas, além dos dados obtidos em reportagens e trabalhos científicos.

Vale ressaltar que apenas em 2021, cria-se um filtro que pudesse detalhar em valores as despesas gastas com orçamento democrático no estado, precisando de alguns ajustes e filtros a serem colocados para melhoria de análises quantitativas, de efetividade, impacto e sociais. Contudo, tem sua importância essa inserção para as pesquisas da área como um todo. A título de conhecimento, o Orçamento Democrático 2021 segundo portal da transparência teve suas despesas fixadas no valor de R\$ **931.275.349,31** (novecentos e trinta e um milhões, duzentos e setenta e cinco mil, trezentos e quarenta e nove reais e trinta um centavos) em referência ao total de despesas fixadas no orçamento geral do estado no valor de R\$ **14.083.743.093,91** (quatorze bilhões, oitenta e três milhões, setecentos e quarenta e três mil, noventa e três reais e noventa e um centavos) representando 6,61 % do valor total do orçamento geral do estado da Paraíba.

A implementação estágio integrante do ciclo de políticas públicas (policy cycle) também composto pela construção da agenda; formulação de políticas; processo decisório; avaliação de políticas teve expansão das pesquisas em implementação se deu principalmente nos Estados Unidos, a partir dos anos setenta, no momento de consolidação dos programas de combate à pobreza (SILVA, 2020).

Cabe aqui mencionar as duas abordagens de implementação trabalhadas na literatura, onde a primeira é a *Top-down* (de cima para baixo) e a segunda é a *Bottom-Up* (de baixo para cima). Segundo Lima e Ascenzi (2013) a primeira toma como ênfase a análise do processo de formulação da política pública, é vista de maneira sequencial com etapas distintas e guiadas

por lógicas diferentes. Já *Bottom-Up* tem foco nos elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, ou seja, observa as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras, dando atenção aos Burocratas nível de rua identificado por Lipsky (1980; 2010) como as organizações e o conjunto de agentes que são responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos.

Ainda quando se fala em abordagem *Top down*, a decisão parte dos líderes da cúpula, representantes do planejamento estratégico que faz a tomada de decisões e só depois são filtradas em uma estrutura hierárquica, após o planejamento e o desenvolvimento dos processos é que são comunicados à equipe e implementados por ela, não sendo um formato democrático de implementação com uma série de restrições .

Tratando da abordagem que tem maior afinidade com essa pesquisa temos o *Bottom-up*, ou um modelo híbrido que atua em processos mais participativos e democráticos, em que nesse modelo segundo Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) atua com:

Questões trazidas por Lipsky para o conhecimento sobre essa burocracia. A questão teórica, a mais explorada até então, trata da compreensão do processo de produção e implementação de políticas em múltiplos níveis, compostos por mais de um ator ou grupo de atores, a partir da ideia de que os burocratas de nível de rua, até certo ponto, também são formuladores de políticas, uma vez que suas ações efetivamente se tornam a política implementada.

Assim, esses burocratas mencionados podem ser indivíduos profissionais inseridos na sociedade civil que se organiza e busca legitimação nas suas demandas para atendimento dos anseios da coletividade e segundo Lipsky (1980, 2010) e são importantíssimos para a participação social

Os burocratas são responsáveis por estruturar o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a interação entre usuário e burocrata ocorrerá. Tais profissionais também exercem um papel de ensinar aos cidadãos como ser um cliente, informando sobre procedimentos, formas de comportamento aceitas, grau de deferência esperado, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações no sistema. É neste sentido que a atuação dos burocratas pode ter impacto importante no acesso dos usuários a serviços públicos.

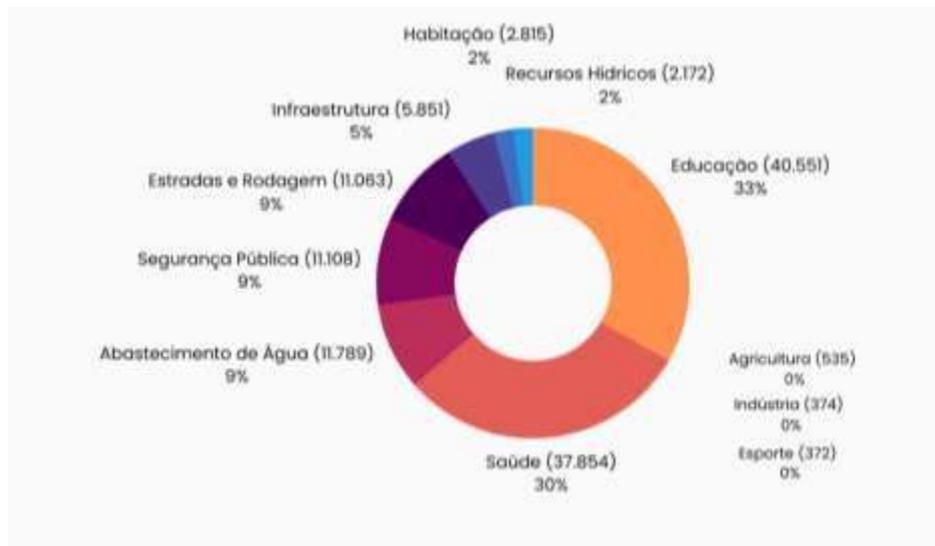
Sendo assim, a implementação aqui pesquisada atua no processo mais democrático de participação da sociedade nas ações governamentais tendo maior coerência com a abordagem *Bottom up*.

Dando continuidade ao processo de implementação organizado pela Secretaria Executiva do Orçamento Democrático, foi feito através de pesquisa documental dos relatórios do ODE, portal da transparência e solicitação via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) pelas solicitações de nº 00099.000099/2020-6 (SEPLAG), 00099.000108/2020-1 (SUPLAN), 00099.001000/2022-0 (SUPLAN), 00099.001107/2022-5 (SEPLAG) tendo obtido as seguintes respostas sobre o segmento educação de 2015 na 14ª GRE e a implementação ocorrida até o ano de 2018.

“Nas audiências públicas do orçamento democrático estadual da 14ª GRE a educação esteve posicionada como prioridade, nos anos de 2015 a 2018” (PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos (2018).

No decorrer dos anos, em um levantamento geral como já mencionado neste trabalho, a participação social tem se intensificado e definido quais são as prioridades em cada momento, estando a educação em forte clamor da sociedade em todas as suas versões. Em análise a quantitativos gerais em nível de estado sobre as prioridades do ano de 2011 a 2018 obtêm-se as seguintes votações:

Figura 7- Prioridades eleitas pela população Paraibana



Fonte: Adaptado de Anastácio (2020).

De acordo com os quantitativos acima, a educação é a prioridade mais demandada (33%), seguido de saúde (30%) em todo o estado e em todas as suas versões anuais.

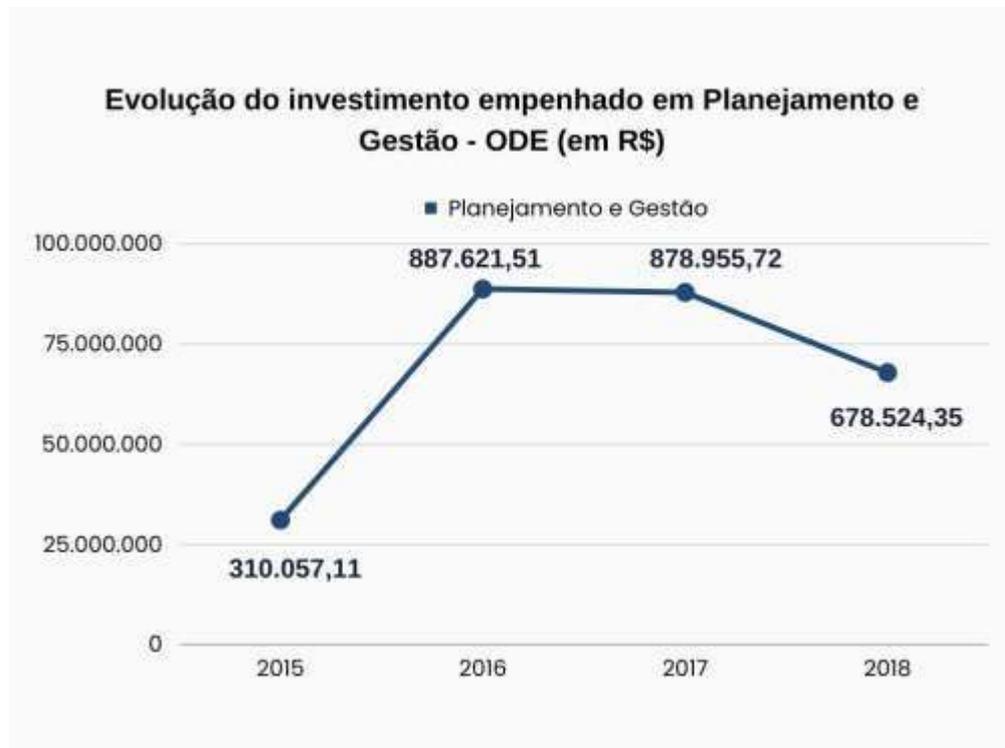
De maneira mais detalhada em nível estadual do ODE, as prioridades e escolhidas e sua ordem de votação temos:

Ano	Ranking de Prioridades
2015	1º Educação 2º Saúde 3º Segurança Pública
2016	1º Educação 2º Saúde 3º Segurança Pública
2017	1º Educação 2º Saúde 3º Infraestrutura
2018	1º Educação 2º Saúde 3º Infraestrutura

Fonte: PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos (2018) e SIC (2020/2022).

Assim, fica claro como a educação esteve presente nas demandas solicitadas nas plenárias do ODE em suas diversas versões anuais.

Com relação às questões financeiras para as estruturas da secretária do orçamento democrático e suas ações verifica-se o seguinte panorama:

Figura 8- Investimento no ODE (2015-2018)

Fonte: Adaptado de Anastácio (2020).

Mesmo com toda a estrutura proposta pelo Orçamento Democrático Estadual e a crescente efetivação de suas versões ao longo dos anos, foi percebido um decréscimo de investimentos empenhado para tais ações, sinalizando uma possível perspectiva baixa em relação ao ODE, podendo este ser um fator importante para o andamento das implementações e todo o processo do Orçamento Democrático Estadual.

Mas de fato, foi percebido que o gasto efetivo com as pastas veio crescendo para o Orçamento Democrático Estadual de maneira considerável, ultrapassando os empenhos planejados para este objetivo. Vejamos a seguir:

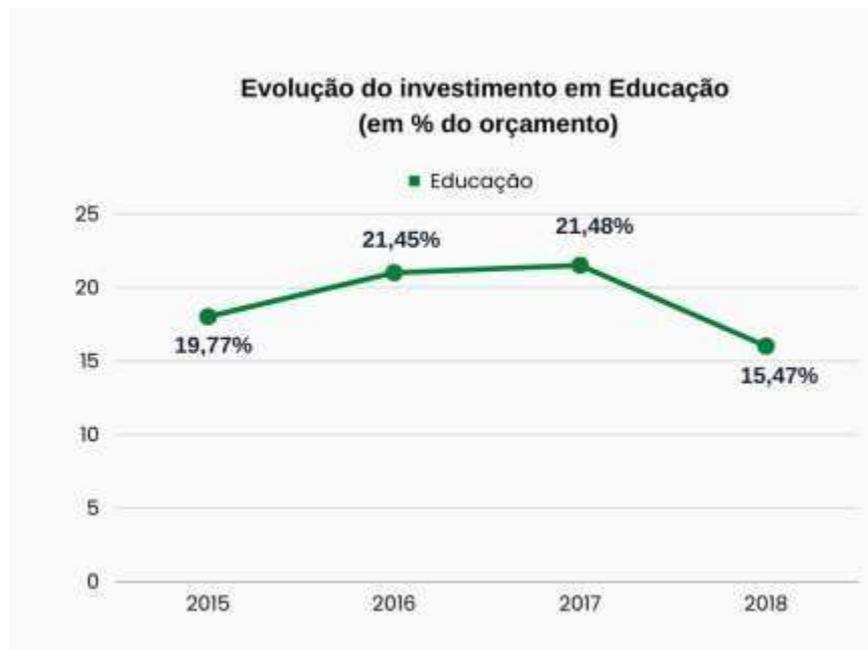
Ano	Educação
2011	R\$ 1.355.897.850,69
2012	R\$ 1.580.084.690,87
2013	R\$ 1.676.272.545,10
2014	R\$ 1.903.098.558,96
2015	R\$ 1.888.897.249,21
2016	R\$ 2.139.170.308,09
2017	R\$ 2.163.952.378,40
2018	R\$ 2.305.037.820,45

Fonte: Portal da transparência PB

Em números, percebemos que para educação do ano 2011 a 2018 tivemos um montante superior a 15 bilhões de reais gastos no segmento educação do estado da Paraíba, sendo no período compreendido para essa pesquisa do ano de 2015 a 2018 (4 anos) o valor de R\$ 8.497.057.756,15 (oito bilhões, quatrocentos e noventa e sete milhões, cinquenta e sete mil, setecentos e cinquenta e seis reais e quinze centavos) que corresponde um aumento aos 4 primeiros anos do ODE (2011-2014) mostrando intensificação das ações de implementação gradativamente.

Cabe aqui, expor de acordo com o portal da transparência da PB as despesas realizadas na pasta da educação entre os anos 2015 a 2018.

Figura 9- Evolução do Investimento em educação no orçamento geral

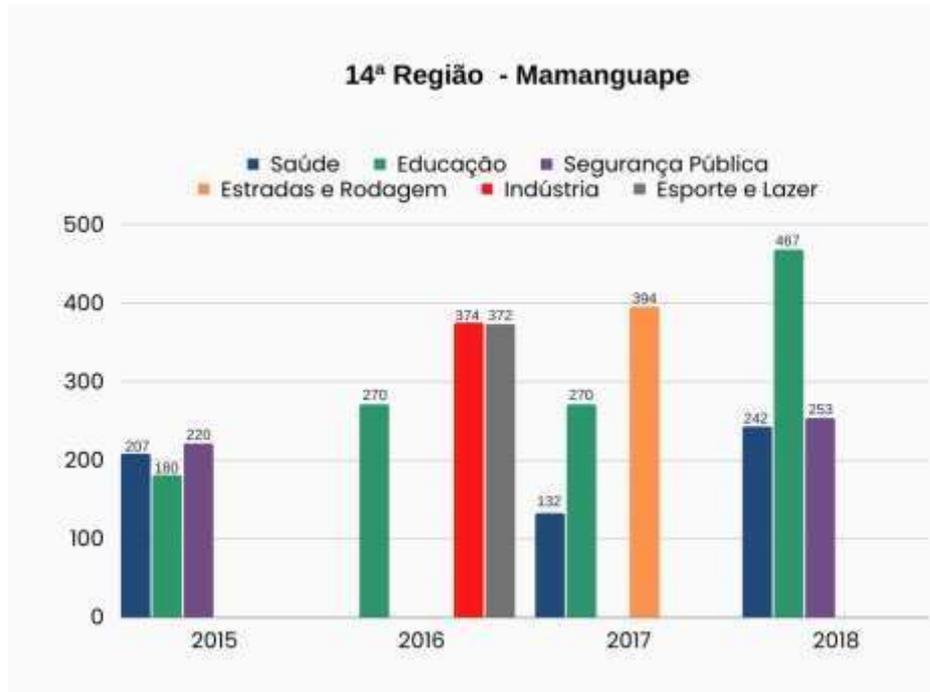


Fonte: Portal da transparência PB

A partir do gráfico acima é perceptível que os anos que apresentaram a maior participação da política de Educação no orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado da Paraíba no orçamento anual foram 2016 e 2017, já em 2018 apresentou uma queda em comparação com 2017, sendo importante rever que fatores possam ter trazido esse decréscimo.

Voltando a análise às prioridades mais específicas, ou seja, as eleitas na 14ª Região, temos a educação em todas as versões entre as 3 mais votadas, conforme gráfico abaixo:

Figura 10- Prioridades eleitas na 14ª Região Geoadministrativa do ODE da Paraíba de 2015 a 2018



Fonte: SILVA (2020)

Sendo assim, em uma avaliação a 2018 onde mesmo havendo menor participação da política da educação no orçamento geral e de seguridade social (15,47%), 6% a menos do ano anterior e o investimento se apresentar o mais baixo de despesa empenhada durante todas as edições anteriores, conseguiu apresentar a maior participação de todos os anos e o maior gasto realizado com a implementação das demandas solicitadas. Isso mostra o quanto a participação social pode ter influenciado no aumento das ações e dos gastos para que fosse efetivado o que foi pedido, mesmo o valor ter refletido uma espera de demandas menores que os outros anos.

Trazendo dados que foram possíveis de serem encontrados, referente a informações que não estão divulgadas em nenhum site público, no ano de 2016, apenas em relatórios internos, a educação foi escolhida como um dos 3 eixos de prioridades do ano supracitado. Assim, foram obtidos além da informação dos eixos escolhidos, as demandas dentro do segmento educação da 14ª GRE no ano de 2016.

Foram 5 (cinco) demandas mais votadas na educação da 14ª GRE escolhidas, vejamos:

Conselheiros/as que irão apresentar o Eixo Demandado: Maria Ananias e Maria José

Quadro 7- Demandas escolhidas na Educação da 14ª em 2016

Demandas por Eixo	Município
Construção da Escola EEM do Distrito de Capim; Reforma da Escola Estadual Castro Pinto em Jacaraú.	Regional
Construção do Centro de Formação de Professores; Formação Continuada para os Professores por área de atuação profissional; Formação Continuada aos profissionais da educação no Vale do Mamanguape.	Regional
Criação do Centro de idiomas para o Vale do Mamanguape.	Regional
Revisão do Plano de Cargos e Carreiras do Magistério, sobretudo aumento salarial aos profissionais da educação.	Regional
Convênio com município para criações de Creches.	Regionais

Fonte: Adaptado do Relatório Interno de planejamento-ODES (2016)

Estas demandas foram para a próxima etapa que é o planejamento democrático com o Secretário da pasta e os conselheiros para analisar a viabilidade e começar a implementação.

Existe uma descrição sobre a avaliação até essa etapa que constam em relatório interno pesquisado da seguinte forma:

Avaliação da Reunião: Foi muito positiva, pois os mesmos estão ansiosos para o encontro com os secretários, porque ao ver de muitos eles podem voltar para suas cidades dando explicação a população das ações do Governo. E esperam que seja igual o melhor do que o ano passado, pois para eles foi o melhor Planejamento Democrático Estadual desde que foi criado o ODE. Encaminhamentos de visitas as obras da região de atuação dos Conselheiros. Maior atuação das Secretarias Estaduais na região dos conselheiros. Identificação das obras do Orçamento Democrático.

Mais abaixo veremos que deste ano (2016) segundo os documentos que informam as demandas implementadas, apenas duas foram iniciadas a implementação no ano seguinte, a Reforma e Ampliação da Escola Castro Pinto em Jacaraú e o aumento do piso dos professores estaduais da Paraíba conforme notícia abaixo:

O governo da Paraíba reajustou, com efeito retroativo a 1º de janeiro, o piso e a Bolsa Desempenho dos professores que estão em sala de aula entre 7,64% e 10%, levando em consideração a proporcionalidade de 30 horas-aula semanais. Não recebem reajustes os que estão à disposição e os aposentados. Foi o que informou, ao **Correio Online**, o presidente da APLP

(Associação dos Professores em Licenciatura Plena do Estado da Paraíba), Bartolomeu Ponte (CORREIO, 2017).

No ano de 2018, mais uma vez a educação fica entre os 3 (três) eixos mais votados, aliás em primeiro lugar, e as demandas específicas solicitadas foram as seguintes:

Quadro 8- Demandas escolhidas para a Educação da 14ª GRE no ano de 2018

14ª Região - Mamanguape			
Região	Local	Especificação da demanda 2018	Consideração do gestor da pasta
14ª Região	Mamanguape	Construção do Centro de Formação de Professores	
14ª Região	Mataraca e Baía da Traição	Construção de Quadras Poliesportivas nas Escolas Estaduais	
14ª Região	Jacaraú e Mamanguape	Construção de 04 salas de aula na Escola Estadual Alzira Lisboa e 02 salas na Escola Estadual Antônio Pinto Barbalho	
14ª Região	Mamanguape	Implantação do Polo EAD ou Cursos da UEPB	
14ª Região	Jacaraú	Reforma da Escola Estadual Castro Pinto	

Adaptado do Relatório Interno de planejamento-ODES (2016).

Destas demandas solicitadas, a ampliação e reforma da Escola Estadual Castro Pinto foi a única mencionada e registrado nos documentos pesquisados. Esse modelo de quadro, foi disponibilizado em pesquisa realizada no material da secretaria, sendo possível perceber que após a escolha das demandas mais votadas em cada eixo de prioridade escolhida, o filtro vai para consideração do gestor da pasta, antes de iniciar o planejamento democrático.

Cabe aqui, colocar o montante conseguido em um levantamento das implementações realizadas no período do ano de 2011 a 2018 na 14ª GRE no segmento da educação, dispostos da seguinte maneira:

Quadro 9-Implementação na educação de 2011 a 2018 na 14ª GRE

Local	Ação	Quantidade	Valor	Status
14º GRE	Construção, reforma e ampliação escolar, incluindo compra de carteiras escolares	17 construções 24 reformas, incluindo 7 ginásios= 31 ações.	R\$ 33.321.845,49	Concluído

14º GRE	Aquisição de ônibus Escolares	17	R\$ 2.318.100,00	Concluído
14º GRE	Computadores e laboratórios de informática	6 laboratórios e 201 computadores	R\$ 781.087,39	Concluído
14º GRE	Programas e fomentos educacionais (PB VEST, Mestre da educação e escola de valor	8 edições	Aproximadamente R\$ 81.680.000,00	Em vigência
Total de ações 73 ações			Total de investimentos R\$ 118.101.032,88.	

Fonte: Silva (2020)

Detalhando as obras da 14ª GRE na Educação no período de 2015 a 2018, foram obtidos em conjunto com a Superintendência de Planejamento (SUPLAN) nos relatórios do **Orçamento Democrático Estadual 8 anos (2018)**.

Quadro 10-Obras detalhadas do ODE de 2015 a 2018 (Educação)

Local	Ação	Valor	Status	Observações
Jacaraú	Conclusão do ginásio de esportes da escola estadual Alzira Lisboa	R\$ 357.100,09	2015	Concluído
Mamanguape	Construção da Escola Técnica Estadual (ETE)	R\$ 10.396.864,16	2015	Concluído
Marcação	Construção da escola estadual índio Antônio Sinésio da Silva	R\$ 837.336,34	2015	Concluído
Mataraca	Construção da Escola Estadual Pedro Poti	R\$ 1.234.332,15	2015	Concluído
Jacaraú	Conclusão do ginásio de esportes da Escola Estadual Alzira Lisboa	R\$ 357.100,09	2015	Concluído
Marcação	Reforma de 3 Escolas: Teodolino Soares de Lima, Marechal Rondon e Emília Gomes Pacto social (2013/2014).	R\$ 279.513,30	2015	Concluído
Mataraca	Reforma de duas Escolas: Antônio Madeira da Costa e Gracinda Iracema da Costa. Pacto social (2013/2014).	R\$ 305.877,00	2015	Concluído
Pedro Régis	Reforma da Escola Antônio Fernandes de Farias. Pacto social (2013/2014).	R\$ 180.000,00	2015	Concluído
Rio tinto	Reforma da Escola Angelita Bezerra de Assis. Pacto social (2013/2014).	R\$ 197.387,35	2015	Concluído
Marcação	Construção de uma Unidade Escolar C/ 06 Salas de Aulas	R\$ 752.799,60	2015	Concluído

Curral de cima	Reforma na EEEFM Henrique Fernandes de Farias	R\$ 3.557.504,33	2015	Concluído
Curral de cima	Construção da escola estadual Henrique f. De Farias.	R\$ 4.066.331,17	2016	Concluído
Rio tinto	Reforma da escola estadual Frederico Lundgren	R\$ 819.095,79	2016	Concluído
14GRE	Aquisição de 101 computadores para atender os setores técnicos administrativos das escolas, regionais e sede, renovando o parque tecnológico para melhorar as formas de comunicação com as escolas.	R\$ 403.989,90	2016	Concluído
Mataraca	Construção da Escola Estadual Pedro Poti, com seis salas de aulas.	R\$ 1.234.332,15	2016	Concluído
Marcação	Construção da Escola Estadual Índio Antônio Sinésio da Silva, na Aldeia Brejinho.	R\$ 795.213,64	2016	Concluído
14 GRE- cuité de Mamanguape, Mamanguape, Marcação, Mataraca e Rio Tinto.	Aquisição de cinco ônibus, sendo um para cada município (Pacto social).	R\$ 888.000,00	2017	Concluído
Baía da traição, Curral de cima, Itapororoca, Jacaraú e Rio Tinto.	Aquisição de cinco laboratórios de informática (contendo 18 computadores, cada um), totalizando 90 novos computadores. (Pacto social)	R\$ 369.000,00	2017	Concluído
Baía da traição, Capim, Cuité de Mamanguape, Curral de cima, Itapororoca, Jacaraú, Lagoa de dentro, Marcação, Mataraca, Pedro Régis e Rio Tinto.	Aquisição de 11 conjuntos (contendo 210 carteiras, cada um), totalizando 2.310 novas carteiras escolares.	R\$ 457.380,00	2017	Concluído
Mamanguape	Aquisição de um ônibus escolar para a 14ª GRE	R\$ 242.100,00	2017	Concluído
Curral de cima	Reconstrução da Escola Henrique Fernandes de Farias, com 06 salas de aulas, auditório com 120 lugares e ginásio padrão.	R\$ 4.066.331	2017	Concluído
Capim	E.E.E.M Agropecuarista José Wilson de Albuquerque Melo	R\$ 2.370.764,52	2018	Concluído

PARAÍBA, Orçamento Democrático Estadual 8 anos (2018) e SIC (2020/2022).

Assim, percebe-se que o investimento feito durante este período (2015-2018) se registra em um quantitativo de mais de R\$ 34 milhões para atender no decorrer do período analisado, demandas que foram solicitadas e atendidas pelo orçamento democrático, com perceptíveis adaptações que podem ter motivações diversas que fogem análise deste trabalho. Contudo, é presente a participação social e o atendimento de algumas demandas feitas pela população.

Segundo os documentos pesquisados e informados pela secretária do Orçamento Democrático, do ano de 2011 até o ano de 2019, foram deliberados mais de R\$ 10 bilhões de investimentos em todo o Estado, frutos da participação popular com as prioridades eleitas em audiência. Assim, somando com a LOA de 2019, conseguem chegar ao montante total de R\$ 11.849.926.031,00, sendo para o segmento educação a nível estadual ODE o valor de R\$ 1 bilhão de investimentos oriundos do ODE somando todos esses anos, chegando próximo dos 10% do valor da LOA, incluindo o valor destinado às obras supracitadas para a 14ª GRE entre os anos de 2015 a 2018 que totalizam um valor de R\$ 34.168.352,58 (trinta e quatro milhões, cento e sessenta e oito milhões, trezentos e cinquenta e dois mil e cinquenta e oito centavos).

Sendo assim, em análise ao ODE na 14ª GRE constatou-se que houve um montante financeiro destinado à implementação, advinda de demandas diretas da sociedade e que beneficiaram a 14ª região geoadministrativa na área de educação, havendo até várias obras em prol da sociedade. Contudo, vemos pontos que precisam ser melhorados, como o atendimento as demais solicitações escolhidas e votadas e ao aumento das receitas a serem destinadas ao ODE que ainda não apresenta grande expressividade quando se analisa o orçamento como todo disposto na LOA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, cabe aqui trazer algumas considerações que foram observadas no processo do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba; as edições realizadas desde seu início em 2011 se estruturaram com diversas mudanças que foram realizadas para que se tivesse maior efetividade das ações, inclusive com a mudança de sua estrutura no ano de 2015 deixando de ser Subsecretaria de orçamento Democrático para ser uma Secretaria Executiva, obtendo uma maior autonomia e orçamento próprio, sendo inclusive, possível fazer consultas diretas no portal da transparência sobre ela.

Estrutura hierárquica, recursos e sua organização em torno do ciclo do ODE, prometem uma participação social efetiva da sociedade na produção de políticas públicas que têm a possibilidade de entrar no orçamento subsequente através da peça orçamentária anual (LOA), contudo de acordo com os documentos pesquisados só algumas das ações solicitadas e de maior votação foram realizadas, sinalizando que é necessário fazer melhorias para sanar os possíveis gargalos que impedem maior implementação.

É vultuoso citar que a filosofia adotada com perfil *Bottom up* pode resolver diversos anseios e problemáticas que não são vistas e nem percebidas no cotidiano da coletividade que demandam nessas ações de cidadania direta em diálogo com o governo, entretanto, percebe-se que é importante fomentar a maior participação da sociedade nessas ações tendo em vista que a mesma tem crescido, só que ainda não atinge quantitativos de participação consideráveis quando se compara ao número de habitantes do estado.

Outra questão a ser levantada é a questão da transparência e da prestação de contas mais acessíveis à população, pois alguns dados aqui apresentados foram de difícil acesso e não se encontram publicadas em sites ou em locais de fácil acesso. Existem conselheiros votados em cada uma das 14 (catorze) regiões da Paraíba, contudo o canal de comunicação com eles, também não tem sido realizado de maneira satisfatória quando falamos de acesso à informação.

Por isso, foi percebida que existe participação social e que ela tem sido considerada nas decisões para o orçamento Democrático, mas não tem sido a única e talvez não a de maior peso para as decisões que parte do ODE, necessitando de maior aprofundamento nessa temática de decisão. A implementação ocorre e tem sido positiva para a coletividade que conhece melhor do que qualquer gestor público o que é necessário para a melhoria local.

Portanto, o modelo do Orçamento Democrático tem sido exitoso em diversas de suas experiências tanto nacionais quanto internacionais como exposto neste trabalho, contudo é necessário adequações de acordo com a realidade vivida, para tanto se sugere programas que ajudem a incentivar a maior participação social, a qualificação destes, o fomento para a melhoria do processo decisório e da publicidade em torno das ações escolhidas, além de estudos que possam ajudar a diminuir as lacunas entre as demandas solicitadas e as implementações realizadas.

REFERÊNCIAS

- ANASTÁCIO, LANNA INGRID RIBEIRO. **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A GESTÃO PARTICIPATIVA: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DO ESTADO PARAÍBA (2011-2018)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2020.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de. CARDOSO, Ricardo Lopes. CUNHA, Armando Santos Moreira da, WAMPLE, Brian. **O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público**. Revista de Contabilidade e Organizações. V.16. USP. 2022.
- Bobbio, Norberto. **Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino**; trad. Carmen C, Varriale et ai. Coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto. Editora Universidade de Brasília, 1ed. Brasília: 1998
- BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília-DF. 1988.
- CALDERÓN, A., CHAIA, V. **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular**. São Paulo: Cortez, 2002.
- CAVALCANTE, P. L. **O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática**. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, Brasília/DF, v. 6, n.2, p. 11-28, 2007.
- CAVALCANTI, Sérgio. LOTTA, Gabriela S. PIRES, Roberto Rocha C. **CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA**. Repositório IPEA. Capítulo 9. 2018.
- CORREIO, Portal. **Governo da Paraíba reajusta piso e Bolsa Desempenho dos professores**. Notícia do site. 2017. Disponível em < <https://portalcorreio.com.br/governo-da-paraiba-reajusta-piso-e-bolsa-desempenho-dos-professores/>> acesso em 12 de nov de 2022.
- COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Ana Flávia Coelho dos. **O princípio da eficiência e a (i) legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas**. Prisma Jur., v. 20, n. 2, São Paulo. 2021.
- DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público Conceitos Básicos**. Apostila de cursos EAD. Diretoria de Comunicação e Pesquisa. Brasília. 2014.
- FEDOZZI, L. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados, perfil social e associativismo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- FERREIRA FILHO, W. **A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública**. Revista Controle Doutrina e Artigos, v. 12, n. 2, p. 147-164, 25 nov. 2016.
- KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**, Teoria e Prática. 8. ed. São Paulo. Atlas, 2003.

LIMA, Luciana Leite. ASCENZI, Luciano D'. **O IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS**. Revista. Sociologia Política. Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

_____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. Revista Lua Nova, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

LUCHMANN, L. H. H. **25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas**. Revista Política & Sociedade, v. 13, n. 28, set. /Dez. 2014.

MAGALHÃES, Melissa Machado. **Análise da Efetividade do Anexo de Prioridades e Metas da LDO**. Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU. Brasília. 2010.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**. Centro de estudos da consultoria do senado. Textos para discussão 85. 2011.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. **Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente**. Volume 3, nº 1, págs. 24 - 43. Brasília. 2013.

PARAÍBAa, Governo do Estado. **Orçamento Democrático Estadual 8 anos**. SEPLAG/SEOD, 2018.

PARAÍBAb. **Lei e Diretrizes Orçamentárias de 2016**. Lei 10.493 de 2016. Paraíba. 2016.

PARAÍBAc. **Plano Plurianual 2016-2019**. Lei 10.639 de 2014. Paraíba. 2014.

PIRES, Valdemir. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O QUE É, PARA QUE SERVE, COMO SE FAZ**. Editora Manole.2001

PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Ipea. Rio de Janeiro. 2019.

QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESA. Portal da Transparência. 2019.

RAMOS, Izabel de Farias. LEAL, Rafael Xavier. **Orçamento Democrático do Estado da Paraíba: Uma análise longitudinal de 2011-2018**. Repositório IFPB. João Pessoa-PB. 2018.

REGULAMENTO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL. Disponível em: <http://portaldacidadania.pb.gov.br/Areas/ODE/Content/arquivos/regulamento_conselheiros_2017.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Anderson Duarte. **Percepções de agentes estatais sobre o processo de implementação do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba: Uma análise no segmento educação da 14ª GRE**. João Pessoa, 2020.

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

SOMER, Diana Galone. KLOSSOWSKI, Diulia Gomes. LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. **Orçamento participativo: experiências e concepções**. Revista Unilasalle, nº 36. 2017.

SOUZA, L. A. M. **Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais**. Revista Lua Nova, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de. SILVA, Suylan Almeida Midlej. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MAIS QUALIDADE DA DEMOCRACIA?** Revista OES. UFBA, Salvador-BA. 2017.