

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

DANIELA NASCIMENTO DOS SANTOS

ORÇAMENTO PÚBLICO: Um Estudo da Aplicabilidade do Orçamento Participativo no Município de João Pessoa

JOÃO PESSOA / PB

2014

DANIELA NASCIMENTO DOS SANTOS

ORÇAMENTO PÚBLICO: Um Estudo da Aplicabilidade do Orçamento Participativo no Município de João Pessoa

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.
Área Temática: Contabilidade Pública

Orientador: Prof. Ms. Marcelo Pinheiro de Lucena

**João Pessoa / PB
2014**

DANIELA NASCIMENTO DOS SANTOS

ORÇAMENTO PÚBLICO: Um Estudo da Aplicabilidade do Orçamento Participativo no Município de João Pessoa.

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora designada pela Coordenação do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Marcelo Pinheiro de Lucena (Orientador)
Instituição: UFPB

Prof. Dr. Pedro Sabino de Farias Neto (Membro)
Instituição: UFPB

Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz (Membro)
Instituição: UFPB

João Pessoa, ____ de _____ de 2014.

A minha mãe, MARIA DAS DORES, por todo o esforço e dedicação que sempre teve comigo, e ao meu pai, JURANDIR SANTOS, que onde estiver está vibrando pela minha conquista. **Dedico.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, por ter me dado forças para enfrentar e vencer essa etapa da minha vida que me garantiu muito aprendizado;

A minha mãe que é minha base e modelo de força, e que sempre me apoiou, além de ser minha motivação de vida, todos os sonhos que tenho para realizar são por ela e pelo meu irmão Matheus, vocês são a razão para eu continuar lutando;

As minhas amigas de curso Mayara, Yasmim, Thamy, Ângela, Thallyette e Lizandra, que durante minha vida universitária me proporcionaram muitas felicidades, são sinônimo de parceria, de amor e de cumplicidade, vocês são meu melhor presente nesses quatro anos de universidade;

Ao meu namorado Pedro, que me deu muito apoio e força, em todos os momentos difíceis de estudos, você sempre me deu atenção e amor, essenciais para minha vitória;

Ao meu Orientador Marcelo Pinheiro, que teve muita paciência e dedicação na construção do trabalho, e a todos meus professores ao longo do curso.

*“O futuro pertence àqueles que acreditam na
beleza de seus sonhos.” (Eleanor Roosevelt)*

RESUMO

O Orçamento Participativo se caracteriza na sociedade como uma inovação institucional, que torna transparente o processo decisório e democratiza a gestão pública. Esse instrumento de gestão objetiva ampliar a participação social nas decisões sobre como serão usado e distribuído os investimentos públicos. É uma forma de compor uma gestão compartilhada entre a população e os governantes. Assim, a pesquisa foi realizada com objetivo de conhecer o modo que o Orçamento Participativo vem sendo utilizado na cidade de João Pessoa, se há uma plataforma aplicável e eficaz, analisando a estrutura e metodologia. O material com informações relacionadas ao Orçamento foi recolhido por meio de pesquisas bibliográficas, em matérias que abordassem a estrutura, conceitos e experiências do Orçamento Público e Participativo. Entrevistas não estruturadas foram utilizadas para coletar dados em órgãos públicos ligados ao OP. Após analisar os dados e informações contidas, foi possível constatar que apesar de ainda apresentar algumas deficiências em sua elaboração e falta de comprometimento de parte da população, o uso do Orçamento Participativo vem apresentando uma boa oportunidade de comunicação entre o povo e o poder público, possibilitando cada vez mais poder de escolha para a sociedade civil quanto ao seu bem estar social.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Sociedade. Orçamento Público. Gestão Pública. Participação Social.

ABSTRACT

The Participatory Budget is characterized in society as an institutional innovation that makes transparent the decision process and democratizes the public management. This management instrument aims to extend the social participation in decisions about how they will be used and distributed public investments. It is a way of composing a shared management between the population and the rulers. Thus, the research was conducted with the objective of knowing how the Participatory Budget has been used in João Pessoa city, if there is an applicable and effective platform, analyzing the structure and methodology. The material with related information to the Budget was collected through literature searches, on subjects that addressed the structure, concepts and experiences of Public and Participatory Budget. The material information relating to the Budget was taken in through bibliographical research, in matters that dealt the structure, concepts and experiences of Public and Participatory Budget. Unstructured interviews were used to collect data on public agencies linked to the OP. After analyzing the data and information contained, it was possible to evidence that although it still presents some shortcomings in its elaboration and lack of commitment on the part of the population, the use of Participatory Budget has presented a good opportunity for communication between the people and government, enabling ever more power of choice for civil society as to their social welfare.

Key-words: Participatory Budget. Society. Public budget. Public Management. Social Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Desenvolvimento do planejamento do orçamento por programa	21
FIGURA 2 - Ciclo do Orçamento Participativo.....	33
FIGURA 3 - Fluxograma do PPA Participativo de João Pessoa.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS

CMDCA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos de Criança e Adolescente
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
OPCA	Orçamento Participativo Criança e Adolescente
PB	Paraíba
PMJP	Prefeitura Municipal de João Pessoa
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
USF	Unidades Setoriais de Finanças

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Problematização da Pesquisa.....	12
1.2	Objetivos.....	13
1.2.1	Objetivo Geral.....	13
1.2.2	Objetivos Específicos.....	13
1.3	Justificativa.....	14
2	BASE TEÓRICA.....	15
2.1	Síntese Histórica da Contabilidade Pública.....	15
2.2	Planejamento na Administração Pública.....	16
2.2.1	Etapas do planejamento.....	17
2.3	Orçamento Público.....	18
2.3.1	Tipos de orçamento.....	20
2.4	Instrumentos de Planejamento do Sistema Orçamentário.....	21
2.5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	22
2.5.1	Conceito de Orçamento Participativo.....	23
2.5.2	Orçamento Participativo no Brasil e as experiências bem sucedidas.....	24
2.5.3	O Orçamento participativo de João Pessoa.....	25
3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	27
3.1	Universo da Pesquisa e Amostra.....	28
4	ANÁLISE DOS DADOS.....	30
4.1	Análises das Entrevistas.....	36
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
	REFERÊNCIAS.....	41
	APÊNDICE.....	45

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 80, com a promulgação da Constituição Federal, o Brasil passou a ser um Estado democrático de Direito, assim começaram a surgir no Brasil tentativas de novas formas de participação popular nas decisões políticas, buscando a mobilização da sociedade para a resolução dos problemas urbanos que atingem grande parte da população brasileira. Essas experiências de gestão orçamentária ficaram conhecidas como Orçamento Participativo.

Pelo caráter inovador, o orçamento participativo teve uma grande proliferação nos estados brasileiros. A primeira experiência deu-se no ano de 1989 em Porto Alegre, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), que foi o pioneiro na utilização deste instrumento democrático, iniciando as tentativas de fazer a população participar das mudanças políticas e mudar o pensamento descrente que a política convencional apresenta. (CAVALCANTE, 2002)

Após a inauguração em Porto Alegre, o orçamento participativo foi posto em prática em várias outras cidades onde o PT exercia administração. Segundo Wampler (2006, p. 11) “mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o programa entre 1989 e 2004, além de cidades em pelo menos 30 países”, como exemplo da Argentina na cidade de Rosário e do Uruguai na cidade de Montevideu.

O orçamento participativo (OP) traz novas possibilidades que surgem em uma onda de democracia nas sociedades, por meio de uma proposta de reestruturação do Estado e da sociedade com a participação do povo. (SÁNCHEZ, 2002)

O modelo do OP garante a participação direta da população, dando ao povo o direito de opinar e participar da decisão da destinação do dinheiro que pagam com impostos, possibilitando assim uma aplicação eficaz e eficiente dos recursos públicos. Qualquer cidadão pode fazer parte da elaboração dos projetos que serão implantados em sua cidade, de forma ordenada por meio de representantes eleitos pela comunidade, onde estes representantes junto aos gestores públicos elaboram um orçamento adequado às reais necessidades da comunidade. Ao utilizar o Orçamento Participativo os governos pretendem implantar políticas de fato eficazes conforme apresentado anteriormente, tendo como foco sanar as necessidades apresentadas pela população.

Na gestão pública ferramentas são utilizadas para que haja uma eficiente gestão. Dentre elas podemos destacar as principais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

Para uma gestão de maior qualidade, o governo busca iniciativas participativas a fim de dividir suas responsabilidades com as comunidades ao aplicar as verbas, aumentar a eficácia na alocação de recursos, além de elevar o nível de legitimação do governo e das políticas públicas. E nesse âmbito, o orçamento participativo se enquadra no surgimento de um controle coletivo e de uma forma efetiva para que possa se exercer a cidadania.

Por ser uma ferramenta que propõe grandes mudanças organizacionais, o orçamento participativo pode trazer grandes benefícios às comunidades dentro das esferas Governamentais ora em estudo.

1.1 Problemática da Pesquisa

Após anos se difundindo como uma ferramenta de expressão popular o orçamento participativo se fez presente em vários estados brasileiros, possibilitando uma participação da população em assuntos que eram de responsabilidade exclusiva do Estado. Em cada município que o orçamento participativo for implantado poderá ser utilizado de modo diferente, de acordo com a necessidade específica do local. Cada cidade tem sua particularidade, tanto nos tipos de problemas, quanto as exigências organizacionais e administrativas, assim o que se aplica em uma cidade com sucesso pode não resultar em boas experiências em outra.

Dentro deste contexto, a cidade de João Pessoa capital da Paraíba (PB) elucidou um sistema de participação popular intitulada Orçamento Democrático, sendo implementado pelo então Prefeito Ricardo Coutinho no ano de 2005, sendo utilizado até os dias atuais. No entanto, a partir do ano de 2013 passou-se a utilizar a nomenclatura Orçamento Participativo, com mudanças organizacionais e melhorias em sua elaboração para abranger mais serviços na comunidade.

Assim, o seguinte questionamento surgiu durante a pesquisa: No município de João Pessoa existe uma plataforma eficaz de orçamento participativo em uso?

Entendemos com essa problemática que poderíamos confirmar as hipóteses a seguir:

Existir sistemas disponíveis no portal de transparência quanto o orçamento participativo!

O município verificado manter estrutura de secretaria ou órgãos ligados ao orçamento não só programa mais também ao participativo!

É condizente o que se comenta sobre a peça do orçamento participativo servir apenas de política para promover os candidatos!

Respondidas as hipóteses, complementando o problema da pesquisa, diante dos objetivos a serem propostos, entende-se que foram alcançadas as conclusões com efetiva resposta a problemática.

Para tanto se faz necessário a definição dos objetivos, pois estes determinam o que o pesquisador quer atingir com a realização do trabalho de pesquisa. Objetivo é sinônimo de meta. Ele pode se dividir em geral e específicos como iremos ver a seguir.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Verificar a operacionalização e a estrutura do orçamento participativo da prefeitura de João Pessoa, quanto às normas inerentes dos órgãos fiscalizadores, em busca da sua aplicabilidade.

1.2.2 Objetivos específicos

Para a realização e concretização do nosso objetivo geral é necessário atingir os seguintes tópicos:

- a) Compreender as etapas do orçamento participativo verificando uma definição quanto a sua aplicabilidade e métodos adotados;
- b) E finalmente, buscar os verdadeiros benefícios ou descasos, quanto ao complemento do problema em termos de eficiência, eficácia e efetividade do que é comunicado pela mídia.

É conveniente ressaltar que, pela complexidade da pesquisa, o estudo em questão não pretende esgotar as possibilidades de novas abordagens ao tema.

1.3 Justificativa

Diante das necessidades expostas na presente introdução, justifica-se tal pesquisa pelo fato de a população ter perdido a confiança na gestão pública, pela falta de transparência na prestação de contas, manipulações e fraudes. Isso criou uma imagem de que todo governo se dá por meios inescrupulosos. Uma maneira eficiente de mudar o atual quadro de estagnação político-social em que se encontra o país e obter ganhos em produtividade é enxergar que a participação direta dos cidadãos na execução e inspeção do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual todos em conjunto com o OP, constitui um instrumento eficaz de intervenção na gestão municipal, onde poderemos comprovar mais procedimentos necessários para a realização da política participativa diante de tudo que está acontecendo e do novo cenário da contabilidade pública (SOARES; GONDIM, 1998).

Enquanto da administração da 'coisa pública' por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), as decisões do gestor devem estar em conciliação com as necessidades da sociedade, e temos como ferramenta que assegura a participação direta do povo no planejamento municipal o Orçamento Participativo e toda sua estrutura a ser aplicada (SANTOS, 2007).

Além de ser um modo efetivo de intervenção populacional, o orçamento participativo exerce a cidadania por meio de um mecanismo de embate de interesses individuais que definem interesses úteis para a coletividade.

Conforme Santos (2007), a produção de um orçamento participativo é um avanço de planejamento, pois incorpora valores e expectativas contemporâneas, uma visão transparente e confere uma maior responsabilidade a sociedade, uma vez que esta teve participação na elaboração do orçamento.

Desse modo, o uso do orçamento participativo integra um novo modelo de democracia representativa, atendendo a novas exigências, que julga a construção de uma esfera governamental recorrendo ao maior envolvimento popular.

2 BASE TEÓRICA

Como o orçamento participativo apresenta diversos modelos de uso sem uma padronização, a sua avaliação e comparação tornam-se muito difícil. A escassez de dados e de pouca confiabilidade dos existentes acaba por dificultar conclusões definitivas acerca da prática de orçamentação participativa, tornando mais difícil a conscientização da população sobre a importância do OP, que zela pelo bem estar social. No decorrer da pesquisa os avanços metodológicos e de práticas do OP podem ser percebidos no ritmo com o qual os centros de pesquisas buscam entendê-las e explicá-las.

2.1 Síntese Histórica da Contabilidade Pública

A história da Gestão na Contabilidade Pública no Brasil, segundo os historiadores mais categorizados que tratam do assunto – como, por exemplo, Cibilis da Rocha Viana; Benedito Silva; Aliomar Balleiro; Francisco D'Áuria; José Teixeira Machado Júnior e Gen. Benedicto de Andrade – teve início com o alvará de D. João VI, de 28 de junho de 1808, referendado por D. Fernando José de Portugal, então ministro e secretário dos negócios do Brasil e da Fazenda.

O alvará em referência estabeleceu normas de escrituração por partidas dobradas das operações financeiras, ordenando que a escrituração fosse a mercantil, sendo esta a única seguida pelas nações mais civilizadas naquela época, por ser a mais clara e a que dava menos erros e subterfúgios. Com isso, obrigou-se a aplicação, em cada uma das contadorias gerais, de um livro diário, um livro mestre, um livro memorial ou borrador e um livro auxiliar ou de contas correntes para cada um dos rendimentos das estações de arrecadação, tesouraria, recebedoria, contratos e exatores das rendas da coroa e fundos públicos.¹

Conforme opinião do Professor Francisco D'Áuria, registrada em seu livro “Contabilidade Pública” de 1959:

¹ Comunicação apresentada pelos Contadores da Administração Pública à 3ª Conferência Interamericana de Contabilidade *apud* Alde, A. 1981, p. 25.

Essas normas somente tiveram integral aplicação na gestão do contador geral do Império, o notável homem público Manuel Alves Branco, durante um período de oito anos, de 1832 a 1849. Depois dessa data, até 1914, foram abandonadas as fórmulas de escrituração por falta de técnicos capazes de preservar a organização de Alves Branco. (D'ÁURIA, 1956, p. 37 *apud* ALDE, A. 1981, p. 15).

O professor Francisco D'Áuria assim se expressou referindo-se ao papel da Contabilidade na administração pública:

Concluo que os Estados não podem prescindir de uma boa ordem em suas contabilidades. A prestação de contas é imposição constitucional. Sem boa contabilidade não pode haver boa prestação de contas. O conhecimento exato do patrimônio estadual, uma arrecadação metódica e eficiente, a regularidade e legalidade dos gastos, a determinação das responsabilidades pecuniárias dos agentes dos estados, o perfeito funcionamento, enfim, da máquina administrativa de cada estado, são conseguidas mediante um aparelho seguro e completo de contabilidade. (D'ÁURIA, 1959, p. 31)

Vê-se que essas ideias dos anos 40 são todas as mesmas confirmadas hoje e que se completam, na opinião dos profissionais que militam nos entes públicos.

2.2 Planejamento na Administração Pública

O planejamento é conhecido como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes áreas administrativas, visando alcançar objetivos propostos nas funções típicas do Estado.

Ackoff (1981, p. 44) assim define o planejamento como sendo:

Planejamento é a definição de um futuro desejado e de meios eficazes de alcançá-lo. É um instrumento usado pelo sábio, mas não só por ele. Quando utilizado por homens de capacidade inferior, esse instrumento se transforma num ritual irrelevante que produz paz de espírito em curto prazo, mas não o futuro que se deseja.

O autor, nessa definição, pretendeu dar uma visão ao planejamento sob um aspecto tático e estratégico. No setor público governamental, o planejamento envolve também uma série de atividades que vão alimentando com informações este processo, compreendido em um ciclo orçamentário, no qual figuram estudos, programações, decisões estratégicas e táticas com o acompanhamento e controle de sua execução. Consubstancia-se na peça orçamentária anual que é o

instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período, o seu programa de trabalho, discriminando a origem e as aplicações dos recursos.

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, se apoia em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização; aos quais os governos terão que se adaptar, numa postura de gerenciamento, para atingir a eficiência, eficácia e efetividade no trato dos recursos públicos. Para isso essa lei integrou os três instrumentos de planejamento já previstos na Constituição Federal de 1988: O Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O PPA define os objetivos e metas do período, passando pela LDO, que dimensiona as ações e metas físicas e financeiras de cada exercício, e, por fim, a LOA que prevê os recursos necessários para cada ação constante na LDO.

2.2.1 Etapas do planejamento

O processo de planejamento encontra-se definido por vários autores, os quais estabelecerão várias etapas a se estudar, evidenciando a prática na realização da execução global como objetivo de elaborar a peça orçamentária e dentro dos prazos pré-definidos durante o exercício financeiro, em que se necessita de informações tempestivas e corretas.

Para (Slomski, 2005) as previsões e execuções definir-se-ão algumas etapas de relevância para este estudo:

- A programação orçamentária e elaboração do projeto de lei do orçamento: Esta etapa compreende os seguintes procedimentos, nos quais será necessário estabelecer a definição e delimitação da ação governamental para o exercício seguinte em termos de objetos e prioridades; transmissão destas definições aos órgãos setoriais envolvidos, como Unidades Orçamentárias e Administrativas; Elaboração e Consolidação dos programas e propostas orçamentárias, conforme a técnica do orçamento-programa por cada um dos órgãos setoriais, como Unidades Orçamentárias e Administrativas. A compatibilização das propostas setoriais pelo Órgão Central de Planejamento, a fim de ajustar as programações em relação aos

objetivos, prioridades e recursos disponíveis, deu origem à elaboração do Projeto de Lei do Orçamento.

Discussão e aprovação legislativa: Esta etapa, Castro, D. P. de e Leice, M. G. (2004) compreende a tramitação do projeto de lei orçamentária com todos os ajustes propostos ao órgão central de planejamento ao Poder Legislativo pela iniciativa do Chefe do Executivo. Segundo as normas, este terá a responsabilidade do envio da documentação referente ao projeto de lei orçamentária para análise e discussão, podendo essa lei receber emendas que serão apreciadas e votadas pela Comissão de Orçamento.

Acompanhamento, controle e avaliação: Simultaneamente à execução do orçamento, um sistema de acompanhamento deverá ser acionado para verificar o nível dos dispêndios financeiros em função da execução física dos projetos e atividades. Caso se constate desvios na programação, deverão ser feitos os ajustes de recursos e de programas.

Para Silva (2002), o objetivo do acompanhamento é analisar e avaliar o comportamento da execução dos projetos e atividades, e obter um fluxo de informações que possibilitem os reajustamentos da programação do Governo.

Todas essas informações serão desenvolvidas pelas Unidades Setoriais de Finanças – USF em cada secretaria ou órgão gestor. Seus resultados serão caracterizados na contabilidade analítica de cada unidade (Manual de Elaboração Orçamentária do Governo Federal)

2.3 Orçamento Público

As pesquisas em artigos, compêndios, livros e leis relacionadas ao orçamento público e à utilização do orçamento participativo, constataram uma reduzida disponibilidade de informações para serem aplicadas durante a pesquisa. Constatando a veracidade da afirmação de Angélico (1998, p. 19), quando declara que, nesta área de pesquisa:

A bibliografia é escassa e pobre, e que raros são os estudiosos desta disciplina que se dispõem a escrever sobre ela, e esses poucos abordam a gestão pública orçamentária sob ângulos específicos que constituem, via de regra, a área de suas atuações.

No mundo indefinido de negócios no qual as entidades públicas fazem parte é necessário um preparo para se adaptar as mudanças, sendo necessárias habilidades para gerir os recursos públicos.

De acordo com Ferreira *apud* Pires (2001, p.3), o orçamento público aparece definido como:

1. Ato ou efeito de orçar; avaliação, cálculo, cômputo. 2. Cálculo da receita e da despesa. 3. Cálculo dos gastos para a realização de uma obra. 4. Jur. Fin. Cálculo da recita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à a provação das respectivas câmaras legislativas. 5. Cálculo, feito pelo agrimensor, da partilha dum imóvel sujeito a processo divisório.

Para uma boa administração dos negócios de uma coletividade politicamente estruturada, faz-se imprescindível o uso do orçamento publico. (SOUZA, 2001)

Em bibliografias, específicas definições técnicas nos servirão de base para a pesquisa. Assim, segundo Angélico (1995, p. 18):

Há, sobre a matéria, três teorias: A primeira, tendo à frente o economista alemão Hoennel, declara que o orçamento é sempre uma lei. A segunda, comandada pelo constitucionalista francês Leon Duguit, sustenta que o orçamento é, em algumas de suas partes, um simples ato administrativo, às vezes simplesmente contábil e, em outras partes, ele é lei. A terceira teoria, mais difundida, liderada pelo financista Gaston Jéze, entende que o orçamento possui apenas a aparência de lei, mas sua substância não é a de uma lei.

O orçamento público é um planejamento elaborado para a execução de tarefas expressa na forma de lei, onde por estimativas presume e planeja obtenção de recursos e fixa a despesa da entidade.

O orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros (SILVA, 1996, p.37)

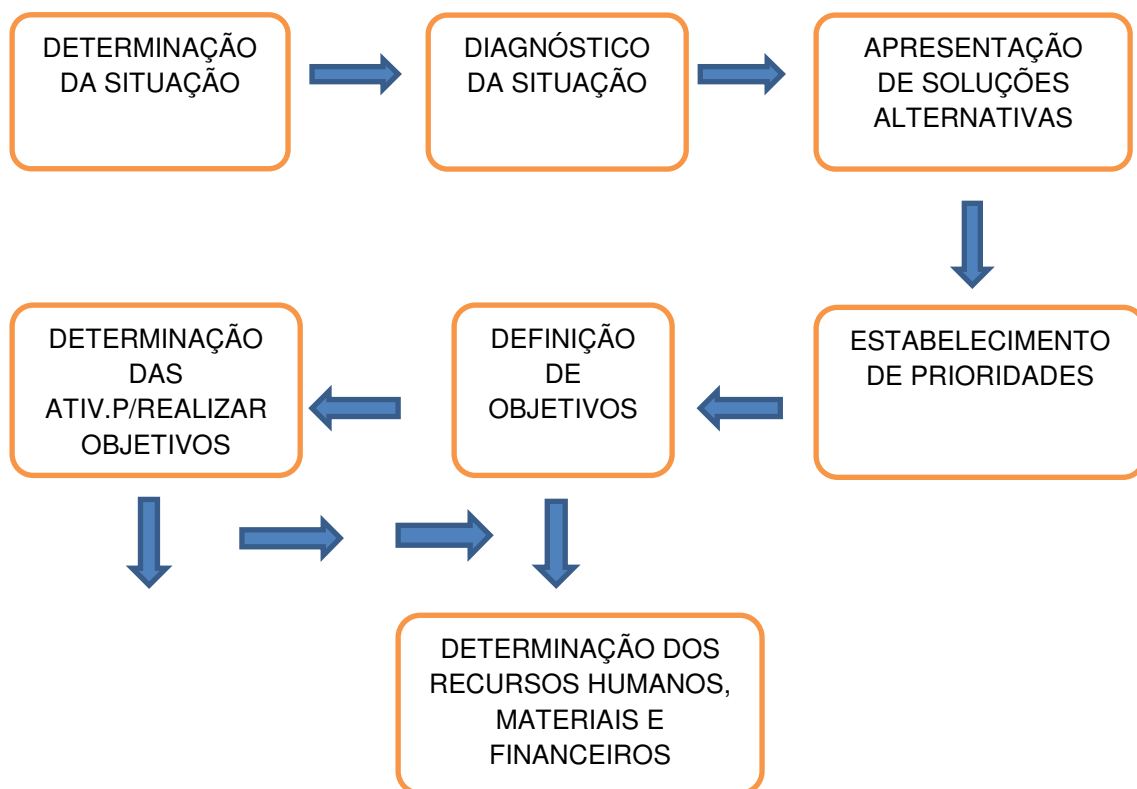
Para Reis (1981), o orçamento público é definido como “um instrumento que serve para orientar as ações a serem desenvolvidas para alcançar determinados objetivos e metas que é denominado de desenvolvimento econômico social”.

A composição do orçamento deve ser exclusiva de assuntos que lhe sejam pertinentes, deve prestar informações claras, ordenadas, completas e equilibradas financeiramente, em questão de receita e despesa.

2.3.1 Tipos de orçamento

Orçamento por programa: uma das modalidades de orçamento em que pela sua apresentação, os recursos de cada unidade orçamentária são vinculados aos objetivos que pretendem ser alcançados. O desenvolvimento do planejamento do orçamento segue os seguintes passos:

FIGURA 1- Desenvolvimento do planejamento do orçamento por programa



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Orçamento Base Zero: um processo orçamentário e de planejamento que inverte o tradicional modo do processo de orçamentação. É necessário que todos os recursos solicitados tenham uma fundamentação sobre sua necessidade, cada item do orçamento precisa ser explicitamente aprovado.

Orçamento Participativo: um processo com participação ativa da comunidade nas decisões referentes às despesas públicas. Tem o foco principal na democratização, retirando o poder de uma elite burocrática e repassando-o para a população, atuando como um importante instrumento de complementação da democracia representativa (SILVA, 2008).

2.4 Instrumentos de Planejamento do Sistema Orçamentário

Diante da Constituição Federal de 1988, o país passou a utilizar uma estrutura orçamentaria tomando como base os seguintes documentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) é um programa de trabalho para se executar em um mandato político. Inicia-se no exercício financeiro seguinte ao da posse e vai até o primeiro exercício financeiro do mandato seguinte. Os instrumentos para a elaboração do PPA são as diretrizes, os programas, os objetivos, as ações e as metas de governo. (SILVA, 2008)

Conforme o mesmo autor a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é classificada de acordo com a Constituição Federal no art. 165, §2º, como um instrumento de planejamento estabelecedor de metas e prioridades da administração pública, que inclui as despesas do exercício financeiro subsequente, além de servir como orientação para a elaboração da Lei do Orçamento Anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária.

Segundo Silva (2008), a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem uma proposta de transparência, com o intuito de facilitar o acompanhamento pelas Câmaras Municipais e pela sociedade. Como descrito na LOA Art.5º, a sua elaboração deve ser compatível com o PPA, a LDO e a LRF, concretizando o planejamento do PPA, como também obedecendo às prioridades da LDO.

2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os princípios do Orçamento Participativo se tornaram os mecanismos de democracia direta mais usados na história política do Brasil, diante instrumento como o plebiscito.

Costa (2008) defende a ideia que o Orçamento Público não deve ser encarado como um mero instrumento técnico de gestão, mais sim de planejamento, com uma grande utilidade política e social, visando gerir os recursos públicos e investi-los de acordo com as necessidades demandadas pela população.

A história do Orçamento Participativo no Brasil tem por base três momentos distintos, conforme apresentado por Pires (2000):

O momento em que os elementos basilares, que construíram a estruturação da metodologia, estiveram presentes em experiências precursoras, mas ainda não levavam o nome de orçamento participativo, mais tinham ingredientes dos primeiros modelos de participação popular;

O segundo momento foi quando o PT (Partido dos Trabalhadores), por meio de um conjunto de iniciativas, conquistou 36 prefeituras;

O último se caracteriza por uma ampliação do uso da metodologia em prefeituras de diferentes partidos políticos, além de iniciativas por entidades governamentais e não-governamentais.

Leis de diversas esferas amparam o OP. Em nível federal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), e no nível municipal, é amparado pelas Leis Orgânicas de cada município. Na Constituição Federal não há tratamento específico para o Orçamento Participativo, apenas fala-se, em seu artigo 14, do plebiscito e do referendo, além de citar também em seu artigo 29, parágrafo XII, acerca da cooperação das associações representativas no planejamento municipal, e deixar as Leis Orgânicas encarregadas pela normatização dos dispositivos de gestão.

Após a disseminação do OP pelo Brasil, este instrumento se tornou uma realidade com necessidade de ser constantemente trabalhada e aperfeiçoada para resultar em experiências eficazes com benefícios reais a população.

2.5.1 Conceito de Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo surge como uma inovação administrativa, um processo no qual a definição das prioridades públicas é realizada com a participação cidadã. Trata-se de uma ferramenta de cidadania que objetiva a alocação de fundos orçamentários com a participação da sociedade. (OLIVEIRA 2005 *apud* SANTOS, 2002).

Wampler (2006) afirma que o OP pode ter seus conceitos baseados em três aspectos diferentes: o social, que funciona como uma ferramenta cidadã para conscientizar a população da função financeira da cidade em realizar investimentos e manter o bem estar da sociedade; o democrático, onde o OP funciona como um instrumento de gestão ampliando a democracia do modo representativo para o modo participativo, possibilitando a interação das pessoas nos assuntos de interesse geral da população; e o aspecto de elaboração de políticas públicas, que além de transferir uma parte da responsabilidade da distribuição dos recursos públicos para a sociedade, também melhora a gestão de recursos ao elaborar verbas transparentes e efetivas.

Uma definição metodológica do OP foi proposta por Yves Sintomer (2007) baseada em cinco critérios:

- 1º. O OP deve considerar um debate explícito de características financeiras e orçamentais;
- 2º. Precisa ser organizada em níveis governamentais de estrutura local (municipal ou freguesia);
- 3º. Necessita de uma continuidade e repetição em seu processo;
- 4º. Tem que incluir no componente orçamental alguma forma de deliberação pública;
- 5º. E os resultados do processo têm que ser publicamente expostos em prestações de contas.

A criação do orçamento participativo nos governos locais depende do processo metodológico utilizado. Os autores Avritzer e Navarro (2003) classificam o OP em duas formas, que são diretamente ligadas ao Orçamento Municipal: OP *Lato Sensu* e o OP *Stricto Sensu*. O primeiro não há participação popular nas decisões, a população é basicamente consultada e informada, não tendo chance de decidir nada. Já o OP *Stricto Sensu* é um processo no qual a proposta orçamentaria é elaborada com opinião do governo e da população, o povo tem participação nas

decisões orçamentárias e o governo abre mão de decidir sozinho onde serão aplicados os recursos públicos.

Mesmo com todas as ferramentas necessárias para a expansão democrática, o OP precisa de cooperação entre sociedade e políticos para que sua aplicabilidade tenha êxito.

Como foi argumentado por Marquetti (2007, p.34):

O sucesso da prática do Orçamento Participativo depende de vários fatores, como por exemplo, do interesse político, da capacidade orçamentária do município, do modelo estrutural, da capacidade deliberativa da sociedade e da interação cooperativa da sociedade civil.

2.5.2 Orçamento Participativo no Brasil e as experiências bem sucedidas

O Orçamento Participativo despertou interesse em várias cidades desde 1989, pois enxergaram um novo modo de gerir recursos.

No início o orçamento era elaborado apenas pelo Poder Executivo, com a chegada do OP esse processo passou a ser compartilhado com a população. Sendo essa colaboração que torna o OP um mecanismo de democracia.

A prática do Orçamento Participativo depende, essencialmente, do Poder Executivo, no caso o Prefeito que decide por iniciá-la. O prefeito também reflete no sucesso do OP, pois tudo depende da sua vontade de dividir a gestão em parceria com a sociedade.

Segundo Pires (2000), para que o processo de implantação do orçamento participativo tenha resultado satisfatório, não é necessário apenas uma boa metodologia, uma equipe competente será extremamente importante, estabelecendo subsídios para execução de tarefas, e responsabilidades aos agentes técnicos e administradores governamentais. O grupo coordenador será responsável pela execução e sucesso dos objetivos planejados.

- A experiência de Porto Alegre

Um exemplo concreto da eficiência do OP é visto na cidade de Porto Alegre, esta que foi eleita entre as 40 melhores práticas do mundo, segundo dados da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

Conforme dados obtidos no site da Prefeitura, a experiência do OP em Porto Alegre já dura 24 anos, sendo o principal instrumento do Governo desde 1989. É utilizado como um processo dinâmico que ajusta as necessidades apresentadas periodicamente, buscando um formato mais facilitador possível, com intuito de ampliar e aprimorar o debate entre Governo e população.

A utilização do OP não é uma obra perfeita e acabada, nem poderia ser diante da constante mudança e superação do novo sobre o velho.

Em Porto Alegre o uso do Orçamento Participativo é decisivo para a solidez financeira, realizando os serviços que a população define para serem cumpridos.

2.5.3 O Orçamento participativo de João Pessoa

Por não existir um modelo de orçamento participativo a ser seguido, cada gestor em conjunto com a população desenvolvem uma metodologia que se adeque as necessidades da região. Com interesse da população, empenho dos gestores políticos, regras claras da forma de participação junto à população, e a divulgação de valores e fontes de recursos, a implantação do OP pode ser feita em qualquer município.

Em João Pessoa o Orçamento Participativo passou a ser uma ferramenta de gestão no ano de 2005, denominada de Orçamento Democrático, regulamentado pela Lei nº 10.429, de 14 de fevereiro de 2005. Com novas ferramentas para aprimorar os serviços oferecidos, foi institucionalizado no âmbito da administração pública municipal a Lei Ordinária nº 12.539 de 12 de março de 2013, que transformou o Orçamento Democrático em Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é utilizado como um instrumento de gestão pública no município de João Pessoa que estabelece diálogo com a população, incentivando a participação dos moradores da cidade.

A Prefeitura optou pela implantação do OP, para que através dele seja implantada na sociedade uma política mais justa e transparente, dando maior força a sociedade. A princípio o intuito é fazer com que a população tenha um maior controle social das verbas públicas, através de prestação de contas e da transparência de políticas públicas que a gestão ira utilizar.

Os objetivos do OP em João Pessoa são descritos no Art. 3º da Lei Ordinária nº 12.539, de 12 de março de 2013, apresentados no fragmento a seguir:

- I – contribuir, de forma objetiva, no processo de participação popular no âmbito da Gestão das Políticas Públicas do Município de João Pessoa, através da criação, fortalecimento e ampliação de espaços de interesses públicos;
- II – auxiliar na discussão, no âmbito da democracia participativa, na elaboração do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA;
- III – corroborar para a elaboração do Plano de Investimento Setorial;
- IV – contribuir com a Política de Desconcentração dos Investimentos Públicos, buscando redirecionar recursos para as áreas mais vulneráveis em termos de infraestrutura e onde reside a população com menos poder aquisitivo, visando o desenvolvimento social equânime do nosso município;
- e
- V – auxiliar na fiscalização de obras, serviços e ações executadas pela gestão municipal.

Com esses objetivos alcançados o OP visa à participação direta da sociedade quando forem elaboradas as leis que tratam acerca do orçamento público e de diretrizes para utilização dos recursos públicos financeiros.

Dados da Prefeitura Municipal de João Pessoa, mostram que em sete anos de uso o OP já reuniu mais de 150 mil pessoas em plenárias, cerca de 2 mil delegados já foram eleitos e mais de 1.400 reuniões entre a população e o Poder Público já ocorreram. (PMJP – PB, 2013)

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Mesmo com uma significativa expansão do Orçamento Participativo nos últimos anos, ainda são escassos estudos e pesquisas sobre o tema. Desse modo foi necessária à realização de levantamentos bibliográficos em livros, periódicos e trabalhos acadêmicos, sites de prefeituras e sites oficiais do governo, que abordassem a estrutura, conceitos e experiências do Orçamento Participativo. Todo esse processo foi necessário para atingir os objetivos da pesquisa, realizando uma exaustiva e seletiva busca de informações que fossem de interesse para o desenvolvimento do trabalho.

A pesquisa se caracteriza, quanto aos objetivos, como exploratória, por buscar aprofundar o conhecimento sobre uma área pouco estudada e com escassez de conhecimento acumulado (VERGARA, 2004).

Como procedimento técnico, foi utilizada a pesquisa de campo, que segundo Vergara (2000), é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo.

As entrevistas foram realizadas nos órgãos responsáveis pelo Orçamento Participativo no município de João Pessoa para a coleta de dados.

O tipo de entrevista aplicada foi a não estruturada, por ser composta de questões abertas facilita o desenvolvimento e o entrevistado se sente a vontade em responder como lhe for adequada.

O foco da entrevista foi entender a funcionalidade do Orçamento Participativo em João Pessoa.

As entrevistas tiveram como finalidade esclarecer acerca do processo de formação do Orçamento Participativo e sua efetividade. Foi aplicada em duas etapas, sendo a primeira no dia 11 de dezembro de 2013 na Diretoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento, onde foi exposto sobre a parte técnica do OP, e segunda parte da entrevista foi realizada no dia 18 do mesmo mês na Secretaria Executiva do Orçamento Participativo, onde foi esclarecido sobre a parte organizacional e todo o processo do OP.

A forma de abordagem usada na pesquisa foi definida como qualitativa, e como descreve Triviños (1987), a pesquisa qualitativa permite analisar os aspectos implícitos ao desenvolvimento das práticas organizacionais. No caso o processo do

orçamento programa e orçamento participativo foram analisados para o entendimento quanto a sua forma de aplicação.

A abordagem qualitativa - comparativa, segundo Gil (2006), é muito utilizada em pesquisas no campo das ciências sociais, pois possibilita comparar e ressaltar as diferenças e similaridades, consistindo em levantamento de dados e informações embasados em bibliografia especializada sobre conceitos teóricos e em documentos que relatam sobre um caso específico.

Como o OP é utilizado em diversos estados, o trabalho buscou identificar e coletar várias informações para compreender a implantação, a estrutura e o seu funcionamento.

3.1 Universo da Pesquisa e Amostra

O orçamento participativo no município de João Pessoa representa o estudo principal da pesquisa e teve como escolha o município citado por este dar uma preferencia especial ao Orçamento Participativo (antes denominado no município de Orçamento Democrático).

Após verificar os municípios de maior população como Cabedelo, Campina Grande e Bayeux observou-se que João Pessoa seria um município de excelente estudo, por possuir uma secretária de orçamento democrático, recurso que os demais municípios não apresentavam em sua plenitude estruturada na mesma forma que João Pessoa se dedica.

João Pessoa é a capital e principal centro financeiro e econômico do Estado da Paraíba representando 30,7% da economia paraibana, e detêm o maior índice de desenvolvimento humano (IDH) da Paraíba. Com a marca de 8ª cidade mais populosa do nordeste e considerada uma das capitais de melhor qualidade de vida do nordeste brasileiro. (WIKIPÉDIA, 2014).

Nossa pesquisa foi realizada em parte in-loco junto a Secretária de Orçamento, onde vários questionamentos foram programados para que pudéssemos nos familiarizar com todo o processo e pessoal envolvido no OP. Sendo utilizada para identificação no Órgão Público, uma carta de apresentação fornecida pela Comissão do Trabalho e Conclusão de Curso, que foi aceita pelo representante da Secretária Executiva do Orçamento Participativo, o mesmo que respondeu solicitamente ao questionamento e autorizou a divulgação dos nomes de gestores,

diretores e resultados conforme fosse desenvolvida a pesquisa. Durante o processo foram alcançados resultados satisfatórios para suprir os questionamentos levantados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados foi realizada nos órgãos responsáveis pelo Orçamento Participativo no município de João Pessoa, a Secretária de Planejamento, que é o órgão central do orçamento e responsável pela parte técnica, ou seja, compatibilizar a previsão da receita do município e fixar as despesas de acordo com as demandas coletadas pelo OP, e a Secretária Executiva do Orçamento Participativo, sendo esta a responsável por todo o arcabouço de coleta de demandas para o OP, eleição de conselheiros, e toda parte organizacional do processo.

O Orçamento Participativo tem como objetivos no município de João Pessoa, segundo a PMJP:

- Ser um mecanismo de democracia participativa para efetivar as Políticas Públicas;
- Compartilhar poder por meio da promoção do diálogo continuado com a população para tomar decisões e fazer escolhas de prioridades a serem implementadas pela gestão.
- Contribuir de forma significativa na construção das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA);
- E possibilitar espaços de diálogos e de promoção da cultura do controle social.

Como informou a Secretaria Executiva do Orçamento Participativo, a cidade foi dividida em 14 regiões geográficas, denominadas de Regiões da Participação Popular, com o formato regionalizado de organização social. Conforme o quadro a seguir.

QUADRO 1- Bairros e Comunidade das Regiões de Participação Popular

Região	Bairros/Comunidades
1ª	Bairros: Aeroclube, Bessa, Jardim Oceania, Manaíra, Jardim Luna, Brisamar, João Agripino, Bairro São José. Comunidades São Luiz, São Gabriel, São Mateus, Travessa Washington Luís e Chatuba I, II e III.
2ª	da Penha, Quadramares, Altiplano, Cabo Branco, Tambaú, Seixas, Jacarapé. Comunidades: Jacarapé I, II e III, Vila dos Pescadores, Rio do Cabelo, Vila do Sol, Vila São Domingos, Cidade Recreio, Barreira do Cabo Branco e Paulino Pinto.
(CONTINUA)	

Região	Bairros/Comunidades
3ª	Mangabeira I, II, III, IV, V, VI e VII, Cidade Verde I e II, Prosind. Comunidades Girassol, Feirinha, Jardim Mangueira, Nova Esperança, Vila União, Vila São Jorge, Condomínio I, II e III, IPEP, Projeto Mariz I, II e III, Patrícia Tomaz e Conjunto dos Militares.
4ª	Bairros: de Valentina I, II e III, Paratibe, Cuiá, Mussumagro, Barra de Gramame. Comunidades: Frei Damião, Santa Bárbara, Doce Mãe de Deus, Rabo da Gata, Maribondo, Quilombolas, Cumurupi, Manzuar, Praia do Sol, Lot.Monte das Oliveiras, Lot.Cidade Maravilhosa, Lot.Rota do Sol, Lot.Caminho do Mar, Lot.Planície Dourada, Lot.Girassol.
5ª	Bairros: de José Américo, Água Fria, Cidade dos Colibris, João Paulo II, Ernani Sátiro, Esplanada, Costa e Silva, Grotão, Geisel, Funcionários II,III e IV. Comunidades Jardim Sepol, Jardim Nova Canaã, Colibris, Jardim Laranjeiras, Conjunto da FAC I e II, Mãe Bienga, Santa Verônica, Quadra Mares, José Mariz I, Jaqueiras I, II, III e IV, Walter Forte, Boa Vista, Citex, Nova República, Nova Trindade III, Conjunto Radialista, Lava Jato, Maria de Nazaré, Condomínio Fraternidade, Presidente Médici, Loteamento Morada Verde, Gauchinha, Taipa, Nova Vida, Vila da Paz, Sesi.
6ª	Bairros: do Bairro das Indústrias, Distrito Industrial, Cidade Verde I, II e III e etapas, Jardim Veneza. Comunidades: Conjunto José Vieira Diniz, Nova Trindade, Conjunto Nossa Senhora das Graças, Munbaba, Três Lagoas, Chatuba, Lot.Verde Vale, Lot.Cidade Jardim, Condomínio da Paz, Lot.Clóvis Gondim.
7ª	Bairros: Cristo, Jaguaribe, Rangel. Comunidades: Boa Esperança, Jardim Bom Samaritano, Novo Horizonte, Pedra Branca, Raicho Doce/Ceasa, São Geraldo, Vale Verde, Redenção, Jardim Itabaiana, Bela Vista, Matinha, Monte Cassino, Paturi.
8ª	Bairros: de Cruz das Armas, Funcionários I, Jardim Planalto, Oitizeiro, Comunidades: Jardim Guaíba, Baleado, Lagoa Antônio Lins, Alvorada I e II, Novo Horizonte II, Ribeirinhas, Travessa São Luiz, Buraco da Gia.
9ª	Bairros: do Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Bairro dos Novais, Centro Histórico, Varadouro. Comunidades: Distrito Mecânico, Beira da Linha, Comunidade 5 de Junho, Juracy Palhano, São Judas Tadeu, Miramangue, Jardim da Mônica, Aratu, Vila União, Redenção, Av.Nova Liberdade, Coronel Bento, Cicero Moura, Bola na Rede, Ninho da Perua, Campo da Alvorada, Independência, Porto do Capim, Frei Vital, Vila Nassau, Trapixe, Renascer I, Santa Emília de Rodat, Satumino de Brito.
10ª	Bairros: do Roger, Tambiá, Treze de Maio. Comunidades: Asa Branca, do S., Filipéia, Vila Japonesa, Riachinho, Terra do Nunca e Buraco da Gia.
11ª	Bairros: de Mandacaru, Pedro Gondim, Bairro dos Ipês I e II, Bairro dos Estados. Comunidades: Padre Zé, Alto do Ceu, Jardim Ester, Jardim Coqueiral, Jardim Mangueira, João Galdino de Carvalho, Pé de Moleque, Beira da Linha, São Pedro, Porto João Tota, Vem-Vem, Beira Molhada, Vila do Teimoso, Rua do Cano, Manguê.

Regiões	Bairros/Comunidades
12ª	Bairros: de Gramame, Engenho Velho, Ponta de Gramame, Colinas do Sul I e II. Comunidades: Conjunto Residencial Marines, Residencial Gervásio Maia.
13ª	Bairros: do Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar. Comunidades: Padre Hildon Bandeira, Cafofo, Liberdade, Brasília de Palha, Vila Tambauzinho, Tito Silva, Miramar, Travessa Yayá.
14ª	Bairros: do Castelo Branco I, II e III, Bancários, Anatolia, Jardim São Paulo, Jardim Cidade Universitária, Colibris II. Comunidades: São Rafael, Santa Clara, Timbó, Eucalipto, Santa Barbara.

Fonte: Secretária Executiva do Orçamento Participativo (2013).

Em cada uma das regiões, há um ou mais Articuladores Regionais do Orçamento Participativo para contribuir no processo de organização, da mobilização e da participação popular durante todo o processo do Ciclo do OP.

O povo tem participação no OP através de diversas etapas ao decorrer de sua construção.

A participação popular ocorre por meio de etapas que vão desde as reuniões preparatórias até a avaliação, conforme as nove etapas do Ciclo do OP apresentadas a seguir:

FIGURA 2- Ciclo do Orçamento Participativo



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa (2013).

As reuniões preparatórias visam ao esclarecimento para a população sobre o funcionamento do Ciclo do Orçamento Participativo, bem como a mobilização da sociedade civil a participar do Ciclo do OP.

A segunda etapa é o momento de escolha das demandas apresentadas pela população, é o ponto alto do Ciclo do Orçamento, onde a população se organiza para pautar suas necessidades e também definem as prioridades de cada atividade para ser executado no orçamento seguinte. São escolhidas 10 demandas para cada região.

As assembleias regionais buscam eleger por meio da população os Conselheiros Regionais do OP para o mandato de dois anos nas 14 regiões.

A quarta etapa do ciclo, a assembleia geral do orçamento, é quando se apresenta o resultado dos serviços solicitados para a LOA do exercício seguinte.

Os fóruns temáticos são compostos pela sociedade civil, membros dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, representantes dos diversos segmentos sociais. Seu objetivo é a formação e debate para construção de políticas públicas. No ano de 2013 por conta do PPA-Participativo os fóruns assumiram uma perspectiva diferente, e se tornaram palco da construção do Plano Plurianual de João Pessoa.

O Congresso Municipal da Participação é um evento de cunho formativo, que tem como objetivo ampliar as discussões sobre temas relevantes para o trabalho dos conselheiros do OP e da sociedade, visando contribuir na ampliação de ferramentas para o controle social do bem público.

As caravanas de prioridades redundam no momento de acompanhamento das ações aprovadas pela população nas 14 regiões. A finalidade dessa etapa é fiscalizar a execução das deliberações realizadas nas plenárias, bem como a qualidade na realização dos serviços efetuados por empresas terceirizadas contratadas pela Prefeitura.

O momento da penúltima etapa é o planejamento participativo, onde é dado um retorno à comunidade pela equipe do orçamento participativo, no planejamento é devolvida a comunidade as demandas apresentadas nas audiências regionais. As Secretarias apresentam aos bairros, se a ação solicitada terá viabilidade técnica para execução.

A última etapa é um momento de avaliar as ações planejadas durante o ano, refletir sobre a formatação do mecanismo, e buscar ampliar o acesso da população as ações e serviços da Prefeitura municipal de João Pessoa.

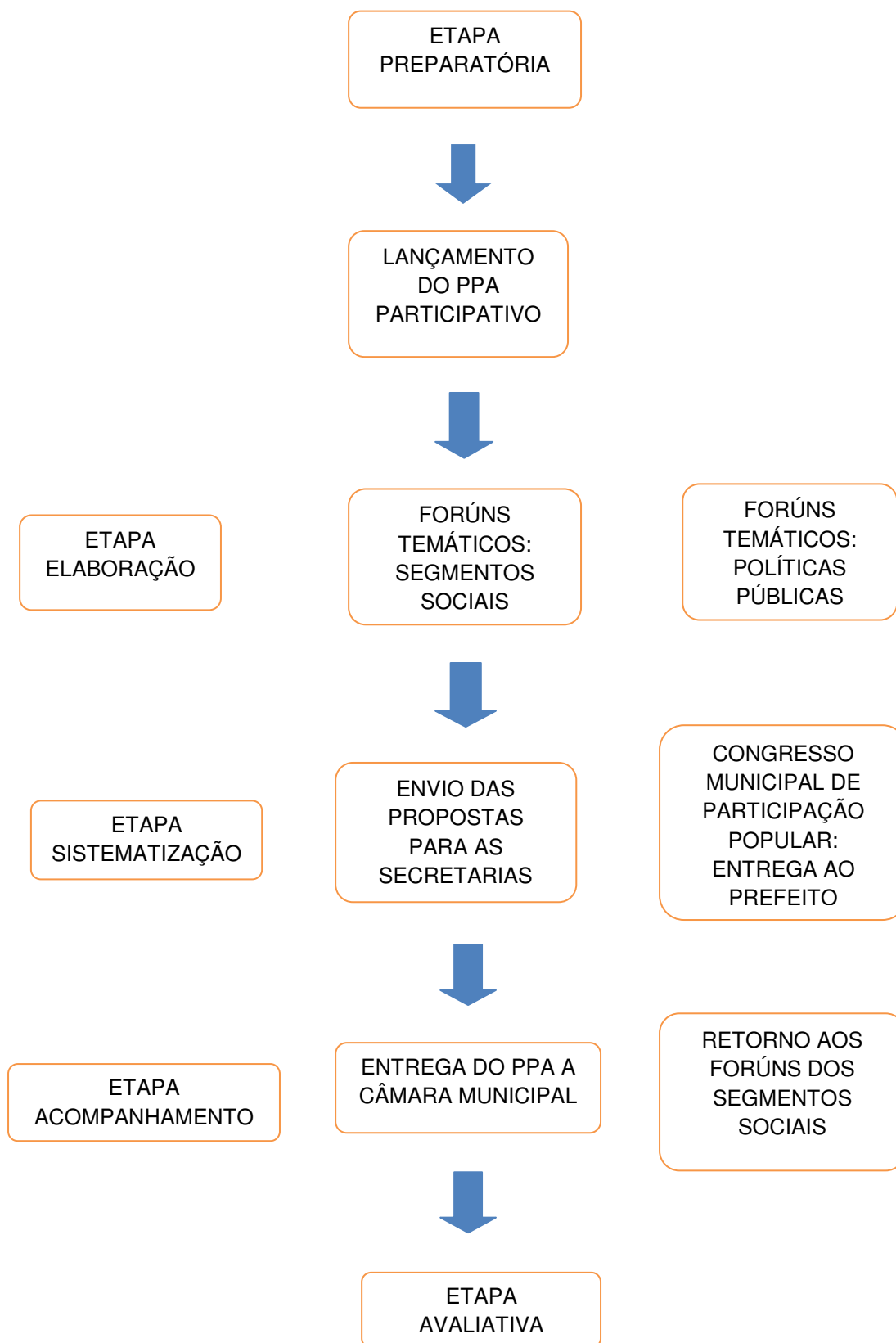
A cada ano as etapas podem variar de acordo com o planejamento anual, e além das etapas e reuniões presenciais, a população pode utilizar o OP online. Novos canais de participação foram implantados, a partir do diálogo com as organizações da sociedade civil e com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos de Criança e Adolescente (CMDCA), e foi lançado com o apoio da Secretaria de Educação, o Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA).

E uma nova ferramenta de gestão foi criada na atual Gestão Municipal, a construção coletiva do Plano Plurianual (2014-2017), chamado de PPA Participativo. Essa nova ação tem como foco melhorar a qualidade de vida das pessoas que mais precisam de atenção e da ação concreta do poder público.

Em entrevista junto ao representante da Secretária Executiva do Orçamento Participativo, o PPA Participativo de João Pessoa foi definido como um processo de construção coletiva que conta com a participação dos segmentos sociais do município, em que a sociedade civil organizada é convidada a apresentar propostas e diretrizes para o Plano Plurianual 2014-2017. Desse modo o PPA Participativo se tornou mais um meio de comunicação entre a população e a gestão municipal, como uma escuta onde a sociedade expõe suas necessidades, e apresentam sugestões para que seja melhorada a qualidade de vida e serviços.

As proposituras do PPA Participativo nortearão o governo para a execução de ações e obras na cidade, porém o PPA não estabelece orçamento, ele é um plano que organiza a gestão municipal.

Sua elaboração acontece em seis etapas, onde dentro dessas etapas se divide em 11 momentos.

FIGURA 3- Fluxograma do PPA participativo de João Pessoa

Estando o fluxograma pronto e as etapas definidas, o processo será realizado no decorrer de sete meses.

Entre os meses de abril e maio são realizados os diálogos e reuniões preparatórias o PPA Participativo entre os representantes da sociedade e os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Segundo a Secretaria Executiva do Orçamento Participativo, em 2013 nessa etapa foram realizadas 17 reuniões, com 21 secretarias envolvidas e 181 participantes.

Realizada a preparação, serão feitos no mês de junho os lançamentos do PPA Participativo, os Fóruns Temáticos com os representantes dos segmentos sociais e de Políticas Específicas, e toda a sistematização dos trabalhos.

Em julho, os Fóruns Temáticos das Políticas Públicas Municipais são realizados.

Após todas as reuniões em agosto, é entregue ao Prefeito no Congresso Municipal o documento final com as propostas.

E em setembro, após análise das propostas pelo Prefeito, é entregue o documento final do PPA Participativo a Câmara Municipal.

Sendo finalizado no mês de outubro, com a avaliação de todo o processo de elaboração do PPA Participativo.

Instrumentos como o OP e o PPA Participativo, são utilizados pelo município de João Pessoa, para fazer uma gestão cada vez mais comprometida com resultados, numa perspectiva da ampliação dos direitos e transformação social.

4.1 Análises das Entrevistas

A realização das entrevistas se deu em órgãos responsáveis pelo Orçamento Participativo no Município de João Pessoa. Foi entrevistado um representante da Secretaria de Planejamento e um da Secretaria Executiva do Orçamento Participativo.

A entrevista foi aplicada com intuito de conhecer o funcionamento e como é construído o Orçamento Participativo em nossa cidade, bem como as suas principais características.

Como foi constatado na entrevista, no município de João Pessoa é utilizado o modelo de orçamento participativo desde 2005, tendo sido aprimorado no ano de 2013 com adição de alguns mecanismos que estimulam a maior participação da

população, como a realização de levantamento de demandas pela internet através do OP online, buscando atingir um público diferenciado.

A construção do OP funciona por meio de etapas, com participação da população por meio de diversos mecanismos. Segundo informado pela Secretaria de Planejamento, todo o processo organizacional de coleta de demandas, eleição de conselheiros, cronograma de reuniões, é feito pela Secretaria Executiva do Orçamento Participativo. Este órgão se responsabiliza em coletar demandas, e organiza-las de acordo com prioridades, essa necessidade existe em decorrência dos finitos recursos financeiros para a realização dos serviços solicitados. Sendo encaminhada posteriormente, para as secretarias responsáveis por cada serviço solicitado de acordo com sua especificidade, para logo depois serem encaminhadas para a Diretoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento onde será feito a parte técnica do Orçamento Participativo.

Em relação ao questionamento sobre a inclusão das demandas do OP no Orçamento Programa foi constatado que as demandas são levadas as secretarias responsáveis por cada serviço solicitado e estudado a possibilidade de executar as demandas para então de acordo com a possibilidade de realização ser incorporado no Orçamento Programa.

Algo que ainda necessita ser aprimorado é a área tecnológica do OP, pois nenhum sistema informatizado de gerenciamento de informações é usado no processo de construção do orçamento, apresentando como ferramenta informatizada apenas o OP online, que realiza o levantamento de demandas.

Em termos de Orçamento Geral, não se tem definido qual a repercussão do Orçamento Participativo, não existe um percentual para a participação do OP no Orçamento Geral. Como citou o Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Orçamento Participativo em sua entrevista:

“Existe a demanda, existe o recurso, se executa a ação. No entanto a gente não tem esse feedback.” (Adailson Regis, Chefe de Gabinete da Sec. Executiva do OP)

O Orçamento Participativo, segundo exposto pela Secretaria Executiva do OP, é de interesse da comunidade, pois a elaboração do OP permite à população a oportunidade de escolher aquilo que de fato deve ser feito pela Prefeitura.

Para os responsáveis pelo Orçamento Participativo, seu uso na cidade de João Pessoa tem apresentado um caráter positivo de não criar barreiras entre a gestão e a população, além de apresentar um instrumento extremamente importante por aproximar a sociedade da gestão. Para o entrevistado a ideia do OP se define como:

“A ideia é exatamente essa, que eu consiga me aproximar de você de modo que eu compreenda suas necessidades.” (Adailson Regis, Chefe de Gabinete da Sec. Executiva do OP)

O uso do orçamento participativo no município de João Pessoa não está totalmente qualificado, pois observando pelo ponto de vista da população, ainda é necessário uma maior apropriação desse instrumento, pois a cultura da população de João Pessoa ainda não chegou a uma participação muito efetiva, a ideia do OP não foi totalmente comprada pela sociedade, pois só as classes mais baixas que são mais assíduos no processo, por terem necessidades maiores que o OP pode solucionar.

A partir da análise das entrevistas tornou-se possível uma maior compreensão sobre o processo de construção do Orçamento Participativo, como é a relação entre gestão e população, e foi constatado que na cidade de João Pessoa esse instrumento tem apresentado resultados satisfatórios, contudo alguns aspectos necessitam de melhorias, como no caso da falta de comprometimento de parte da população com a ferramenta de gestão que o Orçamento Participativo oferece.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consideração ao que foi exposto no presente trabalho, ficou constatada a necessidade de uma administração que saiba gerir os finitos recursos públicos, de modo que seja maximizada a realização de ações em prol do bem estar comum, além de cumprir as determinações impostas ao poder público pelo advento da Lei Complementar n.º 101/2000, da Lei Complementar n.º 131/2000 e, em especial, da Lei n.º 12.527/2011, que tem como obrigação central promover a transparência como um estilo de governança em oposição à cultura do sigilo. Assim, para exercer uma gestão em conjunto com a sociedade é preciso incentivar a participação ativa do povo na administração pública. A gestão pública municipal de João Pessoa vem incluindo novos canais de diálogo com a sociedade, a partir do novo modo de Orçamento Participativo que implantou novas formas democráticas para o orçamento público, com o PPA Participativo, o OP Criança e Adolescente nas escolas municipais e o OP Online, que busca atingir um novo público.

Nos novos moldes de gestão participativa, o Orçamento Participativo se torna mais que apenas uma abertura para opiniões no orçamento público, é um processo maior que visa construir um espaço de democracia participativa, e que ao longo do tempo tem ganhado adeptos que procuram um novo modelo de participação orçamentária.

Com a realização da pesquisa foi possível conhecer como é a operacionalização do OP no município de João Pessoa, todo o processo desde as reuniões preparatórias até a parte técnica de realização do orçamento. O modelo de orçamento usado em João Pessoa tem sido útil para a gestão municipal, contudo ainda é necessário superar alguns desafios, como recuperar a credibilidade deste instrumento de participação e ampliar participação efetiva da população na gestão de políticas públicas na cidade, pois mesmo com uma boa aceitação pela sociedade ainda há muito que se avançar.

O Governo Municipal de João Pessoa mesmo estando em um momento de dificuldades política, de mudanças drásticas no sistema de controle interno, secretários, tem feito esforços para uma boa gestão democrática. Instrumentos como o Portal de Transparência, a Lei de Acesso a Informação, o Conselho Municipal da Transparência Pública e Combate à Corrupção, a Ouvidoria Municipal

e a Controladoria-Geral do Município, são usados para fazer uma gestão cada vez mais comprometida com resultados, procurando ampliar os direitos da sociedade.

Ainda há no que se avançar também na área sistematizada do Orçamento Participativo, pois não existe um sistema informatizado que realize estimativas de orçamento disponível, que percebam quais são as demandas e toda a parte de informação do OP. Sendo esse trabalho realizado manualmente pelos delegados e responsáveis pela elaboração do orçamento participativo.

E conforme apresentado pelos gestores do OP entrevistados, apesar das deficiências ainda contidas no Orçamento Participativo na cidade de João Pessoa, seu uso durante esses oito anos tem sido considerado como uma boa experiência e tem beneficiado a população com diversas ações e serviços voltados para a coletividade.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

ALDE, A. **Contabilidade pública**. 7º ed. São Paulo: Atlas, 1981.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8º ed. São Paulo: Atlas, 1998.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em:<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_p_articipativo_e_teoriam_democratica_-_leardo_avritzer.pdf> Acesso em: 23 out.2013.

AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza. (Org.). **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Tesouro Nacional**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/conheca/principais-atribuicoes/programacao-financeira>>. Acesso em: 29 jan.2014.

CASTRO, D. P. de & LEICE, M. G. **Contabilidade pública no Governo Federal**. São Paulo: Atlas, 2004.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**: Res/Pvblica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ano. nº 1 (set. 2002). Brasília: ANESP, 2002. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/file/respvblica/respvblica_6_2.pdf>. Acesso em: 19 out.2013.

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: Ações práticas em Orçamento Participativo e governança local solidária**. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

COSTA, D. M. D. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. V.15, n.56. São Paulo, 2010.

D'ÁURIA, F. **Contabilidade pública**. 9ª ed. São Paulo: Cia Editorial Nacional, 1959.

Democratização da Gestão Pública. In_ O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras** / Amir Antônio Khair. – Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

MARQUETTI, Aldamir. **Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004**. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Orçamento Participativo: Instrumento de PIRES, Valdemir. Orçamento participativo: a realidade e a universidade**. [2008]. Disponível em: <http://pires.pro.br/documentos/orcamentoparticipativo_arealidadeeuniversidade60311.pdf>. Acesso em: 19 out. 2013.

PORTAL do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamento federal compromisso com o cidadão**. [2013]. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/momento-do-orcamento-1/programas/o-que-e-orcamento-participativo>>. Acesso em: 15 out. 2013.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Histórico do Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 29 jan.2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/PB. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em: 19 out.2013.

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

SANTOS, Boaventura de Souza. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa para uma democracia redistributiva**. In: Boaventura de Souza Santos (Org).

SANTOS, Luiz Carlos dos. **A justificativa de uma pesquisa científica: a dimensão social**. [2007]. Disponível em: <http://www.lcsantos.pro.br/arquivos/56_A_JUSTIFICATIVA_social01042010-190849.pdf>. Acesso em: 23 out.2013.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. **Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal**. 2004. 66 f. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Auditoria) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2004.
SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**. São Paulo: Atlas, 2008.

SINTOMER, Yves (2007) “**O Panorama dos OP na Europa**” in Curso de Formação Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 22 de Junho.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOARES, José A.; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José A.; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Editora Cortez. 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de pessoas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

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

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 jan.2014.

WIKIPÉDIA. **João Pessoa**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Jo%C3%A3o_Pessoa>. Acesso em: 08 jan.2014.

APÊNDICE

APÊNDICE - A: ROTEIRO DA ENTREVISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E CONTABILIDADE

ESTUDO DA APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

Entrevista realizada para a coleta de dados com intuito de complementar o trabalho de conclusão do curso de Ciências Contábeis - UPFB 2013.2, da aluna Daniela Nascimento dos Santos, com orientação do MS. Marcelo Pinheiro de Lucena.

ENTREVISTA

- 1- Qual orçamento é adotado no município de João Pessoa?
- 2- Se for o democrático/participativo como ele funciona?
- 3- Os projetos que são incluídos no Orçamento Programa são assim feitos de uma maneira generalizada ou é específico de acordo com as necessidades apresentadas pelos delegados?
- 4- Como é feita a consolidação/efetivação das necessidades no orçamento?
- 5- Nas secretarias existem unidades orçamentárias específicas para atender a programação orçamentária?
- 6- O orçamento participativo é um fato já efetivado em termos de sistemas informatizados nas prefeituras?
- 7- Qual a repercussão do orçamento participativo no orçamento geral do município?
- 8- Existem interesses no desenvolvimento/elaboração do orçamento participativo? E quais são?
 - prefeitura?
 - políticos?
 - comunidade?
- 9- O desenvolvimento do orçamento participativo tem sido útil? Tanto no âmbito governamental quanto para suprir as necessidades da população?
- 10- Qual sua opinião acerca do uso do orçamento participativo no município de João Pessoa?

APÊNDICE - B: CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
Trabalho de Conclusão de Curso

CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL

Pelo presente documento, eu

Entrevistado(a): ADAILSON REGIS DE OLIVEIRA,

RG: 2447914 emitido pelo(a): SSP,

domiciliado/residente em (Av./Rua/nº./complemento/Cidade/Estado/CEP):

declaro ceder ao (à) Pesquisador(a):

Daniela Nascimento dos Santos,

CPF: 067.985.344-46 RG: 346139-7 emitido pelo(a): SSP,

domiciliado/residente em (Av./Rua/nº./complemento/Cidade/Estado/CEP):

sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador(a)/entrevistador(a) aqui referido(a), na cidade de João Pessoa, Estado PB, em 18/12/2013, como subsídio à construção de seu Trabalho de Conclusão de Curso Bacharelado em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba. O(a) pesquisador(a) acima citado(a) fica conseqüentemente autorizado(a) a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a única ressalva de garantia da integridade de seu conteúdo e identificação de fonte e autor. -----

Local e Data:

João Pessoa, 18 de dezembro de 2013

Adailson Regis de Oliveira
(assinatura do entrevistado/depoente)