

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO DE BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA**

SABRINA SOARES SANTOS

A GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA EM JOÃO PESSOA: Uma análise da efetividade na distribuição de recursos na gestão do prefeito Luciano Cartaxo (2013-2020)

**JOÃO PESSOA
2024**

SABRINA SOARES SANTOS

A GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA EM JOÃO PESSOA: Uma análise da efetividade na distribuição de recursos na gestão do prefeito Luciano Cartaxo (2013-2020)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, em cumprimento final das exigências para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública, sob a orientação do Prof. Dr. Vico Denis Sousa de Melo.

JOÃO PESSOA
2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237g Santos, Sabrina Soares.

A gestão participativa e democrática em João Pessoa:
uma análise da efetividade na distribuição de recursos
na gestão do prefeito Luciano Cartaxo (2013-2020) /
Sabrina Soares Santos. - João Pessoa, 2024.
30 f.

Orientação: Vico Denis Sousa de Melo.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Orçamento Público. 2. Orçamento Participativo. 3.
Gestão Participativa. I. Melo, Vico Denis Sousa de. II.
Título.

UFPB/CCSA

CDU 35

DEDICATÓRIA

*Para meus amados avós, D. Sofia e Sr.
Luciano (in memoriam) e toda minha
família. Obrigada por tanto amor.*

AGRADECIMENTOS

A Deus direciono o meu primeiro agradecimento, sem Ele eu não teria chegado até aqui, a Ele toda honra e toda glória. Aos meus avós, Dona Sofia e Seu Luciano (*in memorian*), obrigada por terem sido tão fortes e batalhadores por todas nós, somos o reflexo da força, determinação e amor dos melhores seres humanos que Deus poderia criar, obrigada por todo o amor, cuidado, zelo e privilégios, nem mesmo mil páginas poderiam descrever meu amor por esses dois seres iluminados, a minha vó em especial, obrigada por todas as orações e por me ensinar sobre o amor de Deus. A minha mãe, Luciana, obrigada por tudo o que fez e ainda faz por mim, por em nenhum momento ter desistido em meio a grandes batalhas que o destino colocou em nossos caminhos, nunca me esquecerei da sua força e do seu amor, te amo e tenho orgulho de ser sua filha. A Isadora, minha irmã, com quem divido a vida, o quarto e até as brigas, você é um dos motivos para que eu nunca desista, espero te ver trilhar um lindo caminho e ser seu porto seguro para sempre. Às minhas tias, Luciane e Luana, vocês que foram mães, irmãs e amigas durante muitas vezes, crescer com vocês é divino, obrigada por todos os incentivos e orações, amo vocês. Ao Davi, nosso caçula, você foi muito sonhado e esperado, obrigada por ser o menininho mais amável da minha vida, te ver crescer tem sido gratificante. Agradeço às minhas amigas, que são sem dúvida alguma minha segunda família, algumas por perto outras distantes, de muito ou pouco tempo, mas sempre minha rede de apoio, meu refúgio e meu lugar de conforto, em especial minhas melhores amigas desde de infância, Lyvia Ewelín e Alice Laudelino, nossa amizade que se iniciou no fundamental, passou pelo ensino médio e agora estamos finalizando a graduação, nem em sonho poderia imaginar tamanha benção, amo vocês como minhas irmãs, obrigada por me ajudarem a caminhar em passos bons e leves. Agradeço a todos os professores do Departamento de Gestão Pública da UFPB, com a ajuda de todos estou finalizando uma linda fase e com grandes ambições para iniciar outras, obrigada por todo incentivo e força, vocês foram peças essenciais na minha vida acadêmica. Ao meu orientador Professor Vico Melo, obrigada por toda disponibilidade e orientação nesse período, serei eternamente grata por toda a sua dedicação. Agradeço à Prof. Glenda que me apresentou a linha de pesquisa, com sua enorme paciência me transmitiu muitos ensinamentos e iluminou minha jornada. Por fim, meus sinceros agradecimentos a todos os membros da Secretaria de Participação Popular da Prefeitura de João Pessoa, em especial ao Secretário Thiago Diniz e ao Assistente de Gabinete Edson Lima por se disponibilizarem a contribuir com essa pesquisa.

RESUMO

Este artigo busca analisar a gestão participativa e democrática no município de João Pessoa, iniciando nos modelos de democracias e Orçamentos públicos até o Orçamento Participativo. Realizando a descrição histórica, características, modelos, avanços e limitações em formato nacional e mundial. O recorte para o município traz uma análise pontual da gestão do gestor público Luciano Cartaxo (período), buscando conhecer as mudanças, resultados e desafios existentes durante o seu mandato, realizando o levantamento de obras executadas e despesas orçamentárias repassadas para execução das demandas do Orçamento Participativo. Torna-se oportuno a expansão do conhecimento sobre o mecanismo que busca firmar a relação do Estado e a sociedade e que amplia os meios para o conhecimento da gestão pública.

Palavras-chaves: Orçamento Público. Orçamento Participativo. Gestão Participativa.

ABSTRACT

This article seeks to analyze participatory and democratic management in the municipality of João Pessoa, starting from models of democracies and public budgets up to the Participatory Budget. Carrying out historical description, characteristics, models, advances and limitations in national and global format. The cut for the municipality brings a specific analysis of the management of public manager Luciano Cartaxo (period), seeking to understand the changes, results and challenges that existed during his mandate, carrying out a survey of works carried out and budgetary expenses transferred to execute the demands of the Budget Participative. It is opportune to expand knowledge about the mechanism that seeks to establish the relationship between the State and society and that expands the means for knowledge of public management.

Keywords: Public Budget. Participatory budgeting. Participative management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ORÇAMENTO PÚBLICO	9
2.1 DO ORÇAMENTO CLÁSSICO/TRADICIONAL AO “MODERNO”	11
2.2 ORÇAMENTO PROGRAMA E A GESTÃO DE RECURSOS	12
3 . ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	12
3.1 A EXPANSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	13
3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	14
4 OP’S EM JOÃO PESSOA:.....	17
4.1 A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO GOVERNO CARTAXO (2013-2020)	17
4.2 CICLO ORÇAMENTÁRIO	19
5. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO OP EM JOÃO PESSOA ENTRE 2014-2020	20
5.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO OP POR SECRETARIA.....	21
5.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DURANTE OS ANOS DO GOVERNO DE LUCIANO CARTAXO.	23
6. CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira passou por grandes avanços em meados de 1988, mas também regressos antes disso, o momento mais crítico pelo qual o Estado passou foi a ditadura militar que deixou marcas até os dias atuais, principalmente ao que tange os investimentos sociais (Rodrigues, 2015). Após esse momento de grandes conturbações e regresso do Estado brasileiro, inicia-se o momento de evolução, com o fim da ditadura (1985), o chamado período da Nova República, trazendo consigo a primeira ferramenta que até os dias atuais é responsável pelo retorno dos direitos básicos para a sociedade, a Constituição federal de 1988.

A Carta Magna coloca à disposição da sociedade brasileira múltiplos instrumentos para que exista a possibilidade de observar, fiscalizar e controlar os atos estatais executados pelos gestores e traz, consigo também, a tipologia de democracia participativa. O termo democracia inicialmente possui um sentido estritamente amplo, que significa “poder do povo”. Contudo a teoria tradicional classifica a democracia em três tipologias: indireta ou representativa¹, direta² e participativa ou semidireta como é classificada em alguns estudos.

A democracia participativa será o elemento inicial do presente estudo, pois o Orçamento Participativo que é o instrumento principal de análise se trata de uma ferramenta resultante da própria. Macedo (2008), define a democracia participativa como a peça que o Estado possui para ofertar uma participação universal, que em seu formato e com seus mecanismos oferece a possibilidade de avultar os espaços de participação social nas decisões políticas e em atos da Administração Pública, gerando assim uma participação bilateral entre o Estado e a sociedade. Portanto, é necessário compreender como mecanismo da democracia participativa todo ato pacífico e legal da participação popular nas decisões governamentais, podendo reconhecer assim o Orçamento Participativo como uma ferramenta da democracia participativa.

Embora o Orçamento Participativo não seja previsto em uma lei específica na Constituição Federal, em 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) foi promulgada a nível federal, exigindo que os municípios brasileiros realizassem a participação popular na elaboração do orçamento. A implementação desse modelo de Orçamento pode servir como instrumento para o cumprimento desta lei, promovendo a

¹ Define que o processo de tomada de decisão é realizado por representantes eleitos pelo povo. Fazendo com que os indivíduos escolhidos atuem em seu nome e representem seus interesses e vontades no processo legislativo e de governo. (Macedo, 2008)

² Quando a sociedade exercer os poderes governamentais automaticamente, formulando leis, exercendo a administração e realizando julgamentos, realizando a tomada de decisão de forma direta por meio do voto (Silva, 2000).

participação cidadã na gestão pública e contribuindo para uma maior transparência e *accountability* na administração dos recursos públicos.

Nesse contexto, o presente estudo traz como objetivo geral a análise da gestão participativa e democrática em João Pessoa/PB, focalizando a execução financeira do Orçamento Participativo na gestão do prefeito Luciano Cartaxo, entre 2013 e 2020.

Para alcançar os objetivos do trabalho utilizou-se o método de pesquisa qualitativa, realizando análise documental e revisão bibliográfica. Especificamente de quais vertentes do OP já foram exploradas até o momento, notando a necessidade de esclarecer como a implementação da ferramenta ocorre, as fases do ciclo orçamentário e a execução das obras, também buscou-se reconhecer quais os desafios enfrentados para a implementação do OP em João Pessoa na gestão do prefeito Luciano Cartaxo que foi a mais longa.

O objetivo específico da pesquisa é esclarecer quais foram os desafios enfrentados para a implementação do OP em João Pessoa e quais os impactos na sua efetividade.

O artigo está estruturado em três seções além da presente introdução e das conclusões finais. A primeira seção apresenta os modelos de orçamento público, seus históricos, definições e características. A segunda seção detalha a expansão do OP em escala mundial e nacional, apresentando dados sobre os países que aderem à ferramenta e seus avanços e regressos. A terceira seção apresenta o Orçamento Participativo em João Pessoa, seu histórico, desenvolvimento, o ciclo orçamentário e a análise de dados orçamentários sobre a execução das demandas do OP, por secretaria e ano, extraídas do levantamento de Obras do Orçamento Participativo Executadas entre 2013 e 2020, buscando debater o repasse de recursos e as dificuldades de implementação. Por fim, são apresentadas as conclusões a partir dos dados analisados e da entrevista realizada com o atual Secretário Executivo da Secretaria de Participação Popular (SEPP) e o Assistente de Gabinete.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um importante instrumento financeiro que desempenha um papel na gestão de recursos seja em um país, estado ou município. Teve seu início na Inglaterra por volta de 1822, quando o liberalismo econômico se encontrava em fase de desenvolvimento. Existem diversos conceitos de orçamento público, dentre elas Crepaldi (2013) define o orçamento da seguinte forma:

O orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao

Poder Executivo, por certo período e em pormenor, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em leis, segundo Baleeiro. Assim, trata-se de um “documento” em que se localiza a previsão de despesas e de receitas para um período determinado. (Crepaldi, 2013, pg 19.)

Segundo Giacomoni (2023), o orçamento público desde o início se tratava de um instrumento disciplinante das finanças públicas, tendo como função principal ajudar os órgãos de representação a possuírem um controle político maior sobre os Executivos. Todavia, o orçamento público é uma antiga e importante ferramenta de planejamento em diversas áreas, nas quais o mesmo possui aspectos e tipos diferentes.

Na área administrativa é visto como uma peça importante para o Estado quando o objetivo é o planejamento para saber quanto poderá ser destinado para a melhoria de serviços prestados à sociedade, sendo um auxílio para a execução da agenda em todas as suas etapas: planejamento, execução e controle (Giacomani, 2002). Em seus aspectos econômicos o orçamento pode ser visto como um instrumento utilizado em um processo redistributivo no qual o governo extrai recursos da sociedade, através de tributos e impostos e aloca os mesmos em áreas selecionadas, sendo um processo de tomada de decisão no qual o gestor público deve investir na área que possui mais necessidade (Crepaldi, 2013).

No aspecto jurídico o orçamento público se encontra em legislação e na Carta Magna de 1988. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Constituição Federal de 1988 estabelece que cada ente da Federação deve editar, periodicamente, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Leis de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. Dessa forma, são apresentados os limites a serem respeitados pelos gestores e suas obrigações para arrecadação de receitas e alocação de despesas, medidas essas que precisam ser aprovadas fazendo com que a elaboração dessa ferramenta também passe por processo legislativo de análise, discussão, emenda, votação e sanção.

Em sua vertente técnica são estabelecidas abordagens metodológicas para que sejam executados os objetivos administrativos, econômicos e legislativos citados acima. Objetivos esses que são estruturados e apresentados através de mecanismos como relatórios de execução orçamentária e financeira, que podem ser compreendidos como um conjunto de ações realizadas pelo governo para a aplicação da Lei de Diretrizes orçamentárias, o controle interno realizado pelos órgãos de controle do governo através de auditorias ou pelo controle externo que fiscaliza a execução e avalia se estão de conformidade com as contas públicas de acordo com Crepaldi (2013).

2.1 DO ORÇAMENTO CLÁSSICO/TRADICIONAL AO “MODERNO”

Como já visto, o orçamento surgiu no século XIX, em um momento de consolidação do liberalismo econômico na Inglaterra. Logo, o primeiro formato de orçamento não era bem aprimorado como nos dias atuais. O modelo tradicional tinha uma relação básica na qual era primordial saber apenas quanto podia ser gasto e quanto podia ser arrecadado, sendo o equilíbrio financeiro o seu principal objetivo (Crepaldi, 2013).

Em seu plano técnico o orçamento possuía apenas duas classificações para instrumentalizar o controle das despesas (Giacomani, 2003), a classificação por unidade administrativa, que identificava qual órgão era responsável pelo gasto ou por objeto e a classificação de itens de despesa usados para identificar em que item ou tipo de despesa estava sendo feito o investimento financeiro (pessoal, material, consumo, equipamento).

Sendo assim, Crepaldi (2013) afirma que o orçamento clássico ou tradicional apresentava um cunho somente informativo sob uma perspectiva totalmente financeira, sendo utilizado de forma simples apenas para se ter o controle de quais recursos seriam obtidos e onde deveriam ser aplicados, cumprindo com as funções estatais.

O orçamento moderno surgiu no início do século XX quando o liberalismo econômico³ estava entrando em declínio devido a uma grande crise que acontecia no sistema capitalista, conhecida como a grande depressão.⁴

Logo, orçamento que estava em uso passou a não suprir mais as necessidades que os entes executivos tinham, surgindo assim preocupações com a eficiência e com a efetividade do orçamento, fazendo com que dessa forma o Estado ocupasse uma posição mais forte e o orçamento deixasse de ser apenas uma ferramenta de controle. Assim foi criado o orçamento moderno que tinha como sua principal função ser um instrumento de administração, nesse mesmo período o gasto público teve sua importância reconhecida no sistema econômico com a doutrina Keynesiana, levando o orçamento a ser utilizado como um instrumento de política fiscal governo na época (Giacomani, 2013)

³ O Liberalismo Econômico é a escola de pensamento e o modelo de doutrina que defende a não intervenção do Estado na economia, apoiando a livre concorrência e a autorregulação e tem como seu principal pensador o filósofo e economista Adam Smith (1723-1790).

⁴ Esse modelo entrou em declínio por conta da crise de 1929 no E.U.A, que ficou conhecida como “A grande depressão”, crise que teve como algumas de suas causas a superprodução e a falta de controle na economia, causando a quebra na Bolsa de valores de Nova York e afetando toda a economia mundial, gerando assim problemas sociais e econômicos.

2.2 ORÇAMENTO PROGRAMA E A GESTÃO DE RECURSOS

Segundo Eudes (2014), o orçamento programa pode ser definido da seguinte maneira:

É um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os gastos e os resultados esperados e oferecer maior transparência aos gastos públicos. (Eudes, 2014, pág 11)

O orçamento programa pode ser visto como uma abordagem que busca alocar recursos através do planejamento, alocação e monitoramento de recursos, possuindo todos esses elementos muito bem organizados, aumentando a chance de sua execução e sendo uma boa opção de substituição do orçamento tradicional.

Nesse modelo de orçamento, a alocação de recursos visa alcançar metas e possui objetivos específicos, diferente do orçamento tradicional, na fase de elaboração são levados em consideração todos os custos do programa sem exceções, entre outros fatores. É possível analisar que o orçamento-programa se trata de uma ferramenta mais de gestão enquanto o orçamento tradicional segue para um aspecto com maior tendência política, se importando mais com os gastos das ações dos agentes governamentais e não com os resultados delas.

3 . ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Aqui damos enfoque ao nosso objeto de pesquisa de forma geral, o Orçamento Participativo, que se caracteriza por uma participação direta e efetiva da sociedade na elaboração da proposta orçamentária do Governo, objetivando o exercício de uma cidadania participativa, existindo assim a possibilidade de aprimorar a gestão para que possa atender as necessidades da população que por vezes se sente excluída na relação governo e sociedade (Pascoal, 2019).

O OP é uma prática governamental com reconhecimento mundial, que surgiu no Brasil no final dos anos 1980, tendo como objetivo realizar consultas públicas para saber para onde destinar parte dos recursos públicos na visão da sociedade, assegurando assim a participação de comunidades no processo de discussão, elaboração e execução de parte do orçamento (Crepaldi, 2013). Essa tipologia do orçamento público é realizada de forma democrática, convidando as pessoas a darem suas opiniões sobre a definição de prioridades entre obras e serviços realizados pelo governo.

Segundo o Atlas Mundial do Orçamento Participativo (Dias; Enríquez; Júlio, 2019) foi estabelecido que o orçamento participativo deve possuir algumas características essenciais, como por exemplo ser um processo que envolve uma parte específica do orçamento de uma instituição ou ente do governo, para que possa ser decidido de forma democrática pelos cidadãos quais as iniciativas a serem realizadas. Deve ter ciência de qual o tipo de público está sendo atendido, mesmo que em sua grande maioria de vezes o orçamento participativo seja de acesso universal, existem alguns modelos para públicos mais específicos como mulheres, adolescentes, imigrantes, etc.

O OP deve ser organizado em dois ciclos, a primeira fase é a que são preparadas e apresentadas as propostas da comunidade, seguindo para uma análise técnica leva a votação das propostas. O segundo ciclo inicia na fase de execução, onde deve ocorrer a definição do pré-projeto, a elaboração do projeto de execução e a entrega da demanda concluída para a sociedade, essa deve ser uma prática contínua sendo sua implementação executada de forma que não seja interrompida.

3.1 A EXPANSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No aspecto mundial o OP tornou-se referência ainda em meados do século XX, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência Habitat II (1996) realizada em Istambul, reconheceu a experiência do OP como uma das 40 melhores experiências de gestão pública urbana do planeta (Meurer, 2010), passando a ser adotado em países como Espanha, França, Canadá, Bélgica, Uruguai entre outros.

Essa expansão para o cenário internacional de acordo com Oliveira (2016) se deu por diversos motivos, sendo um deles o fato de que o OP circula de forma maleável e absorve diferentes conteúdos, existindo também a circulação internacional dos indivíduos, tendo como agentes figuras que já tinham experiência no governo brasileiro, sendo chamados por Oliveira (2016) de “embaixadores da participação” que foram fundamentais para inserir o OP no cenário global.

O continente europeu de acordo com o Atlas de OP (2019) é o que mais possui, atualmente, OPs em nível de análise mundial, sendo Portugal o país responsável por criar, só no ano de 2017, três novos modelos de Orçamentos Participativos que foram: o Orçamento Participativo Portugal, Orçamento Participativo Jovem Portugal e Orçamento Participativo das Escola. A Espanha também tem o seu momento importante no cenário quando superou a crise estrutural de OP's que ocorreu posteriormente às eleições municipais de 2011 e passou a ser o

terceiro maior país que não possuía nenhuma legislação, mas que tinha o maior número de casos de orçamento participativo, de acordo com o Atlas de Orçamento participativo de 2019 (D, 2019). Outro continente além da América do Sul e Europa que merece destaque é o Continente Africano que vem passando por um cenário de expansão lenta, mas contínua, representando cerca de 8% do total de OPs no mundo.⁵

Contudo, o número de orçamentos participativos no mundo não é exato, mas em 2019 um levantamento feito pelo Atlas mundial de orçamento participativo aponta que em média existem de 11.690 a 11.825 OPs no mundo, esses números foram apresentados antes da pandemia, estima-se que o número de OPs caiu para 4.032 em escala mundial.

No decorrer dos anos 1989 a 2021 em que foram implementadas as experiências do OP sua tendência sempre foi de crescimento, mas com a crise sanitária do COVID-19 houve o primeiro momento de inversão, alguns governos decidiram interromper o processo do orçamento participativo, cerca de 24% dos OP's tiveram continuidade e 21% se adaptaram (Dias, 2021). Esses números apontam que mais da metade dos orçamentos participativos no mundo acabaram sendo descontinuados e um cenário onde a população de qualquer local se encontrava fragilizada. As regiões mais afetadas por essa onda de suspensão foram a América do Sul, com uma interrupção de cerca de 80% das iniciativas, segundo na Europa, com 53% e a África, com cerca de 47% dos casos interrompidos. No cenário mundial, Alegretti (2023), defende que o orçamento participativo é visto como uma política moderna no mundo, segundo ele a efetividade da participação dos agentes e das comunidades em contextos distintos colabora na solução de limites estruturais e conjunturais em países e cidades que realizam o orçamento.

De toda forma, o reconhecimento do OP na escala mundial mostra a importância que o tema tem independente da cultura, localização ou cenário político, pois de acordo com Peres (2020) se é esperado que os orçamentos sejam situacionais e se adaptem a necessidade de cada território.

3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

Desde a promulgação do principal símbolo de redemocratização no Brasil, a Constituição Federal de 1988, passaram a acontecer mudanças nas formas de relação entre Estado e sociedade. Entre esses processos se destaca a criação das Instituições Participativas (IP's) que, de acordo com Avritzer (2009), são formas de inclusão dos cidadãos e associações da sociedade

⁵ DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.) Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020

civil na deliberação sobre políticas (Ipea, 2010). São exemplos de IP's os conselhos de políticas públicas responsáveis pelo Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fóruns temáticos, audiências públicas, planos diretores participativos, conferências de políticas públicas e orçamento participativo.

O orçamento participativo surgiu no Brasil no município de Porto Alegre (RS), através de uma iniciativa do Partido do Trabalhador (PT), após a promulgação da nova Constituição Federal de 1988. A nova Constituição trouxe consigo um pacto federativo que mudou todo o cenário político do país em todas suas instâncias, tornando o Brasil um Estado Democrático de Direito, levando os municípios a serem considerados entes da Federação assim como Estado e União e recebendo autonomia administrativa, financeira, política e legislativa (Fedozzi, 2013). Contudo, Peres (2020) também aponta a importância dos movimentos sociais na tentativa de mudar a relação Estado-Sociedade, pois eles buscavam também de forma assídua os direitos à saúde, moradia e a democracia, fazendo suas reivindicações através de manifestações.

O processo de construção e implementação do orçamento participativo no Brasil se deu de forma gradativa, sendo sua primeira fase a de construção e consolidação que ocorreu de forma mais incisiva na capital do Rio Grande do Sul, após a vitória da Frente Popular em 1989, tornando assim o OP um novo modelo de Instituição Participativa (Fedozzi, 2013). Nesse período, cerca de 10% do orçamento municipal era destinado ao OP, que acontecia em ciclo anual, sendo realizadas assembleias entre bairros contando com a participação da população (Oliveira, 2019.)

A elaboração da OP foi decorrente de algumas variáveis que foram de suma importância para sua criação, como a necessidade que os agentes políticos enxergavam de democratizar a gestão pública de forma que a sociedade se tornasse mais participativa, a boa imagem que uma gestão mais participativa passa, tendo assim a credibilidade da sociedade enxergar a gestão como mais humana e também um maior gerenciamento das necessidades existentes na vista da população.

O segundo momento foi de expansão dos OPs a nível nacional, tendo um aumento significativo entre os anos de 1993-1996. O fato de grandes cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia aderirem ao programa também trouxe uma maior valorização para o todo, pois além de ser uma nova política participativa que tinha como prioridade democratizar a participação política da sociedade se tratava de uma iniciativa de fácil entendimento e acesso. A ferramenta tornou-se atrativa até mesmo para partidos da oposição do Partido do Trabalhador (PT), por isso é válido frisar como o Orçamento Participativo possui

uma grande flexibilidade metodológica, em cada local possui sua natureza, seus critérios, atores, regras e visões que variam, tornando assim cada OP uma experiência individual.

Atualmente, segundo Pita (2020), o OP já foi implementado em mais de 350 cidades brasileiras, O maior número de OP's são encontrados em cidades que possuem população entre 250 a 500 mil habitantes, sendo a grande parte em territórios urbanos, mas também existem cenários na zona rural (Fedozzi, 2013).

O funcionamento do OP no Brasil como já citado é de fato diversificado, mas em sua maioria segue o modelo onde cada região elege um conselheiro, sem qualquer vínculo político ou empregatício com o Estado que fica responsável pela fiscalização e avaliação da execução da demanda escolhida nas plenárias abertas ao público sem nenhum envolvimento político, alguns OP's dividem o território por regiões como no caso do município de João Pessoa - PB, ou por município (nível estadual), onde debatem as prioridades orçamentárias e assim são escolhidas as demandas para serem executadas

A metodologia do Orçamento Participativo brasileiro inicialmente tinha como maior preocupação diversas formas de mobilização e dos entes dentro da ferramenta. Macedo (2020) aponta que o foco principal era reunir pessoas ou encontrar forma de reuni-las para debates sobre as prioridades da cidade, sendo desde sua origem um instrumento baseado em representação e definição de demandas.

Alguns modelos de OP's inicialmente definiam suas demandas atendendo especificamente o problema central da região, existe também a metodologia que escolhe a demanda através da política pública, como é o caso da cidade de João Pessoa - PB, onde as escolhas estão relacionadas por áreas como habitação, saúde, educação sem definição específica, diminuindo assim a pressão acumulada em demandas específicas, porém não atendendo diretamente o que a população espera (Macedo, 2020). O que se espera muito desta ferramenta é que a mesma tenha a capacidade de se adaptar de acordo com cada localidade em que é implementada a sua metodologia escolhida

Todavia, mesmo existindo esse cenário no qual o modelo de orçamento tenha ganhado força e conhecimento nos últimos anos, tem ocorrido uma onda de retrocessos. De acordo com Brian Wampler, Carole Pateman e Leonardo Avritzer (2020) que são alguns dos estudiosos sobre o OP, o mesmo pode ser uma iniciativa com um provável alto custo de implementação, baixo grau de efetividade, pluralidade em suas tipologias e inexpressividade das demandas contempladas pela ferramenta (Pita, 2020)

4 OP'S EM JOÃO PESSOA:

O Orçamento Participativo em João Pessoa tem uma história significativa que se iniciou, de fato, no ano de 2005 quando o então prefeito Ricardo Vieira Coutinho (PSB) começou a adotar práticas mais democráticas e inclusivas na gestão pública. Nesse primeiro momento o Orçamento Participativo era chamado de Orçamento Democrático (OD), institucionalizando-se formalmente em março de 2010, na Lei municipal nº 11.903/2010 (Macedo, 2020).

No segundo mandato de Ricardo Coutinho o OD, de acordo com a legislação, estava sob responsabilidade da Coordenadoria Do Orçamento Público que foi criada em 2005 e estava vinculada à Secretaria da Transparência Pública, sendo realizado em ciclos anuais que tinha como etapas as plenárias e reuniões abertas ao público, sendo divididas em regiões e segmentos temáticos. Suas demandas de acordo com o Art 9º, seriam executadas de acordo com a viabilidade técnica e financeira reconhecida pela secretaria que fosse responsável pela demanda.

Dois anos depois, em 2012, quando Ricardo Coutinho renunciou ao cargo, Luciano Agra assumiu a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) e um de seus feitos durante seu mandato em relação ao Orçamento Democrático foi a sanção da Lei 12.243/2012 que alterava o já citado Art. 9º tornando as demandas eleitas pelas regiões de caráter impositivo quando atestadas as suas habilidades técnicas e financeiras, obrigando o Poder Executivo a cumprir todas as demandas dessa natureza (Pita, 2020).

Todavia, Macedo (2020), aponta que mesmo com essa decisão a execução das demandas aprovadas nas reuniões ainda ficava à mercê de critérios superficiais, pois não existia nenhuma política clara que determinasse a execução, fazendo com que a mesma continuasse dependente da análise orçamentária da secretaria responsável para a decisão de sua execução.

4.1A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO GOVERNO CARTAXO (2013-2020)

No ano de 2013, Luciano Cartaxo Pires de Sá, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou suas atividades como prefeito do município de João Pessoa no ano de 2013 e em março do mesmo ano sancionou a Lei 12.539/2013, que institucionalizou o Orçamento Democrático, passando a se chamar Orçamento Participativo e alterando dispositivos da Lei Nº 11.903 de 2010. Vale salientar que essa mudança de nomenclatura pode ser associada ao fato de que se iniciava uma gestão petista e essa nomenclatura era usada justamente pelo partido desde o início do OP em Porto Alegre (Macedo, 2020). O OP inicialmente deixou de ser impositivo e suas demandas passaram a ser específicas por obra, sendo essa também outra

característica associada aos OPs administrados por gestores públicos filiados ao Partido do Trabalhador, sua estrutura, no entanto permanece a mesma desde o princípio sendo composta por Secretário, assistentes de gabinete, articuladores e conselheiros.

Luciano trouxe em seu mandato, que durou de 2013 a 2020, algumas inovações, mesmo com a mudança de partidos que ocorreu em vários períodos de seus mandatos. No ano de 2015, quando saiu do Partido dos Trabalhadores e filiou-se ao Partido Social Democrático, o OP já estava em execução. No ano de 2018 Luciano desligou-se do PSD e filiou-se ao Partido Verde (PV), encerrando seu mandato político como prefeito de João Pessoa.

Algumas das inovações do Luciano Cartaxo como gestor público no que se referência ao Orçamento Participativo foi a criação de uma Secretaria específica, nomeada como a Secretaria do Orçamento Participativo, o OP temático, PPA Participativo (2014/2017), a Caravana da Participação, Orçamento Participativo Digital (OP Digital), Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA) que foram novos modelos de OP.

O OP temático (2019/2020) tinha como objetivo uma execução mais humanística, onde buscava um diálogo mais aberto com a população buscando ouvir mais suas necessidades e opiniões, fortalecendo mais a relação entre gestor e cidadão. O PPA Participativo também em busca dessa relação mais próxima abria espaço para a sociedade opinar sobre as prioridades para investimento de recursos e políticas públicas para os próximos quatro anos. A Caravana tinha como proposta dar visibilidade nas demandas em fase de execução e as concluídas, esse momento contava com a presença dos conselheiros municipais e regionais, do prefeito e seus auxiliares técnicos que percorriam a cidade de João Pessoa para juntos dialogarem e analisarem as demandas que estavam em ação.

O Orçamento Participativo Digital (OP Digital) tratava-se da execução do OP por meio digital, buscando garantir uma participação mais abrangente (Pita, 2020) tendo em vista que muitas vezes alguns cidadãos não podiam estar presentes nas plenárias, a PMJP buscou uma forma de facilitar esse processo, transmitindo as reuniões pela internet, podendo serem escolhidas até três demandas para serem incluídas no Orçamento através da internet, ampliando assim a experiência participativa.

O Orçamento Participativo Criança e Adolescente (OPCA) iniciado no ano de 2013 teve como objetivo incluir os jovens nas decisões de ações públicas, levando crianças e adolescentes a refletirem, opinarem, elaborarem e escolherem medidas que garantam uma melhoria na qualidade do ambiente escolar e da região. O OPCA foi uma iniciativa originada do OP que contou com a Secretaria de Transparência Pública (Sestransp) e da Secretaria de Educação e Cultura (Sedec), contando com a participação de 16 escolas do município. O primeiro momento

formava turmas com os estudantes e nesse momento era explicado a importância do OP, após esse processo os estudantes elegem de quatro a seis conselheiros por turma e quatro prioridades, sendo três para a escola e uma para a comunidade (Prefeitura Municipal de João Pessoa, 2013). De acordo com o documento disponibilizado pelo atual Assistente de Gabinete da Secretaria Executiva de Participação Popular (SEPP) Edson Silva em entrevista realizada no dia 15 de março de 2024, no mandato de Luciano Cartaxo de 2013 a 2020 com a ajuda desses modelos de OP cerca de 75% de efetividade na execução das obras e demandas foi atingido.

4.2 CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo básico do Orçamento Participativo (OP), no período do mandato de Luciano Cartaxo (2013-2021), possui 6 etapas, de acordo com Macedo (2020). A primeira etapa era a de reuniões preparatórias que eram realizadas de fevereiro a abril nas 14 regiões da cidade, com o objetivo de apresentar o ciclo do OP, mobilizando a população para a participação, deixando claro a importância da participação popular e respondendo a possíveis questões que pudessem existir.

Na etapa seguinte, que ocorria entre maio e junho, eram realizadas as audiências regionais, quando os gestores públicos como o Prefeito e Secretários apresentam a metodologia do ciclo do OP, elegem os conselheiros que irão representar a região por meio de voto secreto em urna, são apresentadas as demandas da comunidade, os gestores prestam contas dos serviços e ações realizadas e a população vota nas demandas, é importante trazer a informação de que inicialmente, até o ano de 2018, as demandas eram votadas de forma manual.

A terceira etapa em que era realizada a assembleia geral no mês de julho, em que todos os conselheiros regionais participavam e elegiam 14 conselheiros municipais titulares e 14 suplentes, formando assim o Conselho do Orçamento democrático. Os conselheiros exercem um mandato de dois anos, devendo participar do planejamento democrático com os gestores, analisam os planos de investimento e devem acompanhar a execução das demandas na cidade. (Pita, 2020). O momento seguinte é o da caravana que acontece do mesmo modelo da caravana da participação, no mês de novembro, com as 14 regiões da cidade. Por fim, a última etapa é a de avaliação do ciclo, quando todos os conselheiros e a equipe da secretaria responsável pelo orçamento participativo se unem para avaliar o OP.

Inicialmente o ciclo do OP nos anos de 2013 e 2014 acontecia em modelo anual, sendo realizadas assembleias e reuniões nas 14 regiões abrangendo todos os bairros e comunidades da cidade, as demandas eram definidas por obras específicas e a sua execução deveria atestar viabilidade técnica como definia a Lei 12.243/2012.

Foi no ano de 2015 em que houve uma importante mudança para o ciclo orçamentário, de acordo com Macedo (2020) que esteve à frente do programa no ano de 2015 como gestor, o ciclo passou a ser bianual, ou seja, as demandas seriam escolhidas a cada dois anos, para que fosse realizada a tentativa de diminuir a pressão que existia na gestão com demandas acumuladas de ciclos anteriores, pois muitas eram inviáveis a execução por conta de questões orçamentárias ou técnicas, existindo também a necessidade de diminuir a quantidade de demandas para que a execução fosse melhor.

Entre os anos de 2016 e 2018 houveram mudanças além da filiação de Luciano a outro partido (PSD), com o orçamento sendo bianual, as demandas voltaram a ser escolhidas por política pública, ocorrendo também a diminuição das plenárias de 14 para 7, onde em uma única reunião abrangia duas regiões o gestor do programa nessa época era o Secretário Francisco José, Macedo (2020) aponta que as decisões metodológicas estavam novamente ligadas a questões de execução e financeiras mas que a de demanda por política pública já era um desejo do Prefeito Luciano Cartaxo.

Até o ano de 2019 o ciclo permaneceu seguindo a mesma metodologia, contudo no ano de 2020 que seria um ano de escolha de demandas o OP passou por uma paralisação por conta da pandemia do COVID-19, mas ainda foram realizadas duas audiências seguindo as recomendações da Organização Mundial de Saúde, e atendendo as regiões 4^a e 5^a a 6^a e 9^a, todas realizadas no mês de março do ano de 2020 antes dos decretos municipais e estaduais sobre o Coronavírus.

5. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO OP EM JOÃO PESSOA ENTRE 2014-2020

Ao iniciar a análise de dados existem pontos importantes que devem ser levados em consideração e sugeridos de mudanças. Primordialmente é de suma importância a informação de que o Orçamento Participativo e a Secretaria de Participação Popular (SEEP), antiga Secretaria de Orçamento Participativo, não são os responsáveis pela execução das demandas escolhidas, pois não possuem nenhum recurso próprio para implementarem as mesmas.

A Secretaria e o Programa recebem repasse de verbas para divulgação do programa, para os materiais que serão usados para execução do ciclo orçamentário como aluguel de cadeiras, tendas, palco, iluminação transporte entre outros como informou o antigo Conselheiro e atual Assistente de gabinete Edson Lima, em entrevista presencial semiestruturada, realizada para a coleta de dados da presente pesquisa. A entrevista foi realizada no dia 15 de março de

2024 em formato presencial, com 14 perguntas, momento que ajudou a descobrir que existe o repasse de verbas também para capacitação e planejamento e para a implantação dos outros tipos de OP, como o OP digital.

Cabe à secretaria, de acordo com Edson, a realização das audiências, mobilização popular, a sensibilização do público, o processo pedagógico, mas são dependentes de outras secretarias para a execução das demandas escolhidas, podendo ocorrer o impasse de após a demanda ser escolhida e levada para secretaria competente o orçamento já ter sido debatido e elencado, sendo esse o maior desafio, aponta o Assistente.

Outro tópico importante de ser observado é que os critérios para analisar quais demandas serão executadas também não cabem a SEEP, esse processo de análise técnica para a escolha fica sob responsabilidade da secretaria competente que recebeu a demanda específica, a Secretaria de Participação Popular (SEEP) elenca como demanda aquelas mais votadas durante as reuniões.

Logo a verificação será feita com base no levantamento de Obras do Orçamento Participativo executadas entre 2014-2018, relatório disponibilizado pelo antigo Secretário do OP, Jackson Macêdo, para análise da presente pesquisa, sendo esse o único documento disponibilizado para análise.

Dados referentes ao OP na gestão Cartaxo não se encontram mais disponíveis no site da PMJPA, sendo alegado pelo atual Secretário de Participação Popular, Thiago Diniz, em entrevista realizada no dia 15 de março de 2024, que os dados da gestão passada foram retirados do ar e não se encontram na Secretaria de Participação Popular desde o início da gestão do atual prefeito Cícero Lucena (PP), o mesmo informou que não existe uma justificativa concreta, atribuindo a responsabilidade a antiga gestão, e também informou que durante a troca de gestores muitos documentos físicos se perderam e o antigo site que possuía informações sobre o Orçamento Participativo saiu do ar⁶. Ademais, serão analisados as demandas executadas e o repasse de valores por secretaria e ao ano no espaço temporal de 2014 a 2020.

5.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO OP POR SECRETARIA

Como já visto anteriormente, a execução das demandas do Orçamento Participativo não é de responsabilidade da Secretaria de Participação Popular, cabe às secretarias executivas responsáveis pelas áreas de educação e cultura, desenvolvimento urbano, infraestrutura, esporte

⁶ Para essa pesquisa houveram diversas tentativas de acesso ao site antigo da PMJP, mas em todas o site apresenta erro 404 (página não encontrada).

e recreação, mobilidade urbana, saúde, habitação e segurança entre outras, a execução de demandas repassadas pela Secretaria de Participação Popular (SEPP).

No decorrer da gestão Cartaxo (2013-2020) foram executadas 187 demandas repassadas pelo OP. É importante argumentar que houve a tentativa de comparar o total de demandas aprovadas e o total de demandas executadas, todavia a análise não foi possível pois o único relatório que possui informação sobre esse dado é o de 2013 com 145 demandas aprovadas.

Dando continuidade à nossa análise, as principais secretarias que executaram as demandas do OP na gestão Cartaxo foram as da área de educação e cultura, desenvolvimento urbano, infraestrutura, esporte e recreação, mobilidade urbana, saúde, habitação e segurança.

De acordo com o levantamento realizado com base nas informações fornecidas pela LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2013 a 2020, a soma total de recursos repassados para o exercício de suas atividades ao ano foi de R\$ 6.117.131.162,75 (Seis bilhões, cento e dezessete milhões, cento e trinta e um mil, cento e sessenta e dois reais e setenta e cinco centavos.) como mostra a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1- Valores repassados as principais secretarias receptoras de demandas do OP (2013-2020)

Secretaria	Área	Total da despesa distribuída (2013-2020)
SEDEC	EDUCAÇÃO E CULTURA	R\$ 2.617.718.084,00
SEDURB	DESENVOLVIMENTO URBANO	R\$ 21.828.755,75
SEINFRA	INFRAESTRUTURA	R\$ 872.379.713,00
SEJER	JUVENTUDE ESPORTE E RECREAÇÃO	R\$ 65.131.432,00
SEMOB	MOBILIDADE URBANO	R\$ 214.989.882,00
SMS	SAÚDE	R\$ 674.876.940,00
SEMAHB	HABITAÇÃO	R\$ 725.570.111,00
SEMUSB	SEGURANÇA	R\$ 138.523.249,00
SEPLAN	PLANEJAMENTO	R\$ 786.112.996,00
TOTAL		R\$ 6.117.131.162,75

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei Orçamentária (LOA) dos anos de 2013 a 2020.

Já na Tabela 2, a seguir serão apresentadas em ordem crescente as secretarias que tiveram o maior custo para a execução das demandas repassadas pelo OP.

Tabela 2- Tabela de custos para a execução de demanda por secretária (2013-20218)

Secretaria	Quantidade de demandas executadas (2013-2020)	Custo de execução das demandas
SEMAHB	23	R\$ 72.353.789,32
SEDEC	29	R\$ 25.169.357,10
SEINFRA	87	R\$ 13.820.345,86
SMS	13	R\$ 12.572.137,51
SEDURB	23	R\$ 5.785.763,34
SEJER	6	R\$ 4.229.604,35
SEPLAN	1	R\$ 257.000,00
SEMUSB	1	R\$ 180.000,00
SEMOB	4	R\$ 0,00
Total	187	R\$ 134.367.997,48

Fonte: Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executadas entre 2013 a 2020. (2020)

Fazendo uma análise de ambas as tabelas, conclui-se que para a execução das demandas do OP foram destinados apenas 2,19% das despesas totais repassadas para as secretarias entre os anos de 2013 a 2020. Sendo a maioria das demandas referentes a habitação, educação e infraestrutura como mostra a Tabela, essas áreas são responsáveis por terem papéis fundamentais no desenvolvimento social, econômico e humano de uma sociedade.

As demandas de habitação e infraestrutura executadas pela Secretaria Municipal de Habitação Social (Semhab) e Secretaria de Infraestrutura (Seinfra) foram em sua maioria para a pavimentação de ruas ou iluminação pública, como mostra o relatório, demandas essas que exigem um olhar mais humanista, como defendeu Edson em entrevista para essa pesquisa.

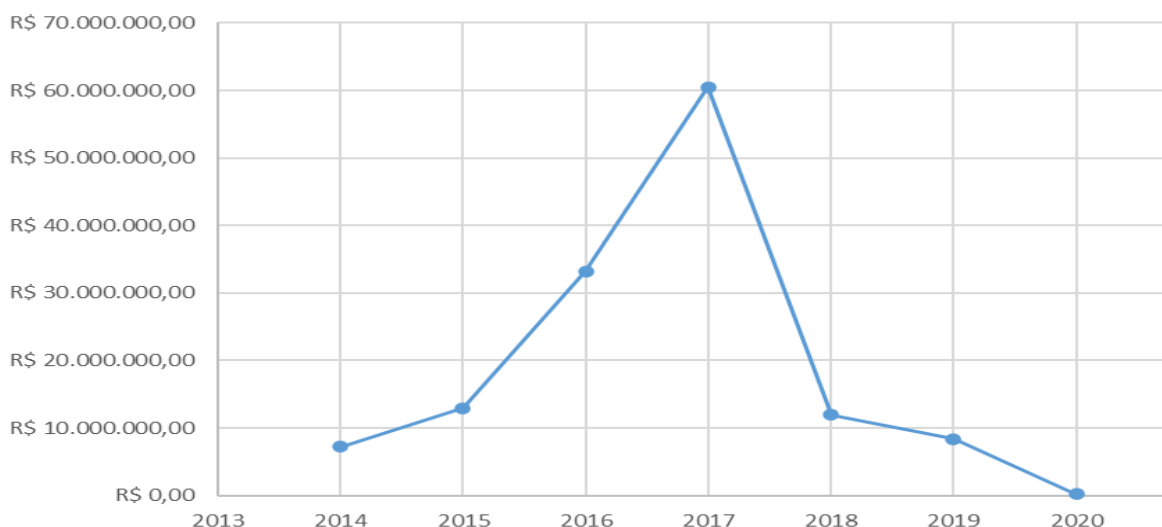
Para que além do olhar técnico se tenha também a análise das necessidades que determinada região que elencou a demanda necessita, olhar que Orçamento Participativo desempenha em ações realizadas por seus fomentadores, quando executam em cada uma das reuniões do OP a escuta ativa e sensível dialogando e ouvindo a sociedade, carregando consigo essa enorme responsabilidade e deixando o questionamento de qual a razão que torna o Orçamento Participativo dependente ainda de outras secretarias mesmo quando são eles e seus executores que vivenciam a parte mais delicada do processo de implementação, pois o repasse orçamentário não seria de valores exorbitantes para a Secretaria de Participação Popular como podemos verificar com o valor total das demandas executadas.

5.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DURANTE OS ANOS DO GOVERNO DE LUCIANO CARTAXO.

Neste tópico o objetivo será de analisar a variação do valor destinado para a execução de demandas repassadas pelo OP, buscando compreender os fatores que podem ter influenciado

as alterações que serão apresentadas. Nesse sentido foi realizado o levantamento dos valores repassados para a execução das demandas ano a ano no período de 2013 a 2020.

Gráfico 1- Variação do valor destinado a execução das obras do OP (2013-2020)



Fonte: Relatório de Levantamento de Obras do Orçamento Participativo executado entre 2013 a 2020. (2020)

A maior alocação de recursos para a execução das demandas do OP teve o seu pico no ano de 2017⁷ durante o recorte temporal estabelecido. Contudo cabe a informação que esse foi o terceiro ano que executou mais demandas de acordo com o relatório, sendo o ano de 2019 com a maior execução de demandas (53) e 2018 com o segundo maior número de demandas executadas (40).

A análise parte da informação de que 2017 foi o ano em que Luciano Cartaxo iniciou seu segundo mandato como prefeito de João Pessoa após vencer as eleições municipais de 2016, logo existiam muitas demandas reprimidas de anos anteriores que foram executadas apenas em 2017 quando o mandato de Cartaxo deu continuidade às pendências dos anos anteriores. Macedo (2020) em sua análise aponta também que algumas obras por conta de sua complexidade sejam orçamentárias ou estruturais podem ter a necessidade de um período de execução maior, justamente o que aconteceu na maioria das demandas do ano de 2017, que em sua grande parte eram direcionadas a reforma e construção de escolas, ginásios e praças e o recapeamento de diversas ruas.

⁷ As demandas executadas do OP no ano de 2017 chegaram a 34, atingindo o valor de R\$60.527.010,82 (Sessenta milhões, quinhentos e vinte e sete mil, dez reais e oitenta e dois centavos.), sendo o mais alto de toda a gestão Cartaxo com relação ao programa.

O ano de 2020 é um ano que já apresenta o menor valor de investimentos para a execução de demandas de OP⁸ de acordo com a LOA. Neste ano o mundo se encontrava passando pela pandemia do COVID-19, logo diversos fatores afetam esse repasse financeiro como a necessidade de priorização de recursos que se tornou necessidade para a aquisição de equipamentos médicos, aumento de profissionais da linha de frente e implementação de medidas de controle. Outro fator que pode ter contingenciado esse repasse são os impactos econômicos gerados pela pandemia, incluindo a queda na arrecadação de receitas públicas e o aumento das despesas com a área da saúde. As restrições da pandemia, como distanciamento social e limitações de reuniões, também afetaram a realização tradicional de atividades do OP, levando à redução de eventos presenciais e consultas públicas. Isso, por sua vez, pode ter influenciado a alocação de recursos para demandas que poderiam ter sido elencadas através do OP.

6. CONCLUSÃO

Como resultado do estudo realizado podemos apontar que o orçamento público é essencial para uma gestão eficaz e responsável dos recursos governamentais, garantindo que os mesmos sejam utilizados de maneira eficiente para atender às necessidades da sociedade e promover o desenvolvimento econômico e social.

Ao iniciar a análise documental e a revisão bibliográfica referente ao OP no município de João Pessoa constatou-se que o campo do Orçamento Participativo é extremamente amplo e ainda não explorado o suficiente, principalmente no âmbito municipal, se trata de um mecanismo amplo, sensível e admirado em todo o mundo e que trouxe com o seu surgimento diversas mudanças na participação popular. Logo, tornou-se necessário esse aprofundamento para que fosse dado início a linha de análise mais voltada para o repasse orçamentário para as demandas do OP em João Pessoa.

Pode-se ao fim desse estudo afirmar que existem desafios fortes para implementação do OP no município, sendo o maior de todos a ausência de recursos direto para a execução de demandas escolhidas a partir do OP, como afirmaram o Secretário Thiago Diniz e o Assistente de Gabinete Edson Lima, essa primeira limitação acaba ocasionando diversas outras, a deficiência dessa independência gera a falta de controle da equipe do OP sob as demandas que já foram executadas, pois quando repassadas para a secretaria competente o domínio sobre a mesma é perdido, não executando assim o processo de avaliação que está incluso no ciclo de

⁸ As demandas executadas do OP em 2020 (9), atingiram o valor de R\$188.565,80 (Cento e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e oitenta centavos.).

gestão. Também não são repassados os custos de execução das demandas, como também de acordo com a presente pesquisa não foram encontradas nenhuma informação nem em formato físico ou virtual sobre a execução das demandas votadas, se foram executadas, quando foram, quais os valores etc, dificultando assim a transparência de qualquer que seja a gestão responsável pelo OP que atualmente possui o nome de Você Prefeito na Gestão de Cícero Lucena (PP).

Contudo, ainda que existam falhas e lacunas sensíveis no que se refere ao OP existem também notórios registros de evolução do OP até os dias atuais. Cartaxo em seus dois mandatos buscou expandir essa ferramenta, explorando todas as suas faces e criando novos modelos que evoluíram de acordo com a sociedade, como o OP digital. Visou também desafogar o excesso de demandas paradas mudando o ciclo para bianual oportunizando assim tempo para que a demanda fosse cumprida de forma plausível. A ferramenta também exerce a evolução da participação popular e ampliando a relação entre gestores e a sociedade, permitindo o fortalecimento da democracia (Pita, 2020)

Por fim, pode se afirmar que a exploração para o estudo do OP em João Pessoa possui suas limitações e dificuldades, mas esse mecanismo tão complexo e revolucionário é fonte de muito conhecimento e de grande importância para a gestão pública. Que ao decorrer das gestões e dos anos as investigações possam explorar com mais clareza os resultados do OP, a sua colaboração para a evolução do município e a obtenção de dados para a análise e avaliação de sua implementação.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº1, Junho de 2008.

BARBOSA, Carolina de Brito. **Orçamento democrático**: implicações e repercussões no incremento da cidadania. (2013). Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4397?locale=pt_BR>. Acesso em: 29 de janeiro de 2024

Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010. 270 p. 3 v. : gráfs., mapas, tabs. (Brasil: o Estado de uma Nação)

DIAS, Nelson (organizador). **Os orçamentos participativos no Brasil** . In: DIAS, Nelson (organizador). Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo . Lisboa: In Loco, 2013.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020. Disponível em <www.oficina.org.pt/atlas> . Acesso em: 31 de março de 2024.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) Atlas M Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021. Disponível em <www.oficina.org.pt/atlas>. Acesso em: 31 de março de 2024

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE-IPPUR (UFRJ), 1997.

HOLANDA, Nataly Alves de. **Transparência pública ativa**: uma análise do orçamento participativo do município de João Pessoa. 2023. Disponível em: < Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27361?locale=pt_BR>. Acesso em: 29 de janeiro de 2024 >. Acesso em: 29 de janeiro de 2024

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. 3 v. Cap 21 (Brasil: o Estado de uma Nação).

< Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3801>> Acesso em: 4 de abril de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2013**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=203>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2014**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=38>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2015**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=30>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2016**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=17>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2017**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=5>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2018**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=662>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2019**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=861>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Lei Orçamentária Anual de 2020**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/orcamento-municipal-download?id=939>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

MACÊDO, Jackson Azevedo de. **As mudanças metodológicas do orçamento participativo de João Pessoa, suas causas e efeitos** (2013-2020). 2022. Disponível em <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/24898>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2023.

RODRIGUES, Vaulene de Lima. **Avanços e limites da democracia participativa: uma análise da experiência do orçamento participativo no município de João Pessoa**. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/1799>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

LOPES, Alex de Araujo, Isa Maria Freire. **Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação.** " *Transinformação* 24 (2012): 19-25. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tinf/a/s79ktg5cmx5rqW6mZssQzZS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 06 de março de 2024.

PERES, Ursula Dias. **Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros.** *Caderno CRH* 33 (2020). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Vq5cBRCXq5BvTQx8KdngFyR/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2023.

PITA, Patrícia Daniele dos Santos. **O orçamento participativo como instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa: um estudo de caso da experiência de João Pessoa.** Niterói, 2020. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/25350/O%20OR%C3%87AMENTO%20PARTICIPATIVO%20COMO%20INSTRUMENTO%20DE%20LEGITIMIDADE%20DEMOCR%C3%87>> Acesso em: 29 de janeiro de 2024.

SANTANA, Talysson Bruno Fernandes de. **Elaboração do Orçamento Participativo como instrumento de participação popular: um estudo de caso no município de João Pessoa.** (2020). Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27361?locale=pt_BR>. Acesso em: 08 de março de 2024.

SANTOS, Daniela Nascimento dos. **Orçamento Público: um estudo da aplicabilidade do orçamento participativo no município de João Pessoa.** (2014). Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28845>>. Acesso em: 01 de março de 2024.

SILVA, Daiane Emiley da. **Participação política e construção da cidadania ativa: estudo exploratório do orçamento participativo em João Pessoa-PB.**" (2014). Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/1777>>. Acesso em: 08 de março de 2024

SANTOS, Adriano Caetano. **Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: um balanço da literatura produzida.** 2009. 180 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: < <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1610195>> . Acesso em: 08 de março 2024.

Emitido em 04/06/2024

DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO) N° 001/2024 - CCSA - CGP (11.00.52.01)
(N° do Documento: 7)

(N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 04/06/2024 16:44)
GUTEMBERG ANGELO BEZERRA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
1212018

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **7**,
ano: **2024**, documento (espécie): **DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO)**, data de emissão: **04/06/2024** e
o código de verificação: **beae5899bc**