



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**LAISA ALEXANDRE DE LIMA**

**DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO**  
**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DO CONDE/PB**

**JOÃO PESSOA/PB**

**2026**

LAISA ALEXANDRE DE LIMA

**DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DO CONDE/PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Coordenação do Curso de Graduação em  
Gestão Pública da Universidade Federal da  
Paraíba como requisito parcial à obtenção do  
grau de Bacharela em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dr.<sup>a</sup> Glenda Dantas  
Ferreira

JOÃO PESSOA/PB  
2026

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

L732d Lima, Laisa Alexandre de.

Da Institucionalização à implementação: a experiência do orçamento participativo no município do Conde/PB / Laisa Alexandre de Lima. - João Pessoa, 2026.

60 f. : il.

Orientação: Glenda Dantas Ferreira.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Orçamento Participativo. 2. Institucionalização.  
3. Democracia. 4. Participação Cidadã. I. Ferreira,  
Glenda Dantas. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 35

LAISA ALEXANDRE DE LIMA

**DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DO CONDE/PB**

Trabalho de conclusão de curso submetido à Banca Examinadora designada pelo Curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Gestão Pública.

Aprovado em: 19/03/2026

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **GLENDA DANTAS FERREIRA**  
Data: 28/03/2026 18:59:37-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Orientadora: Profa. Dra. Glenda Dantas Ferreira

Documento assinado digitalmente  
 **VICO DENIS SOUSA DE MELO**  
Data: 29/03/2026 22:43:15-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Examinador: Prof. Dr. Vico Dênis Sousa de Melo

---

Suplente: Profa. Dra. Joyce Amâncio de Aquino Alves

## **AGRADECIMENTOS**

É gratificante compreender que temos nosso próprio tempo. Agradeço, primeiramente, a Deus pela força, sabedoria e perseverança que Ele me concedeu ao longo desta etapa tão importante da minha vida. Durante essa trajetória, surgiram dúvidas, angústias e medos. Hoje, esses sentimentos foram substituídos pela sensação de dever cumprido, pela gratidão e pela felicidade de concluir esse processo de amadurecimento intelectual e pessoal.

À minha mãe, Rosineide, deixo minha eterna gratidão por ser meu porto seguro e por estar ao meu lado em todos os momentos: bons e difíceis, desafiadores e leves, felizes e tristes.

Ao meu pai, Daniel, agradeço por acreditar no meu potencial e por me transmitir a segurança de que sempre terei com quem contar.

À minha irmã, Letícia, que desperta em mim, a cada dia, o desejo de crescer e evoluir. Busco constantemente ser melhor por você, para que eu possa ser uma inspiração positiva e transmitir a confiança de que você sempre precisará.

Aos meus avós, Maria de Lourdes e Agenor, sou imensamente grata e feliz por ser a primeira, entre filhos e netos, a demonstrar que somos capazes de realizar feitos extraordinários, indo além dos limites que, por vezes, acreditamos possuir. À minha família, minha gratidão por arrancarem sorrisos em momentos de tristeza e por me motivarem de tantas maneiras.

Às minhas amigas e companheiras, Isabelly e Gabriella, minha sincera gratidão por cada momento compartilhado. Mesmo diante das provações, permanecemos unidas, sustentando-nos mutuamente e seguindo firmes até o fim desta jornada. À minha amiga Amanda, agradeço pelas mensagens de apoio e pelas opiniões compartilhadas ao longo da construção deste trabalho. Aos amigos que conquistei durante o curso, guardarei cada um com carinho em meu coração.

Com imenso carinho, agradeço à minha orientadora, Glenda Dantas, por toda a confiança, pelo compromisso e pela orientação atenta e empática. Mais do que guiar esta pesquisa, suas palavras tranquilizaram meu coração e me permitiram reconhecer meu próprio potencial.

A todos que fizeram parte desta história, muito obrigada.

## RESUMO

O presente artigo analisa o processo de institucionalização e implementação do Orçamento Democrático no município de Conde (PB). Para tanto, toma-se como pano de fundo o contexto da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que viabilizou novos espaços de debate acerca do direcionamento das políticas públicas, conferindo ao cidadão voz ativa durante todo o ciclo da política pública. Como inovação democrática no âmbito nacional destaca-se, entre as Instituições Participativas, o Orçamento Participativo. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é de natureza qualitativa de caso único, e quanto aos objetivos é exploratória e descritiva. A coleta de dados envolveu as pesquisas bibliográfica e documental, a realização de entrevistas semiestruturadas com atores institucionais e a técnica de observação direta simples. Os resultados apontam que o OD apresenta-se estruturado com leis, decretos e regimento interno que conferem segurança jurídica à participação. Ademais, o desenho institucional busca adequar-se à realidade local, destacando-se o papel dos articuladores na mobilização e a integração do OD com outros instrumentos de planejamento. Além disso, o instrumento fomenta o debate entre cidadãos e administração, embora sua eficácia dependa da mobilização contínua da sociedade civil para superar as barreiras de representatividade.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Institucionalização. Democracia. Participação Cidadã.

## **ABSTRACT**

This article analyzes the institutionalization and implementation process of the Participatory Budget in the municipality of Conde (PB). To this end, it takes as its backdrop the context of redemocratization and the promulgation of the 1988 Federal Constitution, which enabled new spaces for debate regarding the direction of public policies, giving citizens an active voice throughout the public policy cycle. As a democratic innovation at the national level, the Participatory Budget stands out among Participatory Institutions. Regarding methodological procedures, the research is qualitative in nature, a single case study, and in terms of objectives, it is exploratory and descriptive. Data collection involved bibliographic and documentary research, semi-structured interviews with institutional actors, and the technique of simple direct observation. The results indicate that the Participatory Budget is structured with laws, decrees, and internal regulations that provide legal security to participation. Furthermore, the institutional design seeks to adapt to the local reality, highlighting the role of facilitators in mobilization and the integration of development planning with other planning instruments. In addition, the instrument fosters debate between citizens and the administration, although its effectiveness depends on the continuous mobilization of civil society to overcome barriers to representation.

**Keywords:** Participatory Budgeting. Institutionalization. Democracy. Citizen Participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|            |                                                                                      |    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – | Imagem do Mapa de Regiões do Orçamento Democrático do Município do Conde .....       | 34 |
| Figura 2 – | Modelo da folha do menu de serviços fornecida aos cidadãos nas audiências do OD..... | 37 |
| Figura 3 – | Registro Fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Centro.....      | 43 |
| Figura 4 – | Registro Fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Centro.....      | 44 |
| Figura 5 – | Registro Fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Gurugi.....      | 45 |
| Figura 6 – | Registro Fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Gurugi.....      | 46 |

## **LISTA DE QUADROS**

|            |                                                          |    |
|------------|----------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 – | Dimensões e seus elementos constituintes.....            | 23 |
| Quadro 2 – | Regiões Geoadministrativas do Município do Conde-PB..... | 36 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|      |                                                 |
|------|-------------------------------------------------|
| CF   | Constituição Federal                            |
| CMOD | Conselho Municipal do Orçamento Democrático     |
| OD   | Orçamento Democrático                           |
| OP   | Orçamento Participativo                         |
| E1   | Entrevistado Um                                 |
| E2   | Entrevistado Dois                               |
| E3   | Entrevistado Três                               |
| E4   | Entrevistado Quatro                             |
| IPs  | Instituições Participativas                     |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| LDO  | Lei de Diretrizes Orçamentárias                 |
| LOA  | Lei Orçamentária Anual                          |
| PPA  | Plano Plurianual                                |
| PB   | Paraíba                                         |
| PT   | Partido dos Trabalhadores                       |
| PSB  | Partido Socialista Brasileiro                   |

## SUMÁRIO

|                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                | <b>11</b> |
| <b>2. DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL<br/>CONTEMPORÂNEO.....</b>                      | <b>15</b> |
| 2.1 Democracia Direta e a Democracia Representativa: algumas notas.....                                  | 15        |
| 2.2 As Instituições Participativas (IPs) e o Fortalecimento da Relação Estado-Sociedade...<br>.....      | 17        |
| 2.3 Orçamento Participativo como Instrumento de Democracia Participativa e<br>Deliberativa Local.....    | 20        |
| <b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>                                                               | <b>22</b> |
| <b>4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO CONDE/PB: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO<br/>À IMPLEMENTAÇÃO.....</b>           | <b>25</b> |
| 4.1 Fundamentação Legal-Normativa do Orçamento Democrático no Município do<br>Conde/PB.....              | 25        |
| 4.2 A Trajetória de Implementação do Orçamento Democrático no Município de Conde....<br>.....            | 31        |
| 4.3 Dinâmica Participativa e Deliberativa nas Plenárias do Orçamento Democrático de<br>Conde (2025)..... | 41        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                         | <b>48</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                  | <b>50</b> |
| <b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>                                                           | <b>55</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

É importante reconhecer que as experiências de Orçamento Participativo (OP) emergiram, sobretudo, no contexto da redemocratização brasileira, associadas ao fortalecimento da democracia participativa no período pós-Constituição Federal de 1988. Contudo, o professor Luciano Fedozzi vem realizando investigações que apontam para o declínio dessas experiências. De acordo com Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020, p. 2), “o atual contexto político, econômico e fiscal do país, constitui um novo momento que constrange a implementação dos OP”.

O cenário atual difere daquele que estimulou a expansão do Orçamento Participativo nas décadas de 1980 e 1990, período caracterizado pela valorização institucional da participação social e ampliação dos recursos destinados às políticas públicas de caráter redistributivo. Na última década, contudo, transformações no ambiente político-institucional brasileiro, associadas a restrições orçamentárias, à redefinição das prioridades governamentais e ao enfraquecimento de espaços participativos, contribuíram para a redução da centralidade do OP nas agendas municipais. É nesse quadro que se insere a análise de Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), ao indicar que o contexto recente passou a impor limites estruturais que dificultam a continuidade e à consolidação dessas experiências.

Com base nessa perspectiva, o presente estudo teve como motivação inicial o contato com uma pesquisa<sup>1</sup>, realizada no ano de 2024, que envolveu, entre outros elementos, a identificação das experiências de Orçamento Participativo no estado da Paraíba. Ao identificar que municípios de pequeno porte do estado, como Boa Ventura, Bom Jesus, Catingueira, Frei Martinho e Pedro Régis haviam adotado o OP, surgiu o interesse acadêmico em analisar de que forma ocorre o processo de institucionalização e implementação do Orçamento Participativo no município do Conde/PB, considerando, inclusive, o exame da estrutura organizacional e normativa. Ademais, estudos como este são fundamentais para que se possa ter um registro de experiências de OP que ainda resistem, mesmo em um cenário de fragilização institucional.

A delimitação desse recorte espacial levou em consideração a relação direta da pesquisadora com a localidade. Por ser moradora, a autora possui uma compreensão

---

<sup>1</sup> A pesquisa intitulada **Quantificação dos Orçamentos Participativos nos municípios brasileiros e investigação das causas do abandono dessas práticas de participação no fundo público no país**. Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023 – UNIVERSAL, coordenado pelo prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi (PPGS-UFRGS), e localmente conduzida pela Profª. Dra. Glenda Dantas Ferreira (DGP/PPGP-UFPB).

aprofundada da realidade local e da dinâmica social da cidade, o que, em alguma medida, facilita o acesso aos atores institucionais ou não, bem como a documentos oficiais, assim como a participação em atividades relacionadas ao OP.

Sendo assim, parte-se do entendimento de que para a investigação de experiências locais específicas é necessário compreender, não apenas fatores endógenos, mas também exógenos que exercem influência sobre os municípios, a exemplo do quadro político-institucional e econômico-fiscal, de forma mais ampliada. Nesse sentido, destaca-se que, durante as décadas de 1980 e 1990, o Brasil passou por diversas transformações políticas e econômicas que culminaram com o processo de redemocratização do país, consolidado após o período de centralização do poder do regime militar (1964-1985), marcado pelo autoritarismo, pela supressão de garantias individuais e coletivas, pela repressão, pela violência e pela ausência de liberdade de expressão e posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. De acordo com Mariano e Barcellos (2016, p. 48), “a transição democrática ocorrida no Brasil apresentou como elemento síntese pressões no sentido da descentralização das esferas de poder, principalmente em benefício das localidades”.

No âmbito administrativo, a partir da referida Constituição, houve uma expansão da participação dos municípios e dos estados sobre os recursos tributários (Mariano; Barcellos, 2016). Nesse contexto, um dos objetivos assumidos pela CF de 1988 foi a restauração da Federação por meio da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da democracia, mediante a autonomização da população nos processos decisórios das políticas públicas (Costa, 2010).

A partir desses fatos históricos, infere-se que a redemocratização brasileira fortaleceu as competências dos entes federativos, especialmente dos municípios, e, de igual modo, viabilizou novos espaços de debate acerca do direcionamento das políticas públicas. Nesse cenário, Avritzer (2007) destaca que a ação política na sociedade democrática do Brasil foi marcada pela maior inserção da sociedade civil nas políticas públicas e pelo fortalecimento das chamadas instituições participativas (IPs), com destaque para o Orçamento Participativo, as conferências, as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, etc.

Fundamentando-se nessas transformações, o cenário político brasileiro passou a oferecer condições para a mudança das práticas e estratégias de participação, com o objetivo de superar seu caráter puramente simbólico e conferir ao cidadão uma voz ativa durante o processo de tomada de decisão. Fortaleceram-se mecanismos que visavam facultar aos

cidadãos o papel de coautores das políticas públicas, contribuindo tanto para a sua formulação quanto para a sua implementação e avaliação.

No entanto, é importante destacar que o fortalecimento dessa participação ocorre de maneira heterogênea, variando de acordo com os contextos locais. Nesse sentido, Fedozzi e Martins (2015, p. 182) afirmam que “esse novo cenário de experiências inovadoras de gestão – contrário ao histórico autoritarismo brasileiro – vem concedendo ao país uma referência no que tange à ampliação da participação institucional na reforma da democracia”.

Como inovação democrática no âmbito nacional destaca-se, entre as IPs, o orçamento participativo (OP). Para Avritzer (2008, p. 44), o OP pode ser entendido como “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação.” Historicamente, esse tipo de IP ganhou forma em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, em 1989, destacando-se como um instrumento gerencial inovador. A experiência tornou-se referência nacional e internacional após ser selecionada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão local apresentadas na Conferência Habitat II. Posteriormente, ganhou ainda mais destaque quando Porto Alegre foi escolhida para sediar o Fórum Social Mundial.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que o mecanismo foi instituído na capital gaúcha durante a gestão do então prefeito Olívio Dutra, filiado ao Partido dos Trabalhadores. O contexto político da época favoreceu a incorporação de práticas participativas e inovadoras na gestão pública municipal, orientadas à implementação e ao funcionamento efetivo de instrumentos de participação social.

No contexto de cidades que possuem um crescimento acelerado, o OP surge como um importante instrumento de gestão voltado ao planejamento municipal. A ferramenta estabelece canais de escuta ativa que otimizam a alocação de recursos públicos, com o objetivo de promover uma distribuição de investimentos mais equilibrada entre as áreas descentralizadas e os centros já desenvolvidos.

Contudo, apesar de a ideia central ser a participação popular direta, ainda existem lacunas na sistematização desse processo e em sua estrutura institucional, especialmente em municípios de médio e pequeno portes. Observa-se que as investigações sobre o Orçamento Participativo tendem a concentrar-se em municípios de grande porte, havendo uma carência de estudos direcionados a administrações com estruturas menores.

No contexto paraibano, de modo particular, destaca-se a experiência do Orçamento Democrático Estadual investigada nos estudos de Amorim (2017), Silva (2020), Anastácio (2020) e Leite (2023). Na escala local, existem estudos que examinam as experiências de

João Pessoa (Macêdo, 2022; Pita, 2020; Silva, 2020), Campina Grande (Costa, 2025; Silva, 2000) e Picuí (Pedrosa, 2017).

Partindo desse cenário, foi definido como unidade de análise o município do Conde. Este, localiza-se no litoral do Estado da Paraíba. O Conde possui uma população de 27.605 habitantes, conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), com estimativa de 30.007 habitantes em 2025, evidenciando o caráter de urgência por mais serviços públicos. A cidade é rica em cultura e tradições, especialmente ligadas à agricultura e à pesca, mas também avança para novas práticas econômicas ao explorar suas belezas naturais, tendo o turismo como um dos principais setores econômicos. Ao longo de seus 62 anos de emancipação política, o Conde tem consolidado seu desenvolvimento e vem reforçando sua identidade cultural e turística.

Assim, definiu-se como pergunta de pesquisa: Como se caracteriza o Orçamento Democrático no município do Conde à luz das dimensões<sup>2</sup> normativa-legal, organizacional e participativa?

Considerando o exposto, tem-se como objetivo geral analisar o processo de institucionalização e implementação do OD com ênfase nas dimensões normativa-legal, organizacional e participativa. Os objetivos específicos são: (a) descrever o processo de institucionalização e implementação do OD em uma perspectiva multidimensional; (b) conhecer e examinar a percepção de atores institucionais acerca do OD; (c) ampliar o conhecimento e o debate sobre experiências de orçamento democrático em municípios de pequeno porte.

A pesquisa possui uma abordagem qualitativa de caso único, com caráter descritivo e exploratório, com foco nas dimensões legal-normativa, organizacional e participativa. Tal abordagem possibilita entender aspectos contextuais e subjetivos. Com relação às técnicas de coleta de dados, utiliza-se as pesquisas bibliográfica e documental, e entrevistas semiestruturadas com atores institucionais relacionados à institucionalização e/ou implementação do OD no município do Conde. A pesquisa documental voltou-se para a análise da dimensão normativa-legal — incluindo decretos, leis municipais e o regimento interno do OD.

Complementarmente, utilizou-se a observação direta simples, realizada durante plenárias de 2025, para relacionar as diretrizes normativas com a dinâmica operacional e as interações no ambiente participativo.

---

<sup>2</sup> Na seção Metodologia é apresentado um quadro com o descritivo dos elementos constituintes de cada dimensão.

Considerando o exposto, o presente estudo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção é feito um breve resgate da literatura sobre democracia, instituições participativas, e a institucionalização do Orçamento Participativo no cenário brasileiro. Em seguida, detalha-se a metodologia aplicada na coleta e análise dos dados. Na sequência, apresenta-se a discussão e análise dos resultados, que se dedica a examinar o processo de institucionalização e implementação do OD no município do Conde considerando as dimensões legal-institucional, organizacional e participativa. Por fim, apresentam-se as considerações finais, retomando os principais achados do estudo e refletindo sobre as contribuições desta pesquisa para o fortalecimento do OD no território.

## **2. DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

### **2.1 Democracia Direta e a Democracia Representativa: algumas notas**

Historicamente, a democracia constitui uma das mais significativas heranças da Grécia Antiga para o pensamento político ocidental. Em sua acepção originária, o termo democracia resulta da junção de *demos* (povo) e *kratos* (poder), estabelecendo uma forma de governo em que o poder é exercido pelo povo, fundamentado no princípio da igualdade entre os cidadãos (Ribeiro, 2025).

Para Moura (2006), a democracia moderna consiste na democracia representativa, onde o povo se governa de modo indireto, por meio de representantes eleitos, diferente da antiga democracia direta, onde o povo governava sem intermediação. Enfim, a democracia representativa, como é conhecida atualmente, surgiu há mais de duzentos anos, com a validação da Constituição norte-americana (Pinto, 2003).

No âmbito da teoria democrática, a democracia deliberativa emerge entre as décadas de 1980 e 1990 como uma resposta crítica às limitações do modelo liberal-representativo hegemônico, como diz Alcântara (2018). Esse modelo tradicional caracteriza-se pela concentração do processo decisório em elites políticas e econômicas, resultando em uma participação cidadã meramente indireta e na baixa valorização do debate público. Nesse contexto, a legitimidade democrática é frequentemente reduzida ao estrito cumprimento de regras formais e procedimentos eleitorais, preterindo a participação ativa e o convencimento mútuo como fontes de validação das decisões públicas.

Nessa visão, Faria (2000) afirma que, na teoria deliberativa, para além dos mecanismos tradicionais, como as eleições e a separação dos poderes, é indispensável a

realização de discussões públicas. Tais espaços devem assegurar à população a oportunidade de argumentar e ser efetivamente ouvida, para que a escolha final seja a mais justa e fundamentada possível, conferindo, desse modo, real legitimidade às decisões políticas. As decisões, portanto, não se baseiam exclusivamente em preferências individuais previamente estabelecidas, mas são construídas a partir de processos comunicativos e de deliberação coletiva. Dito isso,

a deliberação seria o valor fundamental para esta corrente, capaz de qualificar o processo participativo e o processo decisório na medida em que estimula as diferentes forças sociais que disputam interesses distintos a chegarem a denominadores comuns negociados a partir de um processo inclusivo, público e democrático de troca de razões, posições, opiniões e preferências (Alcântara, 2018, p. 3).

Ao atuar de forma complementar à representação, a democracia participativa caracteriza-se, segundo Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), pelo surgimento do que os autores denominam como um “quarto poder” para além dos conhecidos por todos; o legislativo, executivo e judiciário. Nele, a participação assume efeitos concretos no que se refere à promoção da justiça social e ao fortalecimento das relações entre a sociedade civil e o sistema político, ao pressupor a inclusão da classe trabalhadora e de grupos socialmente vulneráveis para além de classes médias, favorecendo a instituição de espaços de debate político ocupados por pessoas comuns, especialmente por grupos historicamente excluídos do poder. Ainda de acordo com os autores, o termo “democracia participativa”

implica que os mecanismos tradicionais de governo representativo estão vinculados a procedimentos democráticos diretos, nos quais habitantes não eleitos (e seus delegados investidos de um “mandato semi-imperativo”) têm de fato poder de decisão, embora, legalmente, a decisão política permaneça nas mãos dos representantes eleitos (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2011, p. 23).

Para Barbosa (2015), a democracia participativa pressupõe a participação cidadã, mas ultrapassa-a ao exigir que a tomada de decisão passe pela intervenção direta da população. Este modelo pressupõe, ainda, a fiscalização e o controle permanente dos governantes pelos cidadãos, bem como a possibilidade de destituí-los do cargo por meio de instrumentos legais fundamentados na vontade popular. Por fim, a autora destaca que a democracia participativa promove o reconhecimento e a valorização da capacidade política dos indivíduos, fortalecendo-os como os verdadeiros titulares do poder.

Sob a perspectiva de Barbosa (2015), apesar de algumas associações, a democracia participativa não é o mesmo que democracia direta ou necessariamente o mesmo que

participação cidadã. “Democracia direta é a forma de governo na qual a tomada de decisões se dá diretamente pelos cidadãos, sem intermédio de representantes” (Barbosa, 2015, p. 30). Ainda na visão da autora, a aplicação dessa forma de democracia não seria factível nos dias atuais, visto que a complexidade da vida social e as vastas dimensões geográficas dos Estados impedem que os cidadãos decidam, de maneira direta e cotidiana, sobre todas as matérias que envolvem a coletividade e a atuação estatal.

Por fim, referente a discussão sobre democracia participativa, Barbosa (2015, p. 31) conclui que “a crise de legitimidade na democracia representativa tem provocado a reflexão sobre a necessidade de diálogo entre os representantes e representados que possibilitasse ao cidadão comum intervir na tomada de decisões políticas.” É nesse ponto que a participação encontra a sua fundamentação teórica na deliberação, pois entende-se que o diálogo entre representantes e representados deve ser mediado pela construção de um consenso coletivo fundamentado.

Partindo dessa visão, entende-se que a legitimidade das decisões políticas necessitam de qualidade no debate público e na participação de diferentes vozes no processo de decisão. Para isso, na próxima subseção será abordado o surgimento das instituições participativas no contexto de redemocratização do país e sua influência no fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade.

## **2.2 As Instituições Participativas (IPs) e o Fortalecimento da Relação Estado-Sociedade**

No Brasil, a institucionalização das instituições participativas não ocorreu de forma contínua, simples ou direta. A concepção ampla de representação pela sociedade civil se consolida no momento em que os atores sociais se mobilizam em conjunto, em busca de direitos sociais e não individuais. De acordo com Almeida (2014), durante os últimos anos da ditadura militar, no final da década de 1970, e o período de transição democrática, caracterizado pelo fim de um regime autoritário, intensificou-se o processo de mobilização da sociedade civil, marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais, do movimento pelas Diretas Já (movimento político popular com objetivo de retomar as eleições diretas no país), e pela criação de associações, sindicatos e organizações populares autônomas.

No transcorrer desse processo, para Almeida (2014), o sistema político passou por uma reconfiguração institucional, caracterizando-se pelo novo arranjo político-administrativo do país, pela expansão das responsabilidades do Estado para com a sociedade e seus direitos e pelo estabelecimento de mecanismos de diálogo que aproximam a esfera estatal e a social.

Vale destacar que ao longo de sua história, entre 1824 e os dias atuais, o Brasil teve sete Constituições Federais. A mais recente, a Constituição de 1988, “apresenta um desenho institucional bastante peculiar, que combina intenções de ampliação e aprofundamento da soberania, pela via da participação, com o fortalecimento de instituições de controle político” (Avritzer; Marona, 2017, p. 360).

Diante do novo cenário político-institucional e da reconfiguração mencionada por Almeida (2014), emergem as Instituições Participativas (IPs) que podem ser entendidas como

mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira (Cortes, 2011, p. 137).

Para Faria (2021, p. 2), as IPs surgem como a materialização de

diversos anseios e lutas de populares nas décadas anteriores, vislumbrando a possibilidade de estabelecer mecanismos de participação institucionais que de um lado, se faria presente nas tomadas de decisões governamentais e, de outro, poderia resguardar os diálogos com as bases que sustentariam seus representantes nestes espaços participativos.

Em linhas gerais, as IPs tendem a fortalecer a interação entre o Estado e a sociedade fundamentadas na estruturação de espaços de debate e diálogo. Parece ser inegável que as IPs acabam, em grande medida, contribuindo para a coprodução de políticas públicas por parte da sociedade, bem como para o fortalecimento da gestão democrática. Isso porque se assume que tal prática facilita a escolha da ação mais viável para as demandas apresentadas, proporcionando aos gestores maior segurança sobre as medidas a serem executadas.

Observa-se, a partir do conceito de Cortes (2011), que as Instituições Participativas apresentam perenidade e legalidade. O que antes se manifestava predominantemente a partir de pressões populares eventuais, agora passa a integrar a própria burocracia estatal. Nesse contexto, a participação assume um papel central e obrigatório na administração pública, garantindo que o processo de escuta ocorra com a periodicidade prevista em norma, independentemente de alternâncias políticas, conferindo maior estabilidade à relação entre o Estado e a sociedade.

Para Avritzer e Marona (2017), a expansão das instituições participativas no Brasil revela duas transições fundamentais moldadas pela ordem constitucional de 1988: em

primeiro momento, a participação deixa de ser um mero registro popular para se tornar um “marco cidadão”; em segundo lugar, essa trajetória sugere que a participação passou a atuar de forma complementar à representação.

Dentre as formas de participação resultantes do Processo Constituinte e de sua posterior regulamentação, Avritzer (2008) destaca os Conselhos de Políticas, os Planos Diretores Municipais e o Orçamento Participativo como modelos de instituições participativas. Ademais, o autor argumenta que o grau de democratização alcançado pelas instituições participativas varia em função de fatores como a organização e a capacidade de mobilização da sociedade civil e a presença de atores políticos dispostos a apoiar e sustentar os processos deliberativos e suas respectivas implementações.

Avritzer (2008) continua afirmando que o êxito desses processos não está relacionado apenas ao desenho institucional, mas à maneira como esse desenho é ajustado com a organização da sociedade e com o comprometimento político em incentivar métodos participativos. Nesse sentido, a eficácia de uma IP está vinculada a sua capacidade de ser legível e acessível a todos os atores sociais. Quando a diretriz é excessivamente técnica e burocrática, o desenho institucional acaba criando uma barreira velada, desestimulando o engajamento e tornando o que deveria ser um espaço para a deliberação em um simples rito de validação estatal.

Sendo assim, é necessário que haja uma relação direta entre uma sociedade organizada, capaz de se mobilizar, e representantes políticos dispostos a implementar esse instrumento democrático. É através da relação entre o marco normativo e a prática social que se constrói a legitimidade do processo, exigindo um aprimoramento constante das normas para que funcionem como mecanismos dinâmicos, capazes de lidar com as particularidades da realidade local e de promover, de fato, a democratização da gestão pública.

Diante desses conceitos, as instituições participativas firmam-se como instrumentos simbólicos de concretização das teorias democráticas contemporâneas, principalmente ao se tratar da corrente deliberativa. Sua importância está atrelada à capacidade de transformar a gestão pública em um espaço de aprendizagem, no qual a deliberação deixa de ser um conceito abstrato e passa a operar como prática institucionalizada. Nesse sentido, ao criar espaços onde a população decide coletivamente a alocação de recursos e as prioridades locais, as IPs promovem uma redistribuição do poder decisório e aproximam a administração das reais necessidades sociais.

Dentre os diversos mecanismos que compõem as IPs, o Orçamento Participativo destaca-se como uma das experiências mais emblemáticas de inovação democrática no Brasil,

tornando-se referência para o estudo das instituições participativas. Diante de sua relevância, a próxima subseção analisa sua origem e funcionamento, bem como o papel desse instrumento como ferramenta de fortalecimento da cidadania.

### **2.3 Orçamento Participativo como Instrumento de Democracia Participativa e Deliberativa Local**

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram introduzidos novos princípios que passaram a orientar a construção de políticas públicas no país. Além disso, foi instituído um novo pacto federativo que rompeu a centralização tributária, fiscal e política advinda do período ditatorial. Ademais, os municípios, agora reconhecidos como entes federativos autônomos, possuem a prerrogativa de instituir sua própria Lei Orgânica. Nesse novo cenário político, o município passou a configurar-se como um espaço propício à avaliação e à implementação de inovações no âmbito democrático. Por fim, o texto constitucional prevê maior transparência em relação às informações governamentais, bem como envolvimento direto da sociedade nos processos decisórios (Fedozzi; Lima, 2013).

Mesmo após a promulgação de uma legislação fundamental, de acordo com Sintomer, Herzberg e Röcke (2012, p. 5), a Carta Magna “era bastante progressiva e aberta à participação cidadã, mas o efetivo funcionamento do sistema político continuava caracterizado por corrupção e clientelismo<sup>3</sup>”. Esse fator relaciona-se ao contexto político brasileiro precedente, marcado, entre outros aspectos, pelo regime autoritário militar que teve a centralização do poder como uma característica basilar.

Nesse cenário, passam a ganhar evidência as instituições participativas, como é o caso do Orçamento Participativo (OP). Este configura-se como um instrumento de gestão do Estado contemporâneo, caracterizando-se como um mecanismo inovador que fomenta a participação dos cidadãos como coautores das políticas públicas. Essa inovação na gestão pública encontra sua base jurídica e institucional na democratização do Estado brasileiro.

Apesar de não existir uma definição única de OP, autores como Abraham (2015, p 199) destacam que, para efeitos deste instrumento,

a população pode ser consultada e oferecer propostas para a elaboração do orçamento público. Assim, além do Executivo, que possui o cometido constitucional de propor o projeto de lei orçamentária, e do Legislativo, cuja

---

<sup>3</sup> Para Carvalho (1997), o clientelismo retrata uma relação entre atores políticos e a população, baseada na troca de benefícios e privilégios públicos, como empregos, isenções e troca de apoio político, principalmente por meio do voto.

missão é aprová-lo por meio do debate parlamentar, um novo núcleo de decisão despontaria como instrumento de democracia direta: a participação direta do povo.

Observa-se que, ao introduzir o Orçamento Participativo no debate, o fluxo decisório é redefinido. O que anteriormente se restringia ao Poder Executivo, responsável pela definição das prioridades, e ao Poder Legislativo, encarregado de analisá-las e aprová-las, abre espaço para a democracia participativa como um terceiro pilar. Através da nova estrutura, é conferido à população um papel mais ativo e de protagonismo na gestão municipal.

Ainda na visão de Abraham (2015), o orçamento participativo é reconhecido pelo incentivo à participação da população na tomada de decisões do governo. Além disso, possui potencial de viabilizar a austeridade fiscal, manifestando-se quando os contribuintes passam a compreender a aplicação dos recursos arrecadados.

O orçamento participativo representa, em grande parte, como se dão as políticas de produção da renda social (receitas) e de sua distribuição na sociedade (despesas) (Fedozzi; Lima, 2013). Nesse sentido, o orçamento é uma das expressões do moderno contrato social e, por isso, é considerado o núcleo duro das decisões políticas fundamentais, embora não esgote o leque das decisões que afetam a organização social (Fedozzi 1997 *apud* Fedozzi; Lima, 2013).

Outro ponto importante a ser mencionado é que, de acordo com Fedozzi (2014), o orçamento participativo não pode ser replicado "ipsis litteris", pois se trata de práticas distintas, que correspondem a fatores históricos, políticos, socioeconômicos, ideológicos e culturais de cada contexto local específico. Torna-se, portanto, inexequível a utilização de uma única estrutura, sobretudo pela ausência de qualquer documento em nível nacional que oriente sua aplicação.

Sob esta perspectiva, Sintomer, Herzberg e Röcke (2012, p. 4) evidenciam a existência de alguns critérios que servem de base para uma definição mínima de OP, focada majoritariamente na escala local. Embora a literatura associe o Orçamento Participativo predominantemente à escala municipal, identificam-se experiências desenvolvidas em âmbito estadual, a exemplo do Orçamento Democrático da Paraíba. Tais iniciativas evidenciam que a participação institucionalizada pode superar o nível local, adaptando-se às diferentes estruturas federativas.

No âmbito local, os autores apontam que o orçamento deve contemplar: (a) os recursos financeiros escassos; (b) a participação tem que ser em nível municipal, com

representantes ou órgãos escolhidos pela população; (c) o processo deve ser realizado com práticas contínuas; (d) deve ser apresentado alguma forma de deliberação pública, com a realização de eventos específicos para o OP; e (e) é necessário que haja a prestação de contas, apresentando os resultados à população.

Desse modo, o orçamento participativo configura-se como um instrumento essencial para a gestão democrática, ao redefinir a forma de interação entre Estado e sociedade, reconhecendo, contudo, a existência de peculiaridades condicionadas a fatores culturais, políticos, sociais e econômicos em cada contexto local específico.

Apesar da relevância dos mecanismos presenciais de deliberação, a dinâmica das Instituições Participativas deve buscar sempre melhorar e aprimorar as metodologias conforme as transformações da sociedade, como por exemplo, com novas formas de interação mediadas pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Sobre essa vertente, destacam-se investigações acerca do uso da internet como ferramenta de participação cidadã no Orçamento Participativo brasileiro, a exemplo da pesquisa realizada por Best *et al.* (2010).

Fatores imprevistos, como a pandemia de COVID-19, evidenciam ainda mais a importância desses mecanismos digitais, sobretudo para garantir a continuidade dos processos participativos em contextos de restrição à presença física. Entretanto, sua relevância não deve se limitar a situações emergenciais. O uso das TICs, de acordo com Best *et al.* (2010, p. 105) “tem sido apontado como uma possibilidade de aumentar a participação cidadã e propiciar uma nova dimensão e espaço de interação entre governo e sociedade que seja pautada pela transparência, accountability e o controle social.”

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adota uma abordagem de natureza qualitativa, uma vez que esse tipo de investigação busca explorar a complexidade e a riqueza dos contextos sociais, culturais e institucionais (Guerra *et al.*, 2024). O estudo tem por objetivo compreender o processo de institucionalização e de implementação do Orçamento Democrático (OD) a partir do exame das dimensões legal-institucional, organizacional e participativa.

No que se refere à dimensão legal-institucional, examina-se se o arcabouço normativo vigente que confere legitimidade ao processo, estabelecendo condições efetivas para a participação cidadã e favorecendo práticas de caráter consultivo e deliberativo capazes de aprimorar a relação entre Estado e sociedade. Ademais, investiga-se se tais dispositivos

normativos contribuem para a promoção da transparência, da fiscalização e do controle social (Costa, 2010; UN-Habitat, 2009).

Quanto à dimensão organizacional, o estudo analisa o desenho institucional do OP — abrangendo conselhos, articuladores e localidade das plenárias —, bem como o seu funcionamento, com destaque para os processos de coleta e sistematização de demandas. Investiga-se, ainda, a articulação interna com o ciclo orçamentário, as estruturas de gestão administrativa e os instrumentos de transparência e controle. (Costa, 2010; UN-Habitat, 2009).

Por fim, quanto à dimensão participativa, são analisados os mecanismos de interação entre a administração pública municipal e a sociedade civil. Investiga-se como essas formas de participação interferem na tomada de decisão e na escolha das prioridades que entrarão no orçamento. Ademais, analisam-se os mecanismos de controle e a estrutura de planejamento do OD, avaliando o papel dos articuladores e dos representantes do poder público — responsáveis pela implementação do orçamento participativo — durante todo o processo, a fim de verificar a eficácia do modelo como instrumento de fortalecimento da cidadania. (Costa, 2010; UN-Habitat, 2009).

O quadro 01 apresenta, de maneira resumida, as dimensões abordadas e seus elementos constituintes.

**Quadro 01** - Dimensões e seus elementos constituintes.

| <b>Dimensões</b> | <b>Elementos constituintes</b>                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Normativa/Legal  | Instrumentos de formalização e/ou institucionalização; legitimidade (regras/normas existentes que informam sobre o OP).                                                                                                                                        |
| Organizacional   | Desenho institucional (conselhos, delegados, reuniões); Processos (formas de coleta, análise e processamento das demandas); Articulação interna (OD com os instrumentos do ciclo orçamentário); Transparência e Controle; e Gestão (estrutura administrativa). |
| Participativa    | Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo); Instâncias de controle e de coordenação do OD.                                                                                                                                                         |

Fonte: elaborado a partir de Costa (2010) e UN-Habitat (2009).

Em se tratando dos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, com abordagem descritiva. A natureza exploratória justifica-se por buscar “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”

(Gil, 2002, p. 41). No presente estudo, tal perspectiva aplica-se à necessidade de aprofundar e sistematizar o conhecimento acerca do Orçamento Democrático no município de Conde, considerando tratar-se de um fenômeno ainda pouco investigado na literatura.

Já o caráter descritivo da pesquisa manifesta-se no propósito de detalhar a estrutura, o funcionamento e os instrumentos utilizados na operacionalização do Orçamento Democrático no município de Conde. Conforme Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, podendo ainda estabelecer relações entre variáveis, valendo-se, frequentemente, de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Quanto aos procedimentos, como forma de aproximar o entendimento da realidade investigada, adotou-se as pesquisas bibliográfica e documental e o estudo de caso. Como técnicas de coleta de dados, além desses dois tipos de pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores institucionais, bem como observação direta simples (assistemática), conforme abordado por Gerhardt *et al* (2009). Esta técnica de coleta de dados possibilitou a constituição de um acervo fotográfico resultante da participação da autora em plenários do OD, conforme poderá ser observado na seção 4.

Para a obtenção de dados primários, utiliza-se a técnica de entrevista semiestruturada, conduzida de forma remota com dois representantes e dois ex-representantes do poder público municipal. A escolha desses representantes se deu em função da capacidade contributiva dos mesmos em relação à implementação e ao funcionamento do Orçamento Democrático, sendo participantes diretos da administração pública no processo do OD na cidade. O roteiro de perguntas foi direcionado a identificar o histórico de surgimento e implementação do Orçamento Democrático, a base legal e regulação do instrumento, sua estrutura e funcionamento, seus mecanismos de financiamento e os desafios e limitações durante o processo.

Registra-se que foram realizados contatos com potenciais entrevistados vinculados à atual gestão municipal, os quais manifestaram disponibilidade para colaborar com a pesquisa. Contudo, por razões alheias à vontade da pesquisadora e apesar de algumas remarcações, as entrevistas não se concretizaram dentro do período estipulado, inviabilizando a incorporação de outras perspectivas e informações ao estudo.

Além dos dados de campo, a investigação recorre a fontes secundárias, especialmente artigos, livros, dissertações e teses que englobam o referencial bibliográfico sobre democracia, instituições participativas, participação cidadã, o orçamento participativo no Brasil e seu surgimento, bem como a análise documental de decretos, leis, atas e relatórios

disponibilizados pelo site da Prefeitura e secretarias, principalmente na análise de diários oficiais do município do Conde entre o período de 2017 e 2026.

Além do uso dessas fontes, durante as entrevistas, os participantes e outros representantes da administração pública municipal disponibilizaram documentos que, em muitos casos, estão indisponíveis nos meios de comunicação aos quais a sociedade possui acesso. Tal contribuição fortaleceu a pesquisa e permitiu um melhor entendimento do objeto de estudo.

Desse modo, o percurso metodológico utilizado foi operacionalizado em três etapas: (a) o levantamento bibliográfico e documental; (b) a imersão em campo para coleta de dados primários, a organização e sistematização das informações e, por fim, a análise baseada na confrontação entre os referenciais teóricos e os dados empíricos. Complementarmente, a pesquisa emprega a técnica da observação direta simples (assistemática), a qual foi realizada por meio de visitas *in loco* durante as plenárias do Orçamento Democrático em Conde. Embora não se use meios técnicos especiais no processo de coleta de dados, essa técnica permite a observação de forma espontânea de fatos ocorridos. De modo específico, foi possível captar aspectos da dinâmica interativa entre os diferentes atores (institucionais e sociais), a qual, em geral, não está registrada em documentos oficiais (Gerhardt *et al*, 2009).

Os dados coletados foram analisados de forma qualitativa, por meio da interpretação do conteúdo das entrevistas, dos registros de observação e dos documentos examinados. A análise buscou identificar padrões, recorrências e convergências entre as informações, organizando-as de acordo com os objetivos da pesquisa, especialmente no que se refere ao marco normativo e as etapas do processo do Orçamento Democrático em Conde. Dessa forma, a metodologia adotada possibilita o desenho de um percurso fundamental para a compreensão sistematizada da institucionalização e implementação do OD no município, contribuindo para o debate sobre gestão pública e participação social no contexto local.

#### **4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO CONDE/PB: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO.**

##### **4.1 Fundamentação Legal-Normativa do Orçamento Democrático no Município do Conde/PB**

O Orçamento Democrático Municipal do Conde foi implantado no ano de 2017, por meio da Lei nº 0902/2017, a qual instituiu uma nova estrutura administrativa no âmbito do município. A referida norma, em seu Capítulo II, que dispõe sobre os princípios básicos da

administração pública municipal, estabelece, no Art. 5, a participação popular como um de seus princípios orientadores.

Ainda de acordo com a lei mencionada, em seus Arts. 14 e 15, estabelece-se como prioridade governamental a democratização da ação administrativa, a ser promovida por meio da participação direta da sociedade civil, seja através dos conselhos municipais, seja por meio de espaços instituídos pela administração pública municipal. A norma ressalta, ainda, como diretriz central, a representatividade dos diferentes segmentos sociais, mediante a criação e fortalecimento de canais institucionais de participação e de controle social voltados ao acompanhamento da execução dos serviços ofertados pela administração pública, especialmente por intermédio de instâncias colegiadas.

O referido diploma legal estabelece, outrossim, que a ação administrativa deve estar orientada à garantia de direitos, tais como o acesso aos serviços públicos de educação e saúde, o direito à terra, urbana ou rural, bem como à promoção do desenvolvimento sustentável, entre outros. Ainda em seu Art. 15, parágrafo único, a Lei nº 0902/2017 retrata que “ Para efeitos desta lei, serão instituídos formas de comunicação entre governo-sociedade que permitam a adoção e participação da perspectiva do cidadão-usuário nas ações de melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos municipais” (Conde, 2017). Ademais, o Art. 17 determina a criação de uma nova coordenadoria, denominada Coordenadoria do Orçamento Democrático Municipal.

O propósito do instrumento normativo é promover a aproximação entre a população e a administração pública ao buscar inserir, no debate sobre os serviços públicos, a visão do cidadão enquanto usuário direto e principal destinatário das ações e políticas implementadas pelo poder público. Nesse sentido, a criação de uma coordenação específica evidencia o compromisso da gestão, por meio de uma equipe dedicada exclusivamente ao seu desenvolvimento, com a implementação do Orçamento Democrático.

Ainda no ano de 2017, foi editado o Decreto nº 0058/2017 e posteriormente a Lei nº 0962/2017, o qual instituiu o Conselho Democrático do Município de Conde (OD), assegurando aos cidadãos o direito de participar das decisões políticas da cidade, especialmente no que diz respeito à definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Ademais, o decreto previu a nomeação de conselheiros com mandato de duração bienal, bem como a organização do território municipal em quatro regiões geoadministrativas.

Dando continuidade ao processo de institucionalização, a Portaria nº 0055/2018 apresenta a Ata da reunião do Conselho Municipal do Orçamento Democrático (CMOD),

realizada em quatorze de outubro de dois mil e dezessete, no Núcleo de Cultura – Centro – Conde, com a participação da coordenadoria do orçamento e da maioria dos conselheiros. O documento registra a deliberação acerca do regimento interno do Conselho, o qual passou a nortear todas as atribuições do CMOD, sendo aprovado por unanimidade pelos presentes após a realização dos ajustes considerados pertinentes.

Ademais, a referida portaria institui o Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Democrático de Conde, estabelecendo seu caráter público e definindo-o como um organismo autônomo da sociedade civil. Conforme o Art. 1, este Conselho é reconhecido pelo Poder Público Municipal como a instância oficial de representação da população de cada região da cidade. Em seu parágrafo único, a norma determina que a instalação do Conselho ocorrerá nas dependências da coordenação do Orçamento Democrático.

No Art. 2, são estabelecidas as atribuições do CMOD, dentre as quais se destacam:

[...] III - Zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos realizados no território das regiões geo. administrativas e comunicar oficialmente aos órgãos em caso de deficiência nesse atendimento; IV - Monitorar, no âmbito do território das regiões geo. administrativas, a execução orçamentária, a evolução dos indicadores de desempenho dos serviços públicos, a execução do Programa de Metas do PPA e outras ferramentas de controle social com base territorial; V - Colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de audiências públicas e outras iniciativas de participação popular no Executivo; [...] (Conde, 2017, p. 5)

As atribuições apresentadas evidenciam que o CMOD não possui caráter apenas consultivo, assumindo também funções de monitoramento e fiscalização. Ao atribuir ao conselho a responsabilidade de zelar pelos direitos da população e acompanhar a execução orçamentária, a norma confere aos conselheiros o direito de cobrar, oficialmente, providências junto aos órgãos da administração pública diante de eventuais falhas na prestação de serviços.

No que tange ao Art. 3, o CMOD fundamenta-se em um conjunto de princípios norteadores de sua atuação. Dentre eles, destaca-se a defesa da elevação do padrão de qualidade de vida, aliada ao compromisso com a promoção do desenvolvimento urbano, rural, social e econômico do município. Adicionalmente, o regimento preconiza o acesso equânime e universal aos serviços públicos, estabelecendo que as atividades e deliberações do conselho devem ser pautadas pela prática democrática e pela transparência, assegurando o amplo acesso às informações por parte da população.

O documento estabelece, em seus artigos 4 e 6, que o CMOD é composto por conselheiros eleitos por voto direto, facultativo e universal — acessível a cidadãos acima de dezesesseis anos e portadores de título de eleitor. Os representantes devem residir no território da respectiva região geoadministrativa, sendo permitida uma única reeleição consecutiva. No que concerne às relações institucionais, o Art. 11 determina que, para o cumprimento das atribuições do conselho, o Poder Executivo deve promover, semestralmente, a análise dos instrumentos de planejamento e das agendas dos conselhos e fóruns ativos na região. Complementarmente, o Art. 13 destaca o dever da coordenação do OD em organizar, com o apoio da governança, o calendário de capacitação dos conselheiros eleitos e seus suplentes.

O funcionamento das reuniões do CMOD é regulamentado de modo a garantir organização, transparência e participação social. As reuniões do conselho devem ser realizadas no mínimo, a cada trinta dias, de acordo com o Art. 14 do regimento interno. Conforme o Art. 18, as reuniões extraordinárias podem ser convocadas mediante requerimento de, no mínimo, um terço dos membros do Pleno, com antecedência mínima de 72 horas, devendo ocorrer exclusivamente para deliberação de pauta específica, previamente publicada no Diário Oficial do Município, sendo vedada a inclusão de novos temas durante sua realização, além de exigir justificativa formal dos proponentes.

Com relação à dinâmica interna, o Art. 19 assegura a todos os conselheiros titulares o direito à voz e ao voto, facultando ao Pleno a possibilidade de limitar o tempo de fala em função da extensão da pauta. Ademais, conforme o Art. 20, as reuniões são públicas, garantindo-se a participação de convidados e munícipes interessados, aos quais é assegurado o direito à fala mediante inscrição prévia junto à Presidência, com tempo máximo de três minutos. Complementarmente, o Art. 21 estabelece a obrigatoriedade do registro formal das reuniões por meio de listas de presença e atas, contendo dados dos conselheiros e dos demais participantes, enquanto o Art. 22 define que as reuniões terão duração máxima de duas horas, podendo ser prorrogadas conforme decisão dos conselheiros presentes.

Por fim, o Art. 45 do regimento dispõe sobre a transparência e a prestação de contas das atividades do CMOD. A norma estabelece que, no mês de janeiro de cada ano, o conselho deve divulgar, no portal oficial da prefeitura, os relatórios detalhados dos trabalhos realizados no exercício anterior. Essa exigência normativa é fundamental, pois a publicidade dos atos administrativos não apenas cumpre um dever legal, mas fortalece o controle social e a confiança da população no Orçamento Democrático.

No ano de 2022, em decorrência da posse de uma nova gestão municipal eleita em 2021 e estabelecida até o presente momento, foi promulgada a Lei de nº 1.126/2022, a qual

promoveu alterações na Lei Municipal nº 0902/2017. O Art. 2 da nova legislação acrescenta o inciso XVI ao Art. 20 da lei de 2017, determinando a criação e a manutenção de um canal permanente de comunicação com a comunidade por intermédio do Orçamento Democrático. O objetivo central deste dispositivo é viabilizar o apontamento de possíveis soluções para as demandas apresentadas pela população no âmbito da administração pública. De acordo com a lei, em seu art. 5, retrata que:

fica institucionalizado, no âmbito do Município de Conde, o Orçamento Democrático Municipal, instrumento consultivo de participação popular, vinculado administrativamente ao Gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao qual compete promover a gestão compartilhada e o exercício da cidadania ativa dos munícipes condenses, com vistas à concepção, ao planejamento, ao monitoramento, à fiscalização e à implantação das políticas públicas orçamentárias, bem como o direito de participação direta na indicação e acompanhamento na execução das demandas aprovadas nas leis que compõe o Orçamento Público Municipal (Conde, 2022, p. 2).

A nova fundamentação legal evidencia que, apesar da mudança na gestão do município, o orçamento democrático permanece institucionalizado como um instrumento de gestão compartilhada. Dessa forma, não é visualizado apenas como uma ação isolada do mandato anterior, mas como uma política de Estado, assegurando que a participação popular nas decisões sobre o município seja uma prioridade. O parágrafo único do artigo 5 finaliza definindo que o OD

é um processo no qual a comunidade atua por meio da participação, análise, proposição, debate e delibera sobre matérias referentes às despesas públicas municipais, visando o resgate da cidadania e à melhoria da qualidade do planejamento público, sendo um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar e contribuir na elaboração do Orçamento Púb Municipal. (Conde, 2022, p. 2).

Dentre as finalidades do OD de Conde, estabelecidas no Art. 6, destaca-se a responsabilidade de organizar a sociedade civil para a participação popular, incentivando o exercício do papel ativo na elaboração de políticas públicas e na formação de uma consciência crítica coletiva. Ademais, o dispositivo visa contribuir com a política de desconcentração dos investimentos, buscando o direcionamento de recursos para áreas mais vulneráveis em prol de um desenvolvimento social equilibrado. Por fim, o artigo prevê o auxílio na discussão dos instrumentos de planejamento e gestão, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sob a ótica da democracia participativa. No que concerne a esses instrumentos orçamentários, o

Art. 22 dispõe que a LOA, a LDO e o PPA deverão incorporar as prioridades definidas no Ciclo Orçamentário, desde que a administração municipal ateste a respectiva viabilidade técnica e financeira.

Em relação à estrutura administrativa, o parágrafo único do Art. 8 determina que as Secretarias e demais órgãos da administração direta e indireta devem colaborar ativamente para a realização do ciclo do Orçamento Democrático. A norma estabelece, inclusive, a obrigatoriedade da prestação de serviços e o fornecimento de informações sempre que solicitados. Tal dispositivo visa integrar os diferentes setores da gestão municipal, assegurando a observância da transparência — um dos princípios fundamentais que regem o OD — e fortalecendo a articulação intersetorial na administração pública. O artigo subsequente descreve a estrutura administrativa da Coordenadoria do Orçamento Democrático, da seguinte forma: I - Coordenação do Orçamento Democrático Municipal; II - Assessoria Técnica; III - Departamento de Planejamento do Orçamento Democrático Municipal; IV - Divisão de Gestão da Informação do Orçamento Democrático Municipal; V - Articuladores Municipais.

Conforme dispõe o Art. 14, compete aos Articuladores Municipais desempenhar um papel estratégico na dinamização e no fortalecimento do Orçamento Democrático. Estes agentes são responsáveis por promover reuniões e eventos voltados à formação, à mobilização e ao acompanhamento das atividades propostas pela Coordenadoria do Orçamento Democrático Municipal. No âmbito local, cabe aos articuladores incentivar e viabilizar a participação cidadã, organizando reuniões preparatórias que subsidiam as etapas posteriores do ciclo participativo.

Desse modo, a ampliação do engajamento popular, viabilizada pela atuação estratégica dos articuladores, constitui um dos pilares que sustentam os mecanismos de controle social. Ao estimular a presença da comunidade nos espaços de decisão, o município não apenas cumpre um rito participativo, mas fortalece a capacidade da sociedade civil de monitorar e influenciar diretamente a gestão pública municipal.

Conforme o Art. 19, o Ciclo Orçamentário do Orçamento Democrático é atribuição do Poder Executivo Municipal, por meio da Coordenadoria do Orçamento Democrático Municipal, e organiza-se em ciclos anuais compostos por etapas desenvolvidas ao longo do exercício financeiro. Esse ciclo corresponde a um procedimento anual realizado por meio de plenárias populares e reuniões nas microrregiões e/ou por segmentos temáticos, com o

objetivo de identificar as prioridades de obras e serviços a serem incorporadas às leis orçamentárias, assegurando a participação direta da sociedade civil na gestão municipal.

No que se refere à sua execução, o Art. 20 estabelece que a metodologia do Ciclo Orçamentário deve prever a divisão do município em microrregiões geográficas, abrangendo bairros e comunidades urbanas e rurais; a definição de articuladores municipais responsáveis pela mobilização e acompanhamento de cada microrregião; o estabelecimento de prioridades temáticas; a elaboração de cronograma de atividades e a capacitação dos conselheiros do Conselho Municipal do Orçamento Democrático. Complementarmente, o Art. 21 determina que a realização do Ciclo Orçamentário ocorra, preferencialmente, de forma presencial, ressalvadas situações excepcionais decorrentes de impedimentos de ordem superior.

No que tange ao financiamento do Orçamento Democrático, o Art. 25 estabelece que as despesas decorrentes da operacionalização do Orçamento Democrático serão suportadas por dotações orçamentárias próprias, vinculadas ao Gabinete do Prefeito e devidamente consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa configuração assegura maior viabilidade operacional, além de conferir ao instrumento um status de prioridade na agenda governamental. Ao ser inserido na LOA, o financiamento transforma uma ação discricionária em uma política institucionalizada, garantindo, em tese, que o controle social e a participação popular disponham de recursos para sua efetiva implementação.

Em suma, o arcabouço normativo analisado desenha um modelo de participação que busca institucionalizar o controle social através de fluxos orçamentários e estruturas de apoio técnico. Todavia, a eficácia de tais dispositivos legais não depende apenas de sua vigência jurídica, mas da forma como são operacionalizados no cotidiano da gestão. Assim, encerrada a análise documental e normativa, torna-se imperativo observar como essa estrutura se materializou na prática administrativa do município.

#### **4.2 A Trajetória de Implementação do Orçamento Democrático no Município de Conde**

Compreendida a estrutura legal que sustenta o Orçamento Democrático, esta subseção dedica-se a analisar como esses dispositivos foram transpostos para a realidade local. A trajetória de implementação do Orçamento Democrático no município de Conde não representa apenas uma mudança administrativa, mas, levando em consideração os relatos dos entrevistados, trata-se de uma tentativa de reconfiguração na relação entre o Estado e a sociedade civil local. Os resultados das entrevistas semiestruturadas permitiram mapear a evolução do OD em Conde, identificando os marcos temporais e as transições normativas que balizaram sua consolidação.

A entrevistada 1 (E1) destacou seu papel no processo de implementação da política e na elaboração da legislação que instituiu o OD no ano de 2017, no município de Conde. Ao ser questionada sobre as principais motivações para adoção do OD, a E1 salientou que a prefeita responsável pela gestão que instituiu o orçamento, Márcia Lucena, possui um histórico de participação e envolvimento com movimentos sociais, principalmente devido ao vínculo político com o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), que possuem uma configuração voltada a prática e operacionalização de instrumentos de participação social.

Essa percepção da entrevistada encontra respaldo na literatura, visto que, de acordo com Fedozzi e Lima (2013), o PT é, historicamente, o partido que mais adota esse instrumento, reiterando-se, assim, como a manifestação mais expressiva da plataforma participativa e das demandas populares que historicamente liga o PT ao surgimento do OP. No entanto, nota-se que o projeto anti-hegemônico original do Partido dos Trabalhadores, baseado na democracia participativa, parece ter perdido o ímpeto inicial observado entre as décadas de 1980 e 1990, segundo Fedozzi e Lima (2013). Ainda de acordo com os autores, esse fenômeno pode estar ligado às transformações sofridas pelo partido na última década em que esteve à frente da Presidência da República.

Dando continuidade à discussão sobre as motivações, a entrevistada 3 (E3) reforça que a implementação dependeu da convicção do Poder Executivo em governar em consonância com a participação popular. Segundo a E3, essa experiência teve como referência direta a prática do ODE-PB. Ela relata ter observado, na esfera estadual, a postura do gestor que comparecia aos encontros, ouvia as reivindicações e ajustava as prioridades administrativas conforme as decisões regionais.

O depoimento da E3 ilustra perfeitamente a fala de Avritzer (2008) sobre o êxito não depender apenas da lei, mas do comprometimento político em incentivar métodos participativos. Em Conde, essa postura política contribui para encurtar a distância entre o Estado e a sociedade civil, fortalecendo no cidadão a sensação de que sua manifestação produz efeitos concretos. Quando a gestão demonstra esse comprometimento, o Orçamento Democrático deixa de ser apenas burocrático e passa a ser percebido como uma ferramenta de eficácia real na definição das políticas públicas.

Contudo, a E1 ressaltou que, no período inicial de implementação, houve impasses, especialmente em razão da resistência por parte do Poder Legislativo municipal. Conforme seu relato, os vereadores manifestaram receio de que o OD comprometesse suas atribuições e sua legitimidade junto às comunidades locais, o que resultou em intensos conflitos políticos.

Essa tensão repercutiu diretamente na configuração administrativa do Orçamento Democrático. Embora o projeto original previsse o status de Secretaria Executiva, a estrutura foi efetivamente implementada como uma coordenadoria subordinada à Secretaria de Comunicação, o que acarretou um rebaixamento de seu status institucional.

De acordo com a E1, o modelo implementado em Conde tomou como referência, além do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, a experiência pioneira adotada no município de Porto Alegre. No que tange à gestão em curso, o entrevistado 2 (E2) destacou que o trabalho desenvolvido em torno do Orçamento Democrático foi incorporado pela atual gestão como uma política de Estado preexistente. De acordo com o entrevistado, a equipe técnica deu continuidade à estrutura metodológica preexistente desde o início do ciclo em 2021. Essa lógica de atuação traz consigo a ideia de que a transição administrativa considerou a manutenção de um instrumento político benéfico à população, uma vez que geralmente observa-se a interrupção de políticas públicas.

Em 2020, o E2 afirma que as audiências públicas enfrentaram limitações operacionais decorrentes das restrições sanitárias impostas pela pandemia de COVID-19. Esse contexto evidenciou a vulnerabilidade dos mecanismos presenciais de deliberação diante de situações imprevistas, reforçando a necessidade de adaptação das Instituições Participativas às transformações sociais e tecnológicas.

Embora os espaços presenciais sejam centrais para a dinâmica participativa, a literatura aponta que tais instituições devem aprimorar suas metodologias, incorporando novas formas de interação mediadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Nesse sentido, investigações sobre o Orçamento Participativo brasileiro já destacavam o potencial da internet como ferramenta de ampliação da participação cidadã, como retrata Best *et al.* (2010).

Por outro lado, o processo de institucionalização avançou significativamente em 2022, marcado tanto pela normalização das plenárias presenciais quanto pela promulgação de uma nova legislação que alterou a Lei nº 902/2017, que dispõe sobre a criação do OD. Esse marco normativo foi fundamental para atualizar o desenho institucional e consolidar o fluxo de participação nas etapas subsequentes. O desenho institucional é uma das variáveis centrais para explicar a adoção e a permanência dos OPs nos municípios, uma vez que:

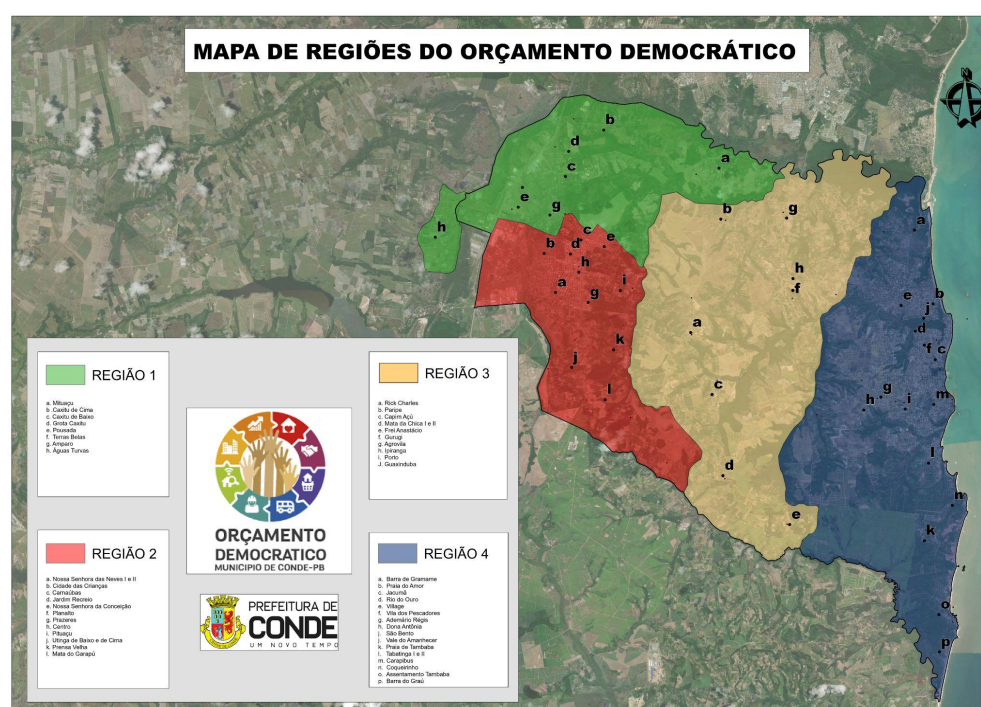
assume grande relevância na participação social nas políticas públicas. Não sendo neutros, os desenhos delimitam, em grande parte, as regras do jogo que irão influenciar a configuração dos processos participativos (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020, p. 5).

Complementando a análise sobre o fortalecimento institucional, a E1 apresenta elementos que explicam a adesão popular ao modelo proposto. De acordo com a entrevistada, o fato de o município possuir mais da metade de sua população na zona rural favoreceu a consolidação de uma cultura política pautada na mobilização comunitária. Essa dinâmica era reforçada pela atuação expressiva de associações locais, o que evidencia uma estreita relação entre a trajetória histórica do território e o engajamento popular.

Portanto, para a E1, a cidade possuía uma sociedade que já apresentava, em suas raízes, uma predisposição ao debate público. Como resultado, o Orçamento Participativo configurou-se como uma experiência relevante, uma vez que a maioria dos bairros do município contava com associações comunitárias ou outros tipos de organização social.

Ainda conforme o relato da E1, a partir de 2017, o município foi organizado em quatro regiões — conforme demonstrado na Figura 01 a seguir —, sendo cada uma delas composta por diferentes bairros. Nestas localidades, eram realizadas reuniões preparatórias que antecederiam as audiências públicas do Orçamento Democrático. Essas reuniões tinham caráter informativo e formativo, apresentando à população o funcionamento do orçamento público e dos instrumentos de planejamento — PPA, LDO e LOA — além de promover a escuta das demandas comunitárias.

**Figura 01** - Imagem do Mapa de Regiões do Orçamento Democrático do Município do Conde.



Fonte: extraído da Secretaria de Planejamento do município de Conde, 2026.

A figura 01 apresenta a divisão do município de Conde-PB em quatro regiões do Orçamento Democrático, utilizadas para organizar a participação popular nas reuniões preparatórias e audiências públicas. Essa regionalização facilitou a descentralização do processo participativo e a inclusão de diferentes bairros, comunidades rurais e assentamentos na definição das prioridades orçamentárias. Adicionalmente, as regiões geoadministrativas são estruturadas da seguinte forma:

**Quadro 02 - Regiões Geoadministrativas do Município do Conde-PB.**

| <b>Regiões Geoadministrativas</b> | <b>Localidades</b>                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I Região Geoadministrativa        | Mituaçu, Caxitu de Baixo e do Alto, Amparo, São José, Terras Belas, Águas Turvas, Pousada de Conde.                                                                                                                                      |
| II Região Geoadministrativa       | Nossa Senhora das Neves I e II, Cidade das Crianças, Carnaúbas, Jardim Recreio, Nossa Senhora da Conceição, Planalto, Prazeres, Centro, Pituaçu, Utinga de Cima, Utinga de Baixo, Prensa Velha, Mata de Garapú e Boa Água.               |
| III Região Geoadministrativa      | Mata da Chica I e II, Assentamento Rick Charles, Capim Açú, Paripe, Gurugi I e II, Ipiranga, Porto, Guaxinduba e Assentamento Frei Anastácio.                                                                                            |
| IV Região Geoadministrativa       | Barra de Gramame, Praia do Amor, Jacumã, Rio Do Ouro, Village, Vila dos Pescadores, Ademário Régis, Dona Antônia, São Bento, Vila do Amanhecer, Tambaba, Tabatinga I e II, Carapibus, Coqueirinho, Assentamento Tambaba e Barra do Graú. |

Fonte: Conde, 2024.

Nota: Informações retiradas de relatório institucional não publicado fornecido por um representante da administração pública do Município de Conde durante entrevista realizada em 2026.

As audiências públicas, realizadas uma por região, reuniam diversas comunidades que já chegavam organizadas, com a definição prévia das demandas e prioridades a serem debatidas. Antes da realização das plenárias, a E3 destacou que a gestão apresentava um diagnóstico detalhado da região, fundamentado em um robusto sistema de georreferenciamento implantado no início do mandato. Esse sistema resultou na criação de um Cadastro Social Finalitário, construído a partir de dados de gestões anteriores, posteriormente validados por meio de trabalho de campo realizado por cerca de 60 estudantes da Universidade Federal da Paraíba, contratados temporariamente para conferir e atualizar as informações.

A E3 retratou que os delegados da gestão anterior eram lideranças comunitárias escolhidas pelas próprias comunidades, sem qualquer remuneração, caracterizando-se como representantes legítimos por já atuarem naturalmente em defesa de demandas locais e desempenhando um papel central na mobilização social e no incentivo à participação das plenárias. Inicialmente, a gestão apresentava os dados da região: quais políticas públicas já existiam, quais eram as carências identificadas e qual o montante de recursos disponíveis para investimentos naquela área. Era esclarecido que apenas parte do orçamento poderia ser deliberada pela população, excluindo-se despesas obrigatórias constitucionais, como merenda

e transporte escolar. Em seguida, abria-se espaço para que os moradores apresentassem demandas, críticas e sugestões, em um diálogo direto com a gestão.

De acordo com a E1, ao ingressar no recinto da audiência, o cidadão recebia um “menu de prioridades”, instrumento metodológico que permitia ao participante hierarquizar as políticas públicas mais urgentes para sua localidade — como infraestrutura, educação ou saúde. Posteriormente, havia um momento de transparência e prestação de contas onde cada secretaria municipal apresentava os resultados das ações já executadas e o cronograma do que pretendia realizar no ciclo seguinte.

Após a definição das prioridades, a gestão se reunia com os delegados para apresentar as estratégias de execução. Embora a escolha das áreas prioritárias fosse da comunidade, a definição técnica das ações específicas dentro dessas áreas cabia à administração municipal, que considerava os dados disponíveis e as responsabilidades legais da gestão.

**Figura 02** - Modelo da folha do menu de serviços fornecida aos cidadãos nas audiências do OD.

**PROPOSTA DA FOLHA DE MENU DE SERVIÇOS**

Região orçamentária: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_ Sexo: ☐ M ☐ F

Comunidade: \_\_\_\_\_ Identidade de Gênero: \_\_\_\_\_

Cor: \_\_\_\_\_ Raça/etnia: \_\_\_\_\_

---

**Quais necessidades mais urgentes de sua comunidade?**  
**Escolha 3 (três) prioridades para sua comunidade:**

|                                                               |                                               |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Construção de escolas                | <input type="checkbox"/> Transporte Público   |
| <input type="checkbox"/> Construção de Moradia Popular        | <input type="checkbox"/> Iluminação Pública   |
| <input type="checkbox"/> Pavimentação de ruas e estradas      | <input type="checkbox"/> Turismo              |
| <input type="checkbox"/> Construção de Quadras Poliesportivas | <input type="checkbox"/> Agricultura e Pesca  |
| <input type="checkbox"/> Assistência Social                   | <input type="checkbox"/> Construção de PSF's  |
| <input type="checkbox"/> Apoio à geração de emprego e renda   | <input type="checkbox"/> Construção de Praças |
|                                                               | <input type="checkbox"/> Saneamento Básico    |
|                                                               | <input type="checkbox"/> Limpeza Urbana       |

---

**Escolha 3 (três) prioridades para sua comunidade:**

|                                                               |                                               |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Construção de escolas                | <input type="checkbox"/> Transporte Público   |
| <input type="checkbox"/> Construção de Moradia Popular        | <input type="checkbox"/> Iluminação Pública   |
| <input type="checkbox"/> Pavimentação de ruas e estradas      | <input type="checkbox"/> Turismo              |
| <input type="checkbox"/> Construção de Quadras Poliesportivas | <input type="checkbox"/> Agricultura e Pesca  |
| <input type="checkbox"/> Assistência Social                   | <input type="checkbox"/> Construção de PSF's  |
| <input type="checkbox"/> Coleta Seletiva                      | <input type="checkbox"/> Construção de Praças |
| <input type="checkbox"/> Construção de Creches                | <input type="checkbox"/> Saneamento Básico    |
|                                                               | <input type="checkbox"/> Limpeza Urbana       |

Fonte: Conde, 2017

Nota: Imagem retirada de relatório institucional não publicado fornecido por um ex representante da administração pública do Município de Conde durante entrevista realizada em 2026.

A análise da “Proposta da Folha de Menu de Serviços” expressa o esforço em sistematizar a escuta popular por meio de um roteiro objetivo e inclusivo. Nota-se que o cabeçalho do formulário busca mapear o perfil sociodemográfico do participante, incluindo campos para região orçamentária, bairro, comunidade, sexo, identidade de gênero e cor/raça, o que permite à gestão cruzar as demandas com os marcadores de vulnerabilidade social de cada território. Ao apresentar opções pré-definidas, o instrumento tende a facilitar o entendimento da população sobre quais pontos podem e devem ser tratados no âmbito do Orçamento Democrático, traduzindo conceitos orçamentários complexos em uma linguagem acessível e prática.

Levando em consideração as dimensões de institucionalização descritas na metodologia - e constantes no Quadro 01 - e analisando os relatos dos entrevistados, pode-se notar que o Orçamento Democrático de Conde possui uma estrutura bem organizada e alinhada aos elementos necessários para seu funcionamento. Conforme relato da E1, o texto normativo do instrumento e sua operacionalização foram criados com a participação das lideranças locais.

Sob essa ótica, a entrevistada 1 relata que esses momentos de participação foram determinantes para a construção das peças orçamentárias. Para ela, um exemplo central desse processo foi a atuação do Conselho do Orçamento Democrático, cujas reuniões eram realizadas de forma periódica e descentralizada a cada dois meses. Essa itinerância, segundo o relato, permitia aos conselheiros conhecer um pouco a realidade de cada região, garantindo que as decisões não fossem tomadas de forma isolada no gabinete.

Esses elementos demonstram conformidade com a Dimensão Organizacional, principalmente no que se refere ao desenho institucional (conselhos e reuniões) e à estrutura de gestão do instrumento. Essa dinâmica assegura que o mecanismo seja capaz de responder às demandas da população, uma vez que a gestão busca aproximar as comunidades e leva em consideração características geográficas e sociais de cada território na definição das prioridades.

Como desdobramento concreto dessa articulação, a E1 destaca o desenvolvimento de relatórios internos produzidos a partir das plenárias. Tais documentos passaram a orientar diretamente o planejamento das secretarias municipais, que incorporavam as demandas comunitárias como indicativos na elaboração de suas peças orçamentárias.

Nesse contexto de amadurecimento institucional, o E2 indica que a estrutura administrativa do município passou por uma importante transição: a reativação da Secretaria de Articulação Política. Essa mudança permitiu que o Orçamento Democrático, inicialmente alocado como uma coordenadoria na Secretaria de Comunicação, ganhasse um suporte político mais robusto, fortalecendo a dimensão participativa do instrumento e conferindo-lhe maior legitimidade institucional.

Ao ser questionado sobre os mecanismos de divulgação das atividades do OD, o E2 explica que a convocação popular ocorre por meio de uma atuação híbrida. De um lado, os próprios articuladores estabelecem o contato direto e interpessoal com a população nas comunidades; de outro, utiliza-se a estrutura digital da prefeitura, com o impulsionamento de informações em redes sociais como Facebook e Instagram. Além disso, em áreas urbanas de maior densidade populacional, recorre-se a métodos tradicionais de comunicação sonora, como o uso de carros de som, garantindo que o chamado à participação alcance diferentes perfis de público no município.

Além de garantir a continuidade dos processos deliberativos, “a participação política da sociedade civil também seria facilitada pela internet, uma vez que o cidadão pode participar de qualquer ponto conectado à rede, não necessitando de sua presença física” (Sampaio, 2009, p. 125), o que poderia ampliar as possibilidades de mobilização social. As plataformas digitais, redes sociais e canais institucionais virtuais permitem maior difusão de informações sobre o ciclo orçamentário, prazos, pautas e resultados das plenárias, alcançando públicos que, muitas vezes, não participariam dos encontros presenciais.

Assim, quando utilizadas de forma estratégica e transparente, essas ferramentas não apenas complementam os espaços presenciais, mas podem atuar como instrumentos permanentes de incentivo à participação e à mobilização da sociedade em torno das decisões orçamentárias. Sampaio (2009) continua afirmando que as TICs permitem que o governo esteja mais próximo das pessoas, principalmente devido ao uso das consultas online. Isso ocorre porque tais ferramentas reduzem barreiras à participação, como a necessidade de deslocamento físico e o cumprimento de horários restritos.

De modo geral, embora não exista um processo formal de monitoramento, os entrevistados E1 e E2 expõem que o acompanhamento e a avaliação das demandas são realizados de forma dinâmica pelos articuladores políticos, que desempenham um papel de mediação constante, mantendo contato direto com suas comunidades tanto antes quanto depois das audiências.

No que concerne às tensões políticas, o E2 complementa a análise ao salientar que a efetividade do Orçamento Democrático pode enfrentar resistências em contextos nos quais a cultura política institucional demonstra menor disposição para o diálogo social. O referido entrevistado observa que a participação do Poder Legislativo no processo é frequentemente condicionada por uma lógica de delimitação territorial e pelo que Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) descrevem como um sistema político ainda marcado por traços de corrupção e clientelismo, heranças de um passado autoritário e centralizador.

Ainda segundo o E2, os vereadores tendem a priorizar as plenárias e espaços vinculados às suas bases eleitorais específicas, o que sugere uma tentativa de capturar ou restringir o debate público às suas zonas de influência política.

Essa dinâmica evidencia limites na integração entre os poderes e indica que, embora o Orçamento Democrático proponha a ampliação da participação, sua efetividade ainda convive com práticas políticas tradicionais. Assim, o desenho institucional do OD em Conde não apenas disputa recursos financeiros, mas disputa a própria lógica da representação política, tentando substituir o favor individual pelo direito coletivo.

No que se refere à execução financeira das demandas, o entrevistado 4 (E4) esclarece que o planejamento municipal é estruturado na Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual estabelece as dotações — autorizações de gasto — para cada secretaria. Segundo o entrevistado, a viabilização das solicitações populares ocorre de forma descentralizada: quando uma demanda é priorizada em plenária, o recurso para sua execução provém do orçamento já alocado na pasta temática correspondente, como ocorre em casos de demandas voltadas ao meio ambiente ou à infraestrutura.

Além disso, o E4 destaca que, diante de limitações fiscais que impeçam a realização de demandas com recursos próprios, a gestão busca fontes externas de financiamento, com o uso, por exemplo, das emendas parlamentares. Essa dinâmica revela que a efetividade do Orçamento Democrático em Conde não depende exclusivamente da vontade popular, mas está condicionada à capacidade administrativa do município e às suas restrições orçamentárias.

A partir das considerações anteriores, é possível identificar que a implementação do Orçamento Democrático no município de Conde foi marcada por avanços normativos, disputas políticas e ajustes institucionais que transformaram seu desenho ao longo dos anos, sobretudo, levando em consideração as mudanças de gestão. A consolidação do instrumento não decorreu apenas de seu marco legal — a Lei nº 0902/2017 —, mas, fundamentalmente,

da mobilização social, do empenho da população em participar e demandar melhorias para as suas regiões e da vontade política em preservar um espaço que encurta a distância entre o governo e o cidadão.

Entretanto, além da trajetória institucional do Orçamento Democrático no município, é necessário examinar como a participação e a deliberação ganham forma nas plenárias, analisando se a estrutura do mecanismo viabiliza, de fato, canais reais de diálogo e escuta ativa, garantindo que as demandas da comunidade não sejam apenas ouvidas, mas incluídas ao processo de tomada de decisão e ao planejamento orçamentário. Nesse sentido, a seção seguinte retrata a dinâmica participativa e deliberativa nas plenárias do Orçamento Democrático de Conde no ciclo de 2025, a partir da observação direta simples.

#### **4.3 Dinâmica Participativa e Deliberativa nas Plenárias do Orçamento Democrático de Conde (2025)**

Após o entendimento acerca dos normativos legais que regem o OD e sua trajetória de implementação no município de Conde, é necessário compreender a dinâmica das plenárias. Por meio da observação direta simples constatou-se que a dinâmica das plenárias exige uma inscrição prévia dos cidadãos, realizada no local por representantes da gestão.

Tal procedimento configura-se como condição indispensável para que o participante exerça o direito à fala e à apresentação de suas demandas, materializando o que preconiza o regimento interno quanto à organização e ao controle do tempo durante as intervenções populares.

Durante a realização das plenárias, verificou-se a presença institucional de diversos gestores da administração direta e indireta. A presença desse corpo técnico e político revela-se estratégica ao viabilizar respostas imediatas às demandas comunitárias. Durante as plenárias, observou-se que, diante de solicitações específicas, representantes da administração frequentemente intervinham para esclarecer que a necessidade em questão já havia sido diagnosticada e encontrava-se em fase de análise técnica para a implementação das medidas cabíveis.

Esse contato direto fortalece a relação entre Estado e sociedade, uma vez que a participação dos secretários dispensa a mediação tardia e permite o entendimento imediato dos anseios populares. Tal dinâmica reforça o caráter intersetorial da gestão, conforme preconizado na estrutura normativa do OD, transformando a audiência pública em um espaço de diálogo direto, qualificado e resolutivo.

Ademais, registrou-se a presença de membros do Poder Legislativo nas plenárias. A atuação destes últimos provoca reflexões críticas, uma vez que a percepção acerca do comportamento parlamentar, obtida via entrevista, foi corroborada pelas evidências da observação direta simples. Verificou-se que a presença dos vereadores ocorria de maneira assimétrica, concentrando-se em territórios nos quais possuíam histórico de atuação política ou bases eleitorais consolidadas.

Tal dinâmica indica que o Orçamento Democrático, embora concebido como um espaço de deliberação universal e direta, é atravessado por práticas tradicionais de representação, nas quais o espaço público é pressionado por tentativas de apropriação simbólica do debate em favor de zonas de influência específicas, como haviam destacado os entrevistados.

Nota-se, assim, um distanciamento do papel institucional esperado do legislador como representante da coletividade, dando lugar a uma lógica clientelista, na qual a participação se restringe a redutos eleitorais estratégicos com o intuito de legitimar mandatos perante suas bases.

No que tange à mobilização social, embora o Entrevistado 2 tenha enumerado diversos canais de divulgação, a observação de campo indica que a utilização de mecanismos tecnológicos, especificamente a plataforma Instagram, demonstrou maior alcance e efetividade.

Essa predominância das redes sociais digitais sobre os meios tradicionais de comunicação reflete a crescente inclusão tecnológica da população, que passa a acessar e consumir informações governamentais de maneira imediata, integrada às práticas do cotidiano digital, corroborando com a tese de Sampaio (2009) de que o uso da internet facilitaria a participação política, uma vez mais por não necessitar da presença física.

Durante a plenária da segunda região, sediada no Centro de Conde, a dinâmica participativa foi antecedida por atos de gestão e manifestações culturais, exemplificados pela entrega de um veículo à Gerência Municipal de Trânsito e pela apresentação de um grupo cultural local que pode ser visualizado posteriormente. Tais elementos sugerem uma estratégia de legitimação simbólica, em que o espaço de deliberação também é utilizado para a prestação de contas imediata e a valorização da identidade cultural.

**Figura 03** - Registro fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Centro.



Fonte: Acervo da autora (2025).

A análise da Figura 03 acima permite visualizar a materialização do espaço democrático descrito, onde a disposição das autoridades e da sociedade civil, em Conde, estabelece o cenário para a gestão compartilhada. No início da reunião, a abertura dos trabalhos priorizou um vocabulário centrado na democracia participativa, utilizando conceitos-chave como “diálogo”, “planejamento participativo” e “espaço democrático”. Notou-se, ainda, o esforço didático da gestão em conectar essas aspirações ao plano técnico, por meio de breves explicações sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), reforçando a premissa de que a reivindicação social deve estar balizada pela viabilidade normativa e financeira do município. Paralelamente ao rigor técnico, a dimensão cultural também ocupou lugar de destaque.

**Figura 04** - Registro fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Centro.



Fonte: Acervo da autora (2025).

A fotografia (Figura 04) retrata a apresentação de um grupo local de capoeira, evidenciando a composição multigeracional de seus integrantes, que abrange desde crianças até adultos. A inserção dessa manifestação cultural fortalece a construção de um ambiente de acolhimento e pertencimento. Ao incorporar expressões artísticas da própria comunidade ao rito do Orçamento Democrático, a gestão municipal contribui para o reconhecimento da cultura popular como elemento constitutivo da cidadania.

Durante as plenárias do Orçamento Democrático do município de Conde, a população apresentou um conjunto diversificado de demandas voltadas, sobretudo, à melhoria da infraestrutura urbana e da qualidade de vida. Entre os principais pontos levantados, destacaram-se reivindicações relacionadas à mobilidade urbana, à necessidade de revisão e efetivação do Plano Diretor Municipal e à regulação de loteamentos específicos. Também foi recorrente a solicitação por maior atenção às pessoas com deficiência, especialmente no que se refere à acessibilidade nos espaços públicos.

Demandas por obras estruturantes, como a conclusão do asfaltamento de vias, a implantação de praças em bairros específicos, projetos de drenagem para o escoamento das águas pluviais, além de calçamento, saneamento básico e iluminação pública, foram amplamente mencionadas. Ademais, a população solicitou o reforço da segurança pública por meio de rondas noturnas da Guarda Municipal e a nomeação oficial de ruas, visando facilitar a identificação dos logradouros e a prestação de serviços.

Na plenária do Orçamento Democrático da terceira região, observou-se uma participação mais expressiva de grupos sociais específicos, especialmente aqueles vinculados ao setor do turismo, agricultura e às identidades comunitárias locais. Nesse contexto, a representante das Negras do Campo destacou demandas relacionadas à reabertura do salão de artesanato, à regularidade da coleta de lixo e ao fortalecimento da segurança pública na região.

**Figura 05** - Registro fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Gurugi.



Fonte: Acervo da autora (2025).

A figura 05 ilustra a dinâmica participativa na terceira região, evidenciando uma ocupação expressiva do espaço público por diversos segmentos da sociedade civil. Na imagem, observa-se a composição da mesa diretora ao fundo, onde gestores e representantes do Executivo Municipal se colocam à disposição para o diálogo direto com a comunidade.

Por sua vez, durante a plenária, integrantes do povo Tabajara<sup>4</sup> reivindicaram a pavimentação das estradas que atendem suas comunidades, bem como a implantação de equipamentos educacionais e esportivos, como uma escola e um ginásio. Ademais, temas recorrentes em outras plenárias, a exemplo da iluminação pública e da segurança, voltaram a ser enfatizados. Representantes do bairro Ipiranga também trouxeram à discussão questões

<sup>4</sup> As informações referentes à localização territorial, à organização em aldeias e à estimativa populacional do povo indígena Tabajara na Paraíba foram extraídas do site oficial Tabajara-PB. Conforme o referido, o povo Tabajara encontram-se situados no litoral sul paraibano, incluindo no município de Conde, onde possui quatro aldeias (Barra de Gramame, Nova Conquista-Taquara, Severo Bernardo e Vitória), sendo a população estimada em aproximadamente 1.500 indígenas no estado da Paraíba.

relacionadas à área da saúde, sobretudo as dificuldades enfrentadas no acesso a medicamentos no período da tarde, além de reiterarem a necessidade de avanços no saneamento básico.

**Figura 06** - Registro Fotográfico da Plenária do Orçamento Democrático do Bairro Gurugi



Fonte: Acervo da autora (2025).

A Figura 06 complementa a análise da plenária da terceira região ao evidenciar a diversidade dos participantes e a apropriação de espaços comunitários como arenas de exercício democrático. A atenção e a presença expressiva dos munícipes revelam uma participação popular vigilante, voltada tanto à formulação de demandas quanto à fiscalização das ações governamentais.

Na plenária do Orçamento Democrático da quarta região, as discussões concentraram-se, sobretudo, em demandas relacionadas à infraestrutura básica, ao ordenamento urbano e ao fortalecimento das atividades turísticas. Foram destacadas necessidades urgentes de abastecimento de água e energia elétrica para uma nova comunidade, bem como solicitações dos comerciantes locais quanto ao tapamento de buracos na via principal e à melhoria da mobilidade, com maior regulamentação do trânsito, incluindo a implantação de sinalização viária e placas indicativas de acesso às praias. Também foi reivindicada a finalização da estrutura física da Secretaria de Turismo.

Ademais, os participantes apontaram a carência de políticas culturais no município, defendendo maior apoio, incentivo e a criação de um fundo municipal de cultura. Por fim, solicitaram a ampliação da identificação dos espaços, a instalação de lixeiras, a intensificação

da limpeza e a revitalização visual da Praça do Mar, na orla de Jacumã, bem como maior divulgação das informações e dos acessos às praias, conforme ressaltado pelos representantes dos bugueiros.

De modo geral, em todas as plenárias do Orçamento Democrático, após a apresentação das demandas pela população, existe um momento destinado à manifestação dos secretários e representantes da administração pública municipal. Nessa etapa, os gestores esclareceram que parte das solicitações já se encontrava em processo de análise ou de execução, enquanto outras haviam sido previamente identificadas como problemáticas pela gestão, recebendo, a partir das plenárias, uma abordagem mais qualificada e alinhada às necessidades reais da população.

Apesar da ideia de Cortes (2011) sobre as instituições participativas caracterizarem-se pela perenidade e legalidade, tornando a participação obrigatória para a administração pública, o caso do Conde é bastante intrigante. No que se refere ao desenho institucional, observa-se que o processo foi pensado para facilitar a compreensão dos cidadãos, mantendo contato com as comunidades antes, durante e após a realização do Orçamento Democrático. Essa dinâmica busca promover uma maior proximidade entre Estado e sociedade, afastando-se de um modelo estritamente burocrático e técnico.

Entretanto, apesar desses esforços institucionais, percebe-se que as comunidades que estabelecem maior proximidade com o processo participativo são bastante específicas, assim como os indivíduos que delas participam. Em geral, trata-se de pessoas que já possuem algum grau de influência ou reconhecimento local. Esse fato não necessariamente representaria um problema caso esses atores atuassem como interlocutores junto a toda a população da região, e não apenas junto a grupos restritos ou pessoas específicas. Ademais, ainda se faz necessário aumentar o entendimento acerca do funcionamento do mecanismo por parte do poder legislativo, que, em muitos casos, ainda mantém uma visão limitada sobre a ideia da participação popular, frequentemente associada às práticas políticas tradicionais, como o clientelismo.

Com base na dimensão participativa do quadro 1, as plenárias representam espaços deliberativos, nos quais a população tem a oportunidade de apresentar, discutir e priorizar demandas relacionadas às necessidades de sua região. Contudo, observa-se que, apesar da existência de momentos de debate, também é possível identificar elementos de natureza consultiva. Isto está ligado ao fato de que, em muitos casos, as demandas apresentadas são submetidas à análise técnica da gestão municipal, a fim de verificar sua viabilidade administrativa, normativa e financeira antes de ser incorporada ao planejamento público.

A presença dos corpo administrativo demonstra a responsabilidade institucional e a estrutura organizacional que sustenta o funcionamento do Orçamento Democrático, contribuindo para a mediação entre as reivindicações da sociedade e os processos decisórios da gestão municipal. Ainda assim, é possível identificar tensões relacionadas à atuação do Poder Legislativo em relação ao mecanismo.

Em síntese, os resultados apontam que o Orçamento Democrático de Conde consolidou-se como uma política de Estado que sobreviveu à transição de gestões, evidenciando sua força institucional. Contudo, a análise revela uma dualidade: se por um lado o mecanismo é um canal de empoderamento para comunidades tradicionais e grupos periféricos, por outro, ele ainda opera sob a tensão de interesses parlamentares clientelistas e limitações de status administrativo.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o processo de institucionalização e implementação do Orçamento Democrático no município de Conde, sob a ótica das dimensões normativa, organizacional e participativa. Para tal, empregou-se o método de estudo de caso, fundamentado em análise documental, observação direta simples e entrevistas semiestruturadas.

A investigação partiu do pressuposto de que a redemocratização do Brasil fortaleceu as instituições democráticas e viabilizou novos espaços de debate sobre políticas públicas. Nesse cenário, o orçamento participativo emerge como um instrumento gerencial inovador que estabelece um canal de escuta ativa entre a sociedade e o Estado. Observou-se que esses espaços de deliberação são utilizados estrategicamente também para a prestação de contas à população, fortalecendo a transparência ativa da gestão municipal.

No caso específico de Conde, o mecanismo consolidou-se como uma política de Estado institucionalizada. Contudo, no que tange ao perfil dos participantes, notou-se a predominância de grupos específicos que já possuem um histórico consolidado de militância e participação social. Verificou-se que o alinhamento ideológico da gestão facilita a implementação dessas ações, tornando o OD uma ferramenta eficaz na definição de políticas públicas, desde que haja comprometimento político.

Entretanto, o mecanismo, apesar de funcionar como um espaço de fortalecimento e participação para comunidades tradicionais e grupos periféricos de Conde, ainda sofre influência de interesses parlamentares clientelistas e de limitações em sua estrutura administrativa e financeira. Um ponto crítico identificado foi a resistência do Poder

Legislativo, que interpreta o OD como uma ameaça à sua legitimidade, evidenciando o conflito entre a democracia participativa e práticas políticas tradicionais.

Sob a dimensão institucional, percebe-se que o OD apresenta-se robustamente estruturado com leis, decretos e regimento interno que conferem segurança jurídica à participação. Na dimensão organizacional, o desenho institucional busca adequar-se à realidade local, destacando-se o papel dos articuladores na mobilização e a integração do OD com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). Por fim, na dimensão participativa, o instrumento fomenta o debate entre cidadãos e administração, embora sua eficácia dependa da mobilização contínua da sociedade civil para superar as barreiras de representatividade.

Em suma, esta pesquisa contribui para o campo de estudos sobre as instituições participativas ao analisar um município de pequeno porte, revelando que tais mecanismos permanecem ativos e resilientes. Esse achado é particularmente relevante diante do cenário apontado pela literatura recente, que descreve um processo de declínio dos mecanismos de participação social no Brasil. Assim, o caso de Conde demonstra que, apesar das dificuldades, a institucionalização e a vontade política podem manter o Orçamento Democrático como um canal de escuta ativa que aproxima o Estado da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 188–209, jan/jun 2015.
- ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. Deliberação e democracia: a teoria deliberativa e seus críticos. **Revista Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 27, n. 1, p. 1–21, abr. 2018.
- ALMEIDA, Débora Rezende. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96–117, abr. 2014.
- AMORIM, Rômulo Leite. **A experiência do orçamento democrático no Estado da Paraíba (2011-2014)**. Orientador: Vânia de Vasconcelos Gico. 2017. 173f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
- ANASTÁCIO, Lanna Ingrid Ribeiro. **As políticas públicas de proteção social e a gestão participativa: a experiência do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba (2011-2018)**. Orientador: Marinalva de Sousa Conserva. 2020. 137 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43–64, jun. 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443–464, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359–393, 2017.
- BARBOSA, Maria Lúcia. **Democracia direta e participativa: Um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano**. 2015. 218 f. Orientador: João Paulo Fernandes Allain Teixeira. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.
- BEST, Nina Juliette *et al.* Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 711-749, maio/jun. 2010.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08 out. 2025.
- CAMARGO, Rafael. **A autonomia dos municípios: Política, Administrativa e Financeira à Luz da Constituição**. JusBrasil, 22 set. 2025. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-autonomia-dos-municipios-politica-administrativa-e-financeira-a-luz-da-constituicao/4949756358>. Acesso em 02 dez. 2025.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CONDE (PB). **Lei nº 902, de 02 de janeiro de 2017**. Estabelece a nova estrutura administrativa do Poder Executivo municipal, extingue e cria cargos em comissão, e dá outras providências. Conde, PB: Gabinete da Prefeita, 2017. Disponível em: <https://conde.pb.gov.br/lei/lei-municipal-n-0902-2017/>. Acesso em: 02 dez. 2025.

CONDE (PB). **Decreto nº 0058/2017, de 30 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a nomeação dos novos membros do Conselho Municipal do Orçamento Democrático. Diário Oficial do Município de Conde, Conde, PB, n. 1.259, p. 1, 06 set. 2017. Disponível em: [https://conde.pb.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/file\\_201905081512gNC3.pdf](https://conde.pb.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/file_201905081512gNC3.pdf). Acesso em: 02 dez. 2025.

CONDE (PB). **Lei nº 0962/2017, de 14 de dezembro de 2017**. Institui o Novo Conselho Municipal do Orçamento Democrático - CMOD, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Conde, Conde, PB, n. 1.308, p. 1-2, 14 dez. 2017. Disponível em: [https://conde.pb.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/file\\_201905081654V89Q.pdf](https://conde.pb.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/file_201905081654V89Q.pdf). Acesso em: 14 fev. 2026.

CONDE (PB). **Lei nº 1.126, de 01 de abril de 2022**. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Poder Executivo do Município de Conde, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Conde, Conde, PB, n. 2.034, p. 1-13, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://conde.pb.gov.br/lei/lei-municipal-no-1126-2022/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

CONDE (PB). Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política. **Relatório final das audiências públicas do Orçamento Democrático 2023/2024**. Conde: Prefeitura Municipal de Conde, 2024. Documento institucional não publicado.

CONDE (PB). Secretaria de Gestão Governamental e Articulação Política. Gerência Executiva do Orçamento Democrático. **Folha do menu de serviços utilizado nas audiências públicas do Orçamento Democrático**. Conde, 2017. Material institucional não publicado.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 137-150, 2011.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências nos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.

COSTA, Flávia Danyelle Alves da. **Orçamento participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público**. O município de Campina Grande - PB. Orientador: Francisca Albertina Schurmann. 2005. 173 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília,

Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2079>. Acesso em: 01 mar 2026.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 47–68, 2000.

FARIA, Everton Henrique. Instituições participativas: conselhos gestores e conferências de políticas públicas – diálogos e reflexões. **REVES – Revista Relações Sociais**, v. 4, n. 1, p. 1–15, 2021.

FEDOZZI, Luciano. Avaliação das práticas de construção dos Orçamentos Participativos. In: MARX, Vanessa (org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 49-78.

FEDOZZI, Luciano Joel; LIMA, Kátia Cacilda Pereira. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: DIAS, Nelson (org.). **Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo**. Lisboa: In Loco, 2013, p. 151-162.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marília Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 73, p. 1-20, 2020.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 181–223, 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel *et al.* Estrutura do Projeto de Pesquisa. In: Métodos de pesquisa. Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira (org). Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 67-90, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, Avaetê de Lunetta. e Rodrigues *et al.* Pesquisa qualitativa e seus fundamentos na investigação científica. **Revista de Gestão e Secretariado**, São José dos Pinhais, v. 15, n. 7, p. 01-15, 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conde (PB): panorama**. Conde, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/conde/panorama>. Acesso em 02 dez. 2025.

LEITE, Stella Pereira. **Relações entre a motivação para o trabalho voluntário e as práticas de cidadania: uma análise com conselheiros do Orçamento Democrático do Estado da Paraíba**. Orientador: Juliana Henriques de Luna Freire. 2023. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

MACÊDO, Jackson Azevedo de. **As mudanças metodológicas do orçamento participativo de João Pessoa, suas causas e efeitos (2013-2020)**. Orientador: Lizandra Serafim. 2022. 110 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

MARIANO, Jefferson; BARCELLOS, Livia Inglesis. As Estratégias de gestão dos municípios em cenário de crise socioeconômica. **Revista Geo UEG**, Porangatu, v. 5, n.2, p. 45-58, jul/dez. 2016.

MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da democracia**. Orientador: Eugênio Facchini Neto. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito ) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PEDROSA, Fábio do Egito. **Projeto de intervenção orçamento participativo, da elaboração à avaliação**: uma proposta para o Campus Picuí do Instituto Federal da Paraíba. Orientador: Pamela de Medeiros Brandão. 2017. 145 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

PINTO, Renata de Sousa. A democracia antiga e a moderna. **Prim Facie**, [S. I], v. 2, n. 3, p. 57-67, jul/dez. 2003.

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. 2020. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

**TABAJARA PB**. História do Povo Tabajara. Cinema nas Aldeias Tabajara - PROBEX UFPB. Disponível em: <https://www.tabajarapb.com/>. Acesso em: 03 mar. 2026.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **Da democracia direta (participativa) à democracia indireta (representativa)**. Brasil Escola, 20 dez. 2025. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/da-democracia-direta-participativa-democracia-indireta-representativa.htm>. Acesso em 12 jan. 2026.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Orçamento Participativo Digital: uma análise do potencial democrático das tecnologias da informação e comunicação. Orientador: Wilson Gomes. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SILVA, Anderson Duarte da. **Percepções de agentes estatais sobre o processo de implementação do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba**: uma análise no segmento educação da 14ª GRE. Orientador: Vanderson Gonçalves Carneiro. 2020. 142 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

SILVA, Márcia Félix da. **Políticas públicas e sustentabilidade urbana**: análise das formas de atuação e deliberações do Orçamento Participativo no município de João Pessoa. Orientador: Gesinaldo Ataíde Cândido, 2020. 268 f. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

SILVA, Wilson Roberto da. **Orçamento participativo e governabilidade**: um estudo dos gastos públicos em Campina Grande 1993-1998. Orientador: Paulo Ortiz Rocha de Aragão.

2000. 107 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2000.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, maio/ago. 2012.

**UN-HABITAT**. 72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo. Nairobi: UN-Habitat, 2009. Disponível em:

<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Portuguese%20version.pdf>.

Acesso em: 7 fev. 2026.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA 1**

#### **1. Surgimento e Implementação**

- O senhor(a) poderia nos informar em que período e sob quais circunstâncias políticas ocorreu a implementação inicial do Orçamento Democrático (OD) no município de Conde?
- Na percepção do senhor(a), houve algum período de interrupção ou descontinuidade na execução do OD? Caso positivo, o senhor(a) saberia dizer quais fatores motivaram essa pausa?
- Embora o senhor(a) possa não ter participado do início da criação, como o senhor(a) analisa os fatores políticos, sociais e econômicos que fizeram com que o OD voltasse a ser presente no município?
- Como o senhor(a) descreve o papel e a atuação da gestão municipal na estratégia de implantação e manutenção do Orçamento Democrático?
- O senhor(a) poderia nos relatar se houve algum tipo de resistência interna na administração pública para a efetiva implementação do OD?
- Como o senhor(a) define a metodologia de implementação do OD e quais foram as principais alterações (marginais ou estruturais) que o senhor(a) observou ao longo do tempo?

#### **2. Base Legal e Regulação**

- Quais são as leis, decretos ou normas que o senhor(a) destaca como regulamentadoras do funcionamento do Orçamento Democrático em Conde?

#### **3. Estrutura e Funcionamento do Orçamento Democrático**

- Quais são, na visão do senhor(a), as etapas fundamentais que compõem o ciclo do OD?
- Em relação às plenárias populares, como o senhor(a) explica o funcionamento e a periodicidade dessas atividades?

- O senhor(a) poderia identificar qual é o órgão formalmente responsável pela coordenação do OD no município?
- O senhor(a) tem conhecimento de algum processo sistemático de acompanhamento e avaliação dos resultados do OD?
- Como o senhor(a) descreve o fluxo das decisões dentro do OD, desde a consulta popular até a execução?
- Quais são os canais e mecanismos de mobilização que o senhor(a) considera principais para a divulgação das ações do OD?
- O senhor(a) saberia informar o quantitativo atual de delegados(as) do OD existentes no município?

#### **4. Mecanismos de Financiamento e Orçamento**

- Quais são as fontes de financiamento do OD e como o senhor(a) avalia a forma como esse orçamento é distribuído?
- O senhor(a) poderia esclarecer se os recursos financeiros do OD possuem dotação própria ou se integram o orçamento geral das secretarias?
- O senhor(a) identifica algum tipo de limitação financeira que afete a implementação das decisões aprovadas pela população?

#### **5. Impactos e Avaliação**

- O senhor(a) identifica a participação direta ou o estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil para a viabilização do OD?

#### **6. Desafios e Limitações**

- Quais são as principais dificuldades ou desafios que o senhor(a) encontra na implementação do OD em Conde?
- Existe, na visão do senhor(a), um debate dentro da administração pública sobre a eficácia do OD? Quais seriam as principais críticas relatadas ao senhor(a)?

#### **7. Avaliação Pessoal**

- Na percepção do senhor(a), o OD é um instrumento de democratização e fortalecimento da participação da sociedade no processo de coprodução de políticas públicas?
- Como o senhor(a) avalia a qualidade e o nível de participação da população no ciclo atual do Orçamento Democrático?

## ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA 2

### 1. Surgimento e Implementação

- Em que momento, ano ou data a senhora identifica que surgiu ou foi efetivamente implantado o Orçamento Democrático (OD) no município de Conde?
- Qual era a função oficial do senhor(a) na época e como o senhor(a) descreve sua participação específica na arquitetura do Orçamento Democrático (OD) em Conde?
- Como o senhor(a) contextualiza o surgimento do OD naquele período e quais eram as principais motivações da gestão?
- No momento da concepção do OD de Conde, quais foram as referências teóricas ou metodológicas utilizadas pelo senhor(a)?
- Durante o período em que o senhor(a) esteve à frente do processo, houve algum momento de interrupção ou recuo na implementação? Se sim, quais foram os motivos técnicos ou políticos identificados pelo senhor(a)?
- Na percepção do senhor(a), a população já se encontrava organizada em associações e movimentos sociais naquele momento?
- No processo de redação da Lei do OD, o senhor(a) recorda se houve participação da sociedade civil ou de técnicos jurídicos externos, ou o texto foi produzido exclusivamente pelo corpo administrativo da prefeitura?
- O senhor(a) presenciou algum tipo de resistência dentro da própria administração pública para a implementação do OD na época?

### 2. Base Legal e Regulação

- Quais eram as leis, decretos, normas e/ou regimentos internos que o senhor(a) destaca como regulamentadores do funcionamento do OD no período em que atuava no município?

### 3. Estrutura e Funcionamento

- Como o senhor(a) descreve a metodologia de implementação do OD durante a sua passagem pela gestão e se houve alterações estruturais ou marginais no modelo ao longo daquele tempo?
- O senhor(a) recorda se havia algum momento de formação ou capacitação para os participantes e conselheiros antes da realização das plenárias?
- Com qual periodicidade a plenárias do OD ocorriam?
- Como o senhor(a) descreve o processo de eleição dos delegados naquele período?
- Qual era o órgão responsável pela coordenação do OD e como o senhor(a) detalha sua estrutura, bem como o quantitativo de técnicos responsáveis pela condução direta do processo?
- Considerando os demais órgãos da administração municipal, como o senhor(a) avalia a relação da coordenação e do conselho com as demais secretarias?
- Quais eram os mecanismos de deliberação e aprovação de propostas, e como o senhor(a) explica o fluxo de decisões após o encerramento das plenárias?
- Quais canais e mecanismos a gestão utilizava para a mobilização e divulgação das ações do OD sob a supervisão do senhor(a)?
- O senhor(a) poderia explicar se havia uma divisão do município em áreas ou zonas para a regionalização das demandas e como essa divisão era definida?
- O senhor(a) recorda, em média, quantos delegados(as) o OD possuía no município?

#### 4. **Mecanismos de Financiamento e Orçamento**

- Quais eram as fontes de financiamento do OD e como o senhor(a) detalha a distribuição desse orçamento entre as demandas elencadas?
- Quais critérios eram utilizados pelo senhor(a) e pela gestão para priorizar as demandas da população no processo orçamentário?
- O senhor(a) saberia informar se os recursos relacionados ao OD ficavam centralizados em uma única secretaria ou se estavam dispersos no orçamento de vários órgãos?

#### 5. **Impactos e Avaliação**

- Naquele período, o senhor(a) utilizava mecanismos formais de monitoramento e avaliação da implementação do OD?

- Existia um comitê ou comissão de acompanhamento e avaliação composto por cidadãos?
- A gestão do senhor(a) chegou a realizar avaliações de impacto ou relatórios específicos de prestação de contas sobre o Orçamento Democrático?
- Como o senhor(a) descreve a participação ou parceria com organizações e entidades da sociedade civil para a viabilização do programa?

## **6. Desafios e Limitações**

- Quais foram as principais dificuldades e desafios encontrados na implementação do OD enquanto o senhor(a) estava no governo?
- Havia um debate crítico da administração sobre a eficácia do OD? Quais eram as principais críticas ou pontos de melhoria apontados na época?

## **7. Avaliação Pessoal e Legado**

- Como o senhor(a) avalia a qualidade da participação popular na época, especificamente quanto à diversidade de gênero, raça e classe social nas plenárias?
- Olhando retrospectivamente, o senhor(a) considera que o OD foi um instituto de democratização e coprodução de políticas públicas no município de Conde?

---

Emitido em 16/06/2026

**DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO) Nº 01/2026 - CCSA - CGP (11.00.52.01)**  
**(Nº do Documento: 83)**

**(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)**

*(Assinado digitalmente em 16/06/2026 16:10 )*  
YLUSKA MAGALHAES GUEDES BRITO ALMEIDA  
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO  
1679264

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número:  
**83**, ano: **2026**, documento (espécie): **DOCUMENTO COMPROBATÓRIO (ANEXO)**, data de emissão:  
**16/06/2026** e o código de verificação: **a275f887ef**