



# 15<sup>o</sup> CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA  
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



## ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL DA PARAÍBA: UMA DISCUSSÃO DAS DELIBERAÇÕES VOTADAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REGIONAIS NOS ANOS 2019 E 2020\*

Bismarque Ferreira da Silva<sup>1</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No final da década de 1980, a cidade de Porto Alegre (RS), durante a gestão do Prefeito Olívio Dutra (PT), tornou-se vitrine e inspiração nacional e internacional, a partir da implantação de um instrumento de efetiva participação democrática, inclusão popular e prática de controle social. Essa política pública foi denominada de Orçamento Participativo (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2003).

Trazendo para o contexto local, no ano de 2005, o município de João Pessoa foi o pioneiro para a instrumentalização da democracia participativa no Estado da Paraíba, transformando-se num marco para a história da cidade, com a promoção do diálogo direto entre a sociedade pessoense e o poder público municipal, através do Orçamento Democrático.

A experiência do Orçamento Democrático em João Pessoa serviu como base metodológica e administrativa para sua estadualização, em 26 de abril de 2011, durante a gestão do Governador Ricardo Vieira Coutinho (PSB), através da criação do Orçamento Democrático Estadual na estrutura funcional do Governo da Paraíba. Vinculado atualmente na Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), o Orçamento Democrático Estadual oportunizou um processo de reengenharia institucional na gestão pública local, por intermédio da viabilização da participação da sociedade paraibana e do acompanhamento das ações e serviços do governo estadual nos 223 municípios (PARAÍBA, 2018).

A partir da relevância da temática em questão, este estudo pretende responder à seguinte problematização: **como é o perfil das deliberações mais votadas nas Audiências Públicas Regionais do Orçamento Democrático Estadual nos anos de 2019 e 2020?** Portanto, tem-se como objetivo geral investigar as deliberações mais votadas nas Audiências Públicas Regionais do Orçamento Democrático Estadual nos anos de 2019 e 2020.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Bacharel em Administração – IFPB. E-mail: bfs@academico.ufpb.br

\* Agradecimento a equipe do Núcleo de Planejamento e Gestão da Informação (NPGI), da Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual (SEODE), pela disponibilidade de acesso aos dados que objetivaram a concretização deste estudo acadêmico.



# 15º CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA  
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Deve-se justificar a escolha dos anos supramencionados para este trabalho, a partir de uma mudança metodológica de execução desta etapa no Orçamento Democrático Estadual, ocasionada principalmente pelo cenário pandêmico do Novo Coronavírus (COVID-19), em que o ano de 2019 ocorreu sua última edição de forma presencial e o ano seguinte de maneira totalmente digital, sendo a primeira desde a sua implantação no Estado da Paraíba.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo foi de caráter exploratório, mediante pesquisa documental, a partir de dados disponibilizados pelo Núcleo de Planejamento e Gestão da Informação (NPGI), setor ligado à Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual (SEODE). Para fins de análise, foi considerada a deliberação mais votada, nos anos de 2019 e 2020, nas 14 Audiências Públicas Regionais realizadas no município-sede<sup>2</sup> de cada Região Geoadministrativa (doravante RGA) – *vide Figura 1*. Ademais, também foram apresentados alguns apontamentos de diferenciação entre a metodologia adotada, nesta etapa específica, do Orçamento Democrático Estadual e do Orçamento Participativo (doravante OP) da cidade de João Pessoa.

**Figura 1:** Mapa das Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba



Fonte: Governo da Paraíba (2019).

<sup>2</sup> O ciclo 2019 ocorreu com 17 Audiências Públicas Regionais. Para fins de análise, as deliberações de Solânea (2ª), Esperança (3ª) e Soledade (3ª) foram desconsideradas, sendo analisadas, para os dois anos, as Audiências de João Pessoa (1ª), Guarabira (2ª), Campina Grande (3ª), Cuité (4ª), Sumé/Monteiro\* (5ª), Patos (6ª), Itaporanga (7ª), Catolé do Rocha (8ª), Cajazeiras (9ª), Sousa (10ª), Princesa Isabel (11ª), Itabaiana (12ª), Pombal (13ª) e Mamanguape (14ª). \*município-sede



# 15º CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA  
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



## CONTEXTUALIZANDO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ao longo dos anos, o OP foi se consolidando principalmente nos municípios brasileiros<sup>3</sup>, diante da experiência exitosa na cidade de Porto Alegre (RS), em especial nas gestões petistas entre as décadas de 1990 e 2000 (AVRITZER, 2008). Como parte do processo de nacionalização do OP, permitiu-se a sua expansão em dois Estados da Federação<sup>4</sup> – Rio Grande do Sul e Paraíba. Avritzer (2003) define OP como um método de nivelamento de articulação entre a democracia representativa (representantes designados pelo povo) e a democracia participativa (sociedade).

Para Albuquerque Carvalho (1998), o OP é um instrumento de democratização da política pública orçamentária (BODART, 2014), no qual incentivam a realização de debates, audiências e consultas públicas a respeito das propostas relativas ao orçamento público como condição obrigatória para sua aprovação. Trazendo para o objeto de estudo deste trabalho, tal tese é garantida pela Lei Estadual nº 11.262/2018, dispondo das condições da execução da Gestão Orçamentária Participativa na Paraíba.

De maneira complementar, Bodart (2014) aponta o OP como uma experiência prática da cultura participativa no Brasil, fundamentando-se em um instrumento institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais (Poder Executivo) e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria.

Como forma de expandir esta ferramenta participativa nos municípios paraibanos, o *Guia Metodológico: Orçamento Democrático Municipal*, material elaborado pela Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual (2017)<sup>5</sup>, conceitua o OP em oito princípios, com ações delineadas, que possibilitam a gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade civil em geral: democratização, participação, regionalização, intersetorialidade, economicidade, descentralização, redistribuição e desenvolvimento integrado sustentável.

Romão (2010) afirma que o processo de execução dos OPs dispõe de várias características semelhantes, mediante a realização de debates acerca das peças orçamentárias, na qual são encaminhadas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Além deste destaque, o autor salienta a importância das Assembleias Locais<sup>6</sup>, na qual são eleitos os conselheiros que serão os responsáveis por levar as “demandas” discutidas e priorizadas nessas localidades às esferas de deliberação na Administração Direta e/ou Indireta.

Apesar desses estudos anteriormente apresentados, uma lacuna que deve ser destacada é a ausência de trabalhos direcionados a experiências no âmbito estadual.

<sup>3</sup> Em 2014, 482 cidades brasileiras, distribuídas em 26 Estados da Federação, possuíam Orçamentos Participativos, segundo dados apresentados pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP).

<sup>4</sup> Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP, 2012).

<sup>5</sup> PARAÍBA. Guia Metodológico: Orçamento Democrático Municipal. João Pessoa, 2017, p. 3.

<sup>6</sup> Na Paraíba são chamadas de Assembleias Populares Microrregionais.



# 15<sup>o</sup> CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA  
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Segundo Rennó e Souza (2012), esse encaminhamento do OP à esfera municipal justifica-se por duas questões: os primeiros indícios da política pública iniciaram-se em cidades brasileiras, antes mesmo de sua consolidação em 1989, agregado a ascensão de partidos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), nos governos municipais, massificando o OP nacionalmente, principalmente nas gestões locais.

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No tocante a forma de seleção das deliberações nas Audiências Públicas Regionais, cada participante teria direito de escolher até três prioridades de investimento, em uma listagem de 20 eixos: abastecimento de água; agricultura, pecuária e pesca; alimentação e segurança alimentar; assistência social; comércio; cultura e atividades artísticas; educação; eletrificação; esporte e lazer; estradas de rodagens; habitação; infraestrutura; meio ambiente; proteção social; recursos hídricos; saneamento básico; saúde; segurança pública; tecnologia e turismo.

No ciclo 2019 (presencial), as escolhas eram realizadas durante o credenciamento do participante, no início de cada Audiência. Já no ciclo 2020 (virtual), o participante selecionava suas deliberações mediante cadastro no *website*<sup>7</sup> do Governo da Paraíba, após a Audiência Pública Digital de sua RGA, por um prazo limite de 48 horas. Para efeitos deste estudo, foram consideradas somente as deliberações mais votadas nos municípios-sede de cada RGA nos dois anos em análise.

Primeiramente, deve-se esclarecer que, no ciclo 2019, por questões de cunho político na Região do Cariri<sup>8</sup>, a Audiência Pública da 5ª RGA ocorreu na cidade de Sumé, voltando para o município-sede (Monteiro) no ciclo 2020. As deliberações das duas Audiências foram analisadas neste estudo.

Chama atenção que, mesmo com a vivência atual de uma crise sanitária, com a pandemia do Novo Coronavírus, permitindo, assim, que a população massificasse suas prioridades pelo eixo 'saúde', por exemplo, o item 'educação' foi o mais votado em todas as Audiências Públicas Digitais no ciclo 2020. Não obstante, 'educação' também foi o mais lembrado no ciclo 2019, visto que das 14 Audiências Públicas Regionais analisadas, a prioridade de investimento foi mais votada em 9 eventos (1ª, 2ª, 3ª, 6ª, 7ª, 9ª, 10ª, 13ª, 14ª), seguidos de 'infraestrutura' (4ª, 11ª, 12ª), 'saúde' (8ª) e 'agricultura, pecuária e pesca' (5ª). Essa realidade reforça a tese de Gaspardo (2018), ao enfatizar a valorização das políticas públicas direcionadas ao campo social, oriundas da participação popular e que atendam às necessidades básicas e específicas da sociedade.

<sup>7</sup> <http://digital.pb.gov.br/>

<sup>8</sup> Atualmente, os prefeitos das duas cidades fazem parte da base de sustentação do atual Governador. <http://www.caririemacao.com/1/2019/02/22/sume-em-2019-e-monteiro-2020-afirma-secretario-sobre-plenarias-do-orcamento-democratico/>. Acesso em 11 mai. 2021.



# 15<sup>o</sup> CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA  
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Apesar da escolha das três prioridades de investimento nas Audiências Públicas Regionais, a definição de obras e serviços em cada RGA ocorre somente no Planejamento Democrático, em conjunto com o Conselho Estadual do Orçamento Democrático, Secretários de Estado e dirigentes dos órgãos da Administração Estadual. É nesta etapa, posterior as Audiências, que é observada a viabilidade de execução destas obras e serviços e, posteriormente, suas inserções nas peças orçamentárias estaduais. No âmbito do eixo ‘educação’, projetos como construção e reforma de escolas na modalidade Ensino Médio (técnicas e integrais) e de ginásios poliesportivos são exemplos de investimentos a serem contemplados pelo Poder Executivo.

Essa forma metodológica apresentada pelo Orçamento Democrático Estadual, inicialmente com a votação das prioridades de investimento e, em seguida, a escolha das obras e serviços que serão executadas, difere da esfera municipal. Trazendo o exemplo da cidade de João Pessoa, nas Audiências Regionais do OP, a escolha dos “eixos” por cada Região de Participação Popular (RPP) é a própria demanda (obra ou serviço) que, posteriormente, constará na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município. Além do mais, deve salientar que esse tipo de votação ocorre em anos pares, visto que o ciclo municipal é bianual (SILVA, 2020).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição deste resumo expandido, direcionado as deliberações mais votadas nas Audiências Públicas Regionais do Orçamento Democrático Estadual nos anos de 2019 e 2020, foi atendida integralmente, a partir da apresentação e discussão dos dados fornecidos pelo NPGI/SEODE.

Deve-se destacar o esforço do Governo da Paraíba em manter, mesmo com a pandemia do Novo Coronavírus, o Ciclo 2020 do Orçamento Democrático Estadual em seu formato virtual (o primeiro da história), seja com a disposição da *website* para escolha das prioridades de investimento, seja com a transmissão das Audiências Regionais Digitais pelas redes sociais institucionais (Facebook, Instagram e Youtube, respectivamente) e pela TV Assembleia (canal 8.2 nas cidades de João Pessoa, Campina Grande e Patos).

Em síntese, o estudo demonstrou que, apesar da disposição de 20 eixos prioritários de investimento para escolha, os participantes focaram sua solicitação principal no eixo ‘educação’, em detrimento a outros que, possivelmente, possuem características comuns naquela determinada RGA.

Concluindo, diante da magnitude da temática, nota-se a necessidade de estudos relacionados aos Orçamentos Participativos/Democráticos nas esferas estaduais, a fim de verificar as metodologias aplicadas nesses Estados da Federação, além de averiguar possíveis convergências e divergências, em detrimento ao Estado da Paraíba, na prestação dos eixos solicitados pela sociedade durante as Audiências Regionais.



# 15<sup>o</sup> CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA  
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE CARVALHO, M. C. **Participação Social no Brasil Hoje**. Polis papers, 1998.
- AVRITZER, L. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública** (Unicamp), v. 14, n. 1. p. 43-64, 2008.
- BODART, C. N. Orçamento Participativo: limites, riscos e potencialidades. **Prelúdio**, Salvador, v. 2, n. 2. p. 127-147, 2014.
- GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Revista Estudos Avançados**. v. 32. n. 92, p. 65-88, 2018.
- PARAÍBA. **Lei nº 11.262, de 29 de dezembro de 2018**. Institucionaliza o Orçamento Democrático no âmbito do Estado da Paraíba e dá outras providências. Paraíba, 2018. Disponível em: <  
[http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/13109\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13109_texto_integral)>. Acesso em: 03 mai. 2021.
- RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, 2012.
- ROMÃO, W. M. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o orçamento participativo. **BIB**, São Paulo, v. 70, p. 121-144, 2010.
- SANTOS, B. S. “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SILVA, B. F. **O Orçamento Participativo como instrumento de democracia participativa no município de João Pessoa**. 2020. 56f. TCC (Graduação – Bacharelado em Administração). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2020.