

# **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO ATUAL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO NATAL-RN**

J. O. GUERRA e E. A. TACCONI NETO

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

guerrajoanna@hotmail.com

ernesto.tacconi@ifrn.edu.br

Artigo submetido em 25/07/2018 e aceito em 01/08/2018

DOI: 10.15628/empirica.2018.7538

## **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo analisar a realização do Orçamento Participativo (OP) na cidade do Natal-RN. O tema é abordado sob um viés teórico, empírico e didático, onde buscou-se realizar um balanço histórico-analítico acerca da execução do OP na cidade. Para isso, foram realizadas pesquisas de caráter primário e secundário através de entrevistas com técnicas envolvidas na operacionalização do OP Natal e com delegados desse; e de consultas ao conteúdo de relatórios disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) e aos estudos já realizados sobre o OP. Buscou-se um aporte teórico em autores que discutem conceitos como descentralização, participação social e cultura política. Como resultados, observa-se que, com o passar dos anos, mais especificamente nas gestões de Carlos Eduardo Alves, o OP Natal ganhou destaque pelas ideias inovadoras que agregou a sua metodologia, como a implementação do OP Virtual, por exemplo, que contribuiu de forma significativa para o aumento da participação popular no processo. Todavia, a crise econômica que afetou o Brasil, principalmente durante o triênio 2015-2016-2017, contribuiu de modo negativo para a execução das obras e serviços deliberados através do OP, o que gerou um grande descrédito por parte dos delegados que anualmente participam do processo, enfraquecendo o principal mecanismo de participação social existente na cidade do Natal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, Participação Social, Orçamento Participativo, Gestão Municipal, Natal.

## **SOCIAL PARTICIPATION IN THE CURRENT CONTEXT: BRIEF CONSIDERATIONS ON THE PARTICIPATORY BUDGET OF NATAL-RN**

## **ABSTRACT**

This article aims to analyze the realization of the Participative Budget (OP) in the city of Natal-RN. The subject is approached under a theoretical, empirical and didactic bias, where it was sought to carry

out a historical-analytical balance on the execution of the OP in the city. For this, primary and secondary research was conducted through interviews with techniques involved in the operation of OP Natal and with delegates; and consultation of the content of documents available to the Municipal Planning Department (SEMPILA) and studies already carried out on OPs. A theoretical contribution was sought in authors who discuss concepts such as decentralization, social participation and political culture. As a result, it can be observed that, over the years, more specifically in Carlos Eduardo Alves' management, OP Natal was highlighted by the innovative ideas that add to its methodology, as an implementation of the Virtual OP, for example, which contributed to increase popular participation in the process. However, an economic crisis that affected Brazil, especially during the triennium 2015-2016-2017, contributed negatively to the execution of the works and services proposed through the OP, which generated a great description on the part of the delegates that annually participate in the process, weakening the main mechanism of social participation existing in the city of Natal.

**KEYWORDS:** Democracy, Social Participation, Participative Budget, Municipal Management, Natal.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 redesenhou uma nova ordem institucional e federativa para o Brasil. Como efeito, novas iniciativas de cunho participativo puderam ser observadas no âmbito da administração pública do país, o que culminou no aumento da participação direta dos cidadãos nas arenas de decisão sobre as políticas públicas.

Segundo Souza (2001, p.513), na ocasião, os constituintes optaram por duas estratégias para construir a Carta Magna: “a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios”.

Dessa maneira, os anos seguintes mostraram um país inovador no seu modo de planejar. Não somente os governos subnacionais ganharam poder, mas a população, que já vinha demonstrando, através das lutas dos movimentos sociais, o seu empoderamento, indiscutivelmente ganhou força a partir da instituição desse novo cenário. Era perceptível a mudança na relação entre Estado e Sociedade.

Ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (CRFB, 1988, art.204), a Constituição Federal instituiu, no âmbito do planejamento, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações governamentais.

Com um cenário favorável a participação popular, ao longo de décadas, “uma ecologia da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e Sociedade em diferentes políticas públicas tem surgido para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis” (Ipea, 2013, p.51). Dessa forma, diferentes mecanismos têm surgido para efetivar essa participação, cada um com a sua vocação e o seu potencial para intervir na gestão das políticas públicas.

Dentre os mecanismos participativos que ganharam força com o advento desse novo cenário institucional está o Orçamento Participativo (OP), considerado o precursor das experiências

participativas no Brasil e que ganhou notoriedade nacional a partir de sua implementação em Porto Alegre-RS, no ano de 1989. Trata-se de um mecanismo de participação direta dos cidadãos na definição regionalizada quanto aos projetos que deverão ser priorizados pela gestão municipal na execução da Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>1</sup>.

Ao considerarmos as mudanças efetivadas a partir da nova Carta Magna, traduzidas, dentre outros resultados, em novas experiências de gestão e no surgimento crescente de mecanismos de participação social como o OP, podemos supor que, hipoteticamente, aos poucos, cidades marcadas por tradições clientelistas e desigualdades sociais, a exemplo de Natal-RN, vêm desconstruindo a ideia de que não se consegue avançar na construção de uma gestão democrática, com a ampliação da participação social nas decisões políticas. É sobre o Orçamento Participativo do Natal (OP Natal), cidade marcada por contradições oriundas de seu legado histórico, que iremos nos debruçar.

O presente estudo tem como objetivo analisar a realização do Orçamento Participativo na cidade do Natal-RN, desde a primeira experiência registrada na cidade, na gestão de Aldo Tinôco, 1993, até o período atual, na gestão de Carlos Eduardo Alves, 2017. Para tanto, pretendemos atender a três objetivos específicos, são eles: 1) Apresentar o desenvolvimento histórico do Orçamento Participativo na cidade do Natal; 2) Verificar os resultados, em termos de participação social, alcançados pelo OP Natal; e 3) Verificar os entraves na operacionalização do OP na percepção dos atores envolvidos.

Com isso, ao término deste estudo, desejamos obter uma resposta para a seguinte questão: O Orçamento Participativo tem, de fato, contribuído para a efetivação da participação social em Natal?

Como contribuição, o presente estudo servirá para compreendermos a relação entre os princípios da gestão democrática e a participação social em Natal, mediante a análise do OP. Assim como também poderá auxiliar a gestão municipal através de possíveis indicações de melhorias para a operacionalização do OP em Natal.

Quanto a organização do estudo, dividimos o mesmo em seis seções. Na ordem, teremos a introdução, a revisão bibliográfica, a metodologia, os resultados e discussões, a conclusão e as referências bibliográficas.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Democracia e Participação Social no Brasil

Após a instauração do Regime Militar (1964-1985), a sociedade brasileira passou a vivenciar um governo autoritário e patrimonialista, o qual a impedia de participar das decisões sobre as políticas públicas. Diante desse quadro, os movimentos sociais da época passaram a reivindicar um novo padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade, sendo fundamental para isso a retomada da democracia.

De acordo com Draibe (1992), entre as características desse Estado, estavam a centralização decisória e financeira; fragmentação institucional; dificuldade de acesso aos serviços públicos;

---

<sup>1</sup> Consiste na peça orçamentária em que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária Anual (LOA) disciplina todas as ações do governo, e nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017)

exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; e ausência de controle social e de avaliação. Segundo Guerra (2013, p.18),

no final da década de 1970, com o fim do “milagre econômico” e o aumento da inflação, o Estado desenvolvimentista entra em crise e o apelo pela democracia, pela descentralização das ações governamentais e pela liberdade de expressão passou a exigir da gestão pública uma forma de administrar mais ágil e participativa.

Não existia correspondência entre o desenvolvimento econômico e o social. Em outras palavras, “o Estado desenvolvimentista, na América Latina, nos países subdesenvolvidos, teve muito uma concepção de Estado de Capital, na medida em que exercia o papel de realizar o desenvolvimento econômico do país” (ALMEIDA, 2006, p.30).

A partir dessas e de outras constatações negativas, as críticas ao padrão estatal da época eclodiram por todo o país. Dessa maneira, o modelo de Administração Pública em vigor passou a ser duramente contestado por diferentes setores da sociedade, momento em que entrou em pauta a necessidade de se reformar o Estado Brasileiro.

Em decorrência desse cenário, emergiu no Brasil uma agenda redemocratizante, impulsionada, sobretudo, por problemas relacionados à má prestação de serviços públicos e a escassez de ações voltadas para o combate as mazelas sociais.

Para Borja (1988), como solução para esse imbróglio, era necessário descentralizar as ações governamentais, pois somente dessa maneira seria possível combater os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Além disso, tal medida fortaleceria institucional e politicamente os municípios, conferindo poder efetivo aos gestores das cidades, o que possibilitaria a criação e/ou o fortalecimento de instituições sociais.

A descentralização político-administrativa foi colocada em pauta a partir de dois princípios: o da transferência de responsabilidade para os entes municipais e estaduais de governo e a participação social. (FARAH, 2000) O primeiro dizia respeito a uma alteração no federalismo brasileiro a partir da transferência de recursos e encargos da União para os estados e municípios, também ampliando e redefinindo os seus papéis. (FARAH, 2006) Já o segundo princípio significava a abertura para a participação social no âmbito da gestão das políticas públicas no Brasil, desde a formulação até a avaliação das mesmas.

A pressão social por um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade não somente pôs fim a um período caracterizado pela centralização decisória e financeira, pela ausência de controle social e de avaliação e pela opressão de diretos, mas também efetivou a reconquista dos direitos civis e políticos, assim como, finalmente, introduziu mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais. (SILVA, JACCOUD E BEGHIN, 2005).

Decerto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou o início de uma nova ordem institucional e federativa para o país. Após um longo período caracterizado pela centralização política, administrativa e financeira, novas práticas e estilos inéditos de gestão passaram a ser experimentados no âmbito da administração pública brasileira.

Todavia, foram identificadas algumas limitações acerca do poder dado aos governos locais. Ocorre que, inegavelmente, a maioria dos pequenos municípios brasileiros apresentam estruturas frágeis, pois, a esses, faltam capacidade técnica, política e situação fiscal favorável para absorver as novas competências que lhes foram atribuídas e efetivá-las por meio da implementação de políticas públicas que atendam as demandas sociais.

Rofman (1990, p.17, grifo do autor) afirma esse é o problema mais visível do processo de descentralização no Brasil, uma vez que se trata de um processo amplo, que “implica reconhecer a outros organismos existentes, ou a serem criados, atribuições totais para desempenhar funções antes reservadas ao nível central, com plena **autonomia jurídica, funcional e financeira**”.

Por outro lado, a mudança ocorrida na relação entre Estado e Sociedade era perceptível. Na visão de Farah (2000), a descentralização gerou uma maior proximidade democrática no âmbito local na medida em que se tornou uma alternativa de ampliação da participação social no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o que favoreceu, sem dúvidas, no aumento significativo do número de experiências de cunho participativo no Brasil.

No Brasil, essa participação social tem sido efetivada a partir da institucionalização de inúmeros canais de escuta social. Para Avritzer (2008), trata-se de uma “infraestrutura da participação”, que significa o surgimento de uma variedade de instituições participativas, as quais podem ser expressas por meio de desenhos institucionais diversos, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Planos Diretores Municipais e os Orçamentos Participativos.

Contudo, como ressalta Pereira (2014, p.20),

para que a sociedade se apodere desses espaços públicos, e seja constituída a convivência entre o Estado e sociedade, se faz fundamental a construção de uma cultura política, pois a partir desta haverá o fortalecimento da democracia, bem como um melhor desempenho governamental, e esta cultura é moldada a partir do nível de participação cidadã empreendidas nas experiências participativas.

Comungamos com Putnam (1996) quando o mesmo condiciona o desempenho institucional a falta ou a ausência total de capital social. Entende-se por capital social o conjunto de crenças compartilhadas que melhora o desempenho dos estados democráticos.

Para Putnam (1996 *apud* Guerra, 2013, p.21), a existência de cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público é o que caracteriza uma comunidade cívica, e isto é o que explica o bom desempenho governamental no norte da Itália. Os princípios praticados pelos membros dessa comunidade - participação cívica, igualdade política, solidariedade, confiança e tolerância, associação - contribuem para o aumento da eficiência do governo e para a obtenção de sucesso na busca pelo bem público.

Destaca-se, ainda, que a variação desse capital entre uma comunidade e outra pode ser explicada pela diversidade de contextos sociais, econômicos, políticos e culturais, os quais influenciam nas instituições ou normas que regem a tomada de decisão coletiva.

Os princípios que caracterizam a comunidade cívica apontam para um cenário ideal de participação. Porém, no Brasil, a conquista desse cenário torna-se ainda mais difícil, dado o conturbado histórico da relação entre o Estado e a Sociedade.

São inegáveis os avanços no campo da administração pública contemporânea. Apesar disso, ainda paira sob a sociedade brasileira sensações de desconfiança em relação as instituições políticas e, particularmente, em relação a classe política. Em decorrência disso, conforme observa Baquero (2001), nota-se, claramente, uma fragilização dos laços sociais e a institucionalização do individualismo, com o interesse privado ou individual se sobrepondo ao interesse coletivo – características ainda provenientes de períodos passados, porém, muitas vezes, ainda ideais para descrever parte da sociedade brasileira.

Por outro lado, segundo Pereira (2014, p. 22), essa desconfiança/insatisfação,

pode impulsionar a sociedade a questionar e se inserir em diversos mecanismos de deliberação de política pública. Conhecer, opinar e acompanhar as decisões governamentais para certificar-se de que os recursos postos à disposição do Estado produziram resultados positivos, deve constituir pauta na agenda da sociedade, na medida em que os espaços institucionalizados de participação social foram criados pós-88.

Observa-se, portanto, que apesar da ocorrência de situações/attitudes que ainda remetem ao passado centralizador e opressor característico do Regime Militar, houve avanços significativos efetivados a partir da execução de práticas que se contrapõem diretamente a esse legado histórico, as quais podem ser exemplificadas com a implementação de mecanismos participativos que, hipoteticamente, ampliam a participação e o controle social sobre as políticas públicas, como supomos ser o caso do Orçamento Participativo da cidade do Natal, objeto de estudo deste artigo.

Nesse sentido, as seções seguintes nos farão compreender o que é o Orçamento Participativo, como ele surgiu no Brasil e qual a sua real contribuição para a gestão democrática na cidade do Natal.

## 2.2 O Orçamento Participativo no Brasil

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos, tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas. (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004 *apud* WAMPLER, 2008) Os programas de OP combinam elementos de democracia direta (p. ex., a mobilização direta de cidadãos em assembleias decisórias) e de democracia representativa (p. ex., a eleição de delegados). (WAMPLER, 2008)

Para Sanchéz (2002, p.113), “o Orçamento Participativo aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação popular”. Trata-se de um processo que atua de forma estratégica na recolocação do povo como protagonistas do processo decisório.

Baseando-nos nessas e em outras definições, de forma didática e a luz da aplicação desse instrumento no Brasil, podemos definir o Orçamento Participativo como um mecanismo institucionalizado por meio do qual os cidadãos participam e deliberam, geralmente em plenárias anuais, acerca das prioridades de investimentos em obras e serviços para a sua comunidade, como a reforma de unidades básicas de saúde, construção de quadras, etc., as quais deverão constar na Lei Orçamentária Anual (LOA).

No Brasil, o OP ganhou notoriedade a partir de sua implementação na cidade de Porto Alegre-RS, em 1989, durante o governo de Olívio Dutra, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Tal experiência, considerada uma das mais bem-sucedidas e inovadoras da época, demonstrou que eram possíveis formas de democracia participativa e direta no âmbito dos governos locais.

Ao longo dos anos 80, inúmeros foram os fóruns de debate em torno da ideia da democracia de base territorial. Mais que isto, as experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o Orçamento Participativo, difundiram a ideia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa (ARRETCHE, 1996, p.4).

Os resultados da experiência do OP em Porto Alegre fizeram com que outros municípios brasileiros também adotassem esse mecanismo. No Brasil, entre 1989 e 2004, quase 200 cidades já haviam adotado o OP como prática participativa. Dados da Rede Brasileira de Orçamento Participativo<sup>2</sup> apresentam o histórico de expansão do OP no Brasil, conforme a Figura 1.



**Figura 1:** Linha histórica da expansão do OP no Brasil.

**Fonte:** Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2016.

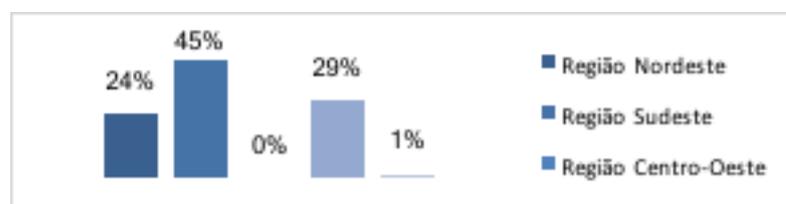
<sup>2</sup> A Rede Brasileira de Orçamento Participativo tem como objetivo fortalecer a democratização da gestão pública, assim como buscar pela diminuição das desigualdades sociais por meio da participação popular, consolidando práticas e compartilhando experiências. O programa de Orçamento Participativo (OP) oferece aos cidadãos a possibilidade de escolherem o destino dos investimentos públicos e de participarem ativamente da melhoria de sua cidade. Ver mais em [www.redeopbrasil.com.br](http://www.redeopbrasil.com.br).

A transição brasileira para a democracia ao longo da década de 1980 foi acompanhada pela descentralização de autoridade e recursos em favor de estados e municípios, o que garantiu às prefeituras a flexibilidade para experimentar novas modalidades institucionais. (MONTERO e SAMUELS, 2004 *apud* Wampler, 2008) Isso representou claramente uma “janela de oportunidade”, na medida em que grupos que há muito eram mantidos à margem do poder político se viram capazes de vencer as eleições em alguns dos municípios mais importantes do país, como em São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre. (KINGDON, 1995; BAUMGARTNER e JONES, 1993 *apud* Wampler, 2008)

Para Barros Júnior (2012, p.27), os fatores/marcos determinantes para o sucesso e para a propagação do OP no Brasil foram os seguintes: a) a Constituição Federal de 1988, que foi um marco histórico da democracia brasileira; b) o sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre; c) possibilidade que a população teve para discutir e opinar sobre assuntos para melhoria dos serviços básicos da administração pública; e d) A ideia de controle popular sobre o dinheiro público, a fim de reduzir a corrupção.

O fato é que, como já mencionado anteriormente, o sucesso do OP de Porto Alegre despertou o interesse de outros municípios brasileiros que ainda adentravam nesse universo participativo, os quais também ainda lutavam para deixar para trás resquícios de um passado centralizador e tecnocrático.

O Gráfico 1 apresenta dados recentes sobre o quantitativo de municípios, por região, que fizeram adesão à Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Vejamos:



**Figura 2:** Adesão à Rede Brasileira de Orçamento Participativo - Por região do país - 2017

**Fonte:** Dados: Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2017. Elaboração própria.

Por todo o exposto, e, conforme nos propomos a apresentar desde o início deste estudo, resta saber como se dá a aplicação do OP em Natal. Passaremos a tratar sobre isso na seção 4.

### 3 METODOLOGIA

É sabido que a escolha da metodologia é um momento crucial para o sucesso do estudo. Ao optar por uma boa metodologia, a qual seja a ideal para colocar em prática o plano de pesquisa pensado, torna-se possível obter sucesso no alcance dos objetivos traçados.

Nesse sentido, em termos metodológicos, objetivamos realizar uma pesquisa descritiva, na medida em que produzimos um resgate da história do Orçamento Participativo no Brasil até chegar a Natal, nos anos de 1990, e registramos breves considerações acerca da execução desse mecanismo na cidade até o período atual, considerando o alcance de seus resultados em termos de participação social, bem como os entraves existentes em sua operacionalização na percepção dos atores envolvidos.

Triviños (1987, p.100, grifo do autor) afirma que “a pesquisa descritiva, como o próprio nome já diz, tem o objetivo de descrever com **exatidão** os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

Partindo desse pressuposto, optamos por adotar o método qualitativo, entendendo-o como ideal para o desenvolvimento de nosso estudo.

Zanella (2012, p.74) destaca que

a pesquisa qualitativa é descritiva: pois, se preocupa com descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Assim, os resultados são expressos na forma de transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, fotografias, desenhos, documentos, diários pessoais, dentre outras formas de coleta de dados e informações.

Para tanto, visando a coleta e análise dos dados, durante os meses de setembro e outubro de 2017, desenvolvemos pesquisas de caráter primário e secundário.

Para atender a pesquisa secundária, realizamos consultas aos relatórios disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), assim como nos reportamos a leitura e análise de estudos já produzidos sobre o OP Natal - o que caracteriza uma pesquisa bibliográfica e documental. Esta consistiu na principal fonte de coleta de dados e informações deste estudo.

Quanto à parte primária, realizamos um estudo de campo, mediante o qual foram entrevistadas 02 (duas) técnicas da administração municipal, que operam o OP Natal desde a sua implementação, bem como 05 (cinco) delegados (as) do OP, os (as) quais representam diferentes Regiões Administrativas da cidade. Para tanto, utilizamos roteiros semiestruturados.

Dessa maneira, conforme já fora ressaltado, a pesquisa documental e bibliográfica consistiu na nossa principal fonte de coleta, através da qual levantamos o maior número de dados e de informações necessárias para a concretização deste estudo. Já as entrevistas semiestruturadas serviram para complementar e comprovar os fatos já evidenciados durante a pesquisa de fonte secundária, tornando possível produzir um debate acerca da experiência do OP em Natal também por meio das falas dos atores envolvidos nesse processo. Ademais, os dados e as informações coletadas foram tratados por meio da técnica de análise de conteúdo.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 O desenvolvimento histórico do Orçamento Participativo na cidade do Natal**

Em Natal, o Orçamento Participativo teve sua primeira experiência entre os anos de 1993 e 1994, na gestão de Aldo Tinôco. Na época, assim como em outros municípios, um dos grandes objetivos do governo de Tinôco era implementar práticas que tivessem como base a participação popular e societal, efetivando o novo modelo de gestão pública advindo com a Carta Magna de 1988.

Para Pereira (2014), a iniciativa do então eleito Prefeito do Natal pela Frente Popular de Natal<sup>3</sup>, Aldo Tinôco, de implementar o OP, caracterizou-se como a primeira medida da cidade de romper com o modelo tradicional de discutir orçamento público.

A discussão do orçamento municipal com a população constituía assim, importante proposta visando a democratização do poder. A participação popular na elaboração do orçamento pressupunha a intervenção dos movimentos sociais, comunitários e entidades civis na definição das prioridades orçamentárias, rompendo com os moldes da política tradicional que dissimula o interesse de grupos através do “Planejamento Técnico”, de linguagem “hieróglifa”, inacessível a população. Por outro lado, colocando os vereadores a cumprir o seu papel de legislador e fiscalizador do poder Executivo, ao retirá-lo da intermediação entre os seus liderados de bairros (ditas lideranças comunitárias) e a Prefeitura. (CLEMENTINO, 1995, p.7)

No primeiro ano, em 1993, o governo empreendeu esforços no sentido de avaliar e aperfeiçoar os processos internos de planejamento e discussão acerca da elaboração da peça orçamentária, visto que, anteriormente, essa era elaborada de forma centralizadora, onde mesmo dentro do próprio município, alguns poucos secretários titulares participavam de sua construção.

Clementino (1995, p.10), Secretária de Administração Geral e Planejamento do Natal na época, explica que “o orçamento para 1994 da Prefeitura do Natal teve única e exclusivamente caráter informativo, no que diz respeito a sua “fase pública”. Mesmo assim, a ênfase no processo interno foi um passo importante na democratização da peça orçamentária”.

A vista disso, com uma proposta formulada em mãos, fruto de um trabalho de aperfeiçoamento de processos internos, a Prefeitura tinha a missão de ampliar essa discussão na cidade no ano seguinte, “para que a participação da população no processo de construção de uma proposta orçamentária se desse da forma mais direta e democrática possível”. (PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, 1994)

Porém, verificou-se que a proposta apresentada pela gestão não tinha a aceitação de todos que compunham o governo. Segundo Clementino (2010 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010, p.95), existiam muitas dificuldades para a implementação do OP.

Tinha muito, só tinha, é você lutar contra a maré. Não tinha cultura para isso [...] era muito inovadora [...] com uma conjuntura política desfavorável porque o governo era politicamente fragmentado [...] você não conseguia construir politicamente uma ideia.

Para Pereira (2014, p.29),

---

3 “A proposta da Frente Popular de Natal era calcada em quatro princípios de gestão: Descentralização, agilidade administrativa, participação popular, e política para o funcionalismo público”. (CLEMENTINO, 1995, p.6)

a fragilidade da implementação do OP neste período pode ser explicada, também, devido à instabilidade política da gestão, a qual não contava com o apoio dos grupos políticos tradicionais do município. Em alguma proporção, a incipiente cultura política e cívica, a resistência por parte dos organismos do governo, configuraram dificuldades para a implementação do OP.

Mesmo com tantas dificuldades, deu-se início a elaboração de uma nova proposta orçamentária, a qual, segundo Clementino (1995), contou com duas etapas, a saber: Etapa 1 - Encaminhamentos para construção da proposta, composta pelos seguintes procedimentos: a) Sensibilização da equipe de governo; b) Sensibilização da cidade; c) Divisão interna de responsabilidades; d) Criação da “Comissão de Acompanhamento do Orçamento Participativo”; e) O planejamento das atividades; f) Discussão pública do orçamento nos bairros; g) Eleição/pesquisa junto a população; h) Sistematização/orçamento da discussão pública; e i) Primeira Conferência Municipal de Orçamento; e Etapa 2 - Encaminhamentos para a garantia do controle social na execução do orçamento, composta pelos seguintes procedimentos: a) Avaliação do sistema de acompanhamento da Execução Orçamentária interna, montado no ano anterior; e b) Montagem dos canais de participação da população para fiscalização e acompanhamento.

Na época, 35 bairros receberam debates sobre o OP, o que totalizou a participação de mais de 1.400 participantes, que elegeram 123 delegados<sup>4</sup> para representá-los junto à Conferência Municipal de Orçamento, a qual, na ocasião, discutira e negociara as prioridades de cada localidade. (SOARES, 1997 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010)

No entanto, apesar de todo o esforço empreendido pela administração municipal por meio da resistência e determinação de parte do governo e até mesmo do respaldo do Prefeito, o objetivo principal do OP, que era a execução prioritária das obras e dos serviços deliberados pelos delegados eleitos, não pudera ser alcançado. Além disso, também houve problemas relacionados a continuidade do debate durante os anos seguintes.

Para Pereira (2014, p.30 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010),

a crise de governabilidade da gestão Aldo Tinoco, a não compreensão do papel do OP e principalmente a descrença da população diante da não realização das demandas escolhidas durante a realização da metodologia, resultaram no declínio da tentativa de empreender em Natal uma gestão participativa, tanto que o OP se caracterizou mais como um processo de consulta ao povo, tendo sua implementação interrompida logo no primeiro ano de experiência. De todo modo, esta gestão marca os primeiros esforços do município constituir uma gestão participativa.

---

<sup>4</sup> A distribuição/eleição dos delegados se dava da seguinte forma: Bairro com até 5.000 habitantes elege 01 delegado; bairro de 5.001 a 10.000 elege 02 delegados; bairro de 10.001 habitantes elege 03 delegados; a cada 30 participantes na reunião pode eleger 01 delegado.

Por todo o exposto, não se pode negar que houve um esforço da gestão de Tinôco para efetivar, mediante a implementação do OP, um novo modelo de se planejar e gerir a cidade do Natal. Entretanto, por outro lado, a oposição de grupos tradicionalistas de dentro do executivo e do legislativo, e a descrença gerada em torno da não realização das obras e dos serviços deliberados pelo OP inviabilizou o processo, distanciando a sociedade do poder público.

Anos depois, já com Wilma de Faria eleita Prefeita, a qual, assim como Tinôco, também defendia a ampliação da participação popular e societal nas decisões políticas, surgiram outras tentativas institucionalizadas de trabalhar a participação social na cidade. No entanto, essa não envolvia a elaboração da peça orçamentária, logo, ainda não consistiu na retomada do Orçamento Participativo na cidade do Natal.

Durante o governo de Faria foi implementado um Programa denominado de Nosso Bairro Cidadão, através do qual a população tinha a oportunidade de se informar e propor alternativas para o aprimoramento da gestão e para o enfrentamento dos problemas da cidade.

O programa Nosso Bairro Cidadão consistia na realização de reuniões da prefeita e seus secretários nos bairros da cidade. Tendo como objetivo: Levar todos os órgãos da prefeitura e demais parceiros para um determinado bairro, instalando-os da forma mais concreta possível para trabalharem de forma intensiva, durante três dias, visando atender a população de uma forma mais próxima e eficiente. (SECRA, 1998 *apud* ALMEIDA, 2006).

Porém, conforme destaca Pereira (2014, p.31),

o que ocorria era a prestação de serviços pontuais, o que pouco colaborava para o exercício da cidadania, como por exemplo, na temática intitulada de distribuições de folhetos informativos e confecções de documentos, cortes de cabelos, shows e entre outros, pouco colaborando para construção da cidadania almejada no discurso de governo.

Como efeito, apesar de ajudar a reaproximar governo e população local, o referido Programa não se efetivava como um mecanismo de fortalecimento da cidadania, da participação social no sentido mais amplo e concreto de sua definição.

Destarte, somente no ano de 2005, já no governo de Carlos Eduardo Alves, ex-Vice-Prefeito do Natal e sucessor de Wilma no poder, visto que a mesma foi eleita Governadora do Rio Grande do Norte, é que o Orçamento Participativo em Natal foi, de fato, retomado.

A ideia da retomada do OP surgiu de um projeto maior da administração de Carlos Eduardo Alves, que adotara, como uma de suas prioridades institucionais, a consolidação de um modelo de gestão democrático e popular.

A Prefeitura Municipal do Natal definiu como uma das suas prioridades institucionais a participação social e popular no ciclo orçamentário, ou seja, no Plano Plurianual 2006/2009, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, para esse mesmo período. Dentro dessa prioridade, a Prefeitura decidiu implantar o Orçamento Participativo. (SEMPA, 2005, p.24)

Nesse sentido, a gestão de Alves instituiu uma Comissão voltada para o estudo de experiências exitosas de OP no Brasil, a qual tinha como missão principal a formulação de uma proposta de reimplantação desse mecanismo na cidade.

Para tanto, a Comissão de Estudos para Implementação do OP em Natal, composta por membros do poder executivo, legislativo e da sociedade civil, se debruçou na análise de casos de sucesso do OP, como Porto-Alegre-RS, Recife-RE e Aracajú-SE, realizando, inclusive, visitas *in loco* para conhecer melhor essas experiências.

A Comissão [...] elaborou uma proposta para implementação do OP em Natal, que foi submetida aos agentes governamentais municipais, aos vereadores e à sociedade civil, para que possam ser pactuadas as regras para sua implantação. (SEMPA, 2005, p.24)

Além disso, visando assegurar que o Orçamento Participativo do Natal fosse operacionalizado numa perspectiva real de construção da participação popular, a administração municipal definiu quatro princípios básicos, a saber: i) Universalidade; ii) Diversidade; iii) Transparência; e iv) Acordo sobre as regras.

Quadro 1: Princípios básicos para a implementação do OP em Natal

Denominação do princípio básico	Descrição do princípio básico
Universalidade	A participação é um direito universal que deve ser assegurado a todo e qualquer cidadão.
Diversidade	Abertura da participação no processo do OP a quaisquer grupos e setores da sociedade e/ou indivíduos. Essa diversidade possibilita a presença da pluralidade de forças e setores existentes na sociedade, garantindo que as decisões sejam tomadas a partir da relevância social de determinado pleito ou interesse, e não pelo acesso privilegiado aos centros de decisão.
Transparência	Significa que o poder público municipal viabiliza o acesso às informações sobre a administração municipal de maneira que a população possa entendê-las.
Acordo sobre as regras	As regras que regerão o processo do OP deverão ser negociadas e pactuadas por todos os envolvidos no mesmo - agentes governamentais, vereadores e representantes da sociedade civil organizada -, criando condições para que o processo seja o mais democrático possível.

Fonte: Dados/Informações: SEMPLA, 2006. Elaboração própria.

Por outro lado, era preciso garantir a participação da população no processo. Visando isso, foram definidas três condições básicas, as quais formaram a tríade estratégica produzir-capacitar-criar (GUERRA, 2013).

Quadro 2: Condições básicas para a implementação do OP em Natal

DESCRIÇÃO DA CONDIÇÃO/AÇÃO	COMPONENTE DA TRÍADE
Produzir e repassar à população, em linguagem didática, as informações de governo necessárias para a tomada de decisão em relação ao orçamento.	Produzir
Capacitar as pessoas envolvidas no OP sobre o funcionamento do ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).	Capacitar
Criar canais institucionais para facilitar e estimular a participação ativa e contínua da população no processo orçamentário. Também criar instâncias de representação e de deliberação que atuem, em parceria com a sociedade civil organizada, na elaboração, gestão e monitoramento da execução orçamentária - Plenárias regionais e/ou temáticas, Fóruns do Orçamento Participativo e Conselho Gestor do OP.	Criar

Fonte: Dados/Informações: SEMPLA, 2006. Elaboração própria.

Dessa maneira, em 04 de junho de 2005, diante de 800 pessoas, e dentre essas, representantes das mais diversas categorias, a Prefeitura do Natal promoveu o Ato de Lançamento do OP Natal. (PREFEITURA DO NATAL, 2005) Em setembro do mesmo ano, foi dado início ao processo de escuta social, onde “foram definidas prioridades para os investimentos constantes no Orçamento de 2006” (PREFEITURA DO NATAL, 2005, p.25).

Naquele momento, era consenso que

as novas prerrogativas de democratizar o planejamento em Natal foram implantadas inicialmente com certa timidez, não se traduzindo, imediatamente, numa metodologia de deliberações populares, face a falta de experiência acumulada e a pouca familiaridade com as questões técnicas inerentes ao processo orçamentário (PREFEITURA DO NATAL, 2008, p.27).

Todavia, mesmo diante da inexperiência declarada da gestão municipal no que diz respeito a operacionalização de um mecanismo dessa natureza, visto que, por muito tempo, a população esteve aquém das decisões políticas e o planejamento se dava de forma centralizada, podemos afirmar que a administração municipal conseguiu vencer, inicialmente, um dos desafios que outrora inviabilizaram e enfraqueceram o OP em Natal: a aprovação da maioria do governo quanto ao formato/metodologia definido para o OP.

Em contrapartida, o problema da não execução ainda consistia em um dos principais fatores de dificuldade para a operacionalização do OP em Natal. De acordo com Gomes (2010 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010, p.104), Coordenador do OP Natal nesse período, a justificativa desse quadro estava na escassez de recursos: “o volume de recursos da cidade do Natal, recursos próprios para investimento era muito pequeno”.

Para a SEMPLA (2014 *apud* PEREIRA, 2014, p.34), existiam inúmeros fatores que explicavam a ineficiência do processo.

No que se refere à segunda tentativa de implementar o OP em Natal, podemos dizer que foram verificadas várias opiniões quanto ao seu desempenho. A população se mostrava insatisfeita diante da não execução das obras, criticavam a falta de comunicação e divulgação, as informações não chegavam a todos, recursos financeiros mínimos, receios por parte das lideranças, amedrontados devido à possibilidade de perderem seu papel de -mediadores, ou melhor, dizendo - barganhadores do processo de interlocução entre Estado e sociedade, atitudes desnecessárias mediante os novos espaços de participação despontados na administração pública.

Conforme destaca Guerra (2013, p.55), ainda pesava o fato de Natal não ter uma base social solidificada.

No caso de Natal, o Orçamento Participativo teve seu realce, sobretudo, na iniciativa do governo de instituí-lo [...] é nítida a falta de organização da sociedade civil organizada na cidade; o que configura um desenho participativo tido de “cima pra baixo”. Essa relativa falta da sociedade civil tornou o mecanismo altamente vulnerável à vontade política. Sobre isto, basta lembrarmos que, ao final da gestão Alves, por não haver iniciativa nem da Prefeitura do Natal nem da sociedade civil, o Orçamento Participativo deixou de existir. Não houve reivindicações da sociedade civil de Natal no sentido de exigir a volta do OP.

A autora ainda destaca que, apesar de todas as dificuldades que se apresentaram, o OP significou mais um passo na luta pelo rompimento com o passado centralizador que por tantos anos marcou a gestão pública de Natal.

Orçamento Participativo virou *slogan* da gestão Alves que, sem dúvidas, ao implantar o Orçamento Participativo em Natal ganhou notoriedade no plano político da cidade. Por outro lado, o OP de Natal significou um avanço para a gestão pública do município que, aos poucos, convidava a população a participar (GUERRA, 2013, p.59).

Por conseguinte, as eleições de 2008 acabaram por interromper o ciclo do OP que vinha sendo trabalhado desde 2005 pela gestão de Alves. Com a derrota do então Prefeito para Mícarla de Sousa, uma nova metodologia foi adotada para trabalhar a participação social na cidade.

Tratava-se de um projeto por meio do qual o novo governo também se propunha a democratizar a discussão sobre o orçamento municipal, mas que, na prática, não se consolidou como um mecanismo eficiente no sentido de garantir poder de decisão aos cidadãos.

Teoricamente, o “Orçamento Democrático” foi definido como um mecanismo que objetivava

assegurar todo cidadão a participação na elaboração e no acompanhamento do orçamento através do Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE. O Conselho da

Cidade do Natal, através dos seus membros e de plenárias detalhará os investimentos sociais (PREFEITURA DO NATAL, 2010 *apud* PEREIRA, 2014, p.35).

Para Pereira (2014, p.35), o que ocorreu foi “uma descaracterização da metodologia implantada na gestão anterior, na medida em que os atores que eram “consultados” junto ao CONCIDADE, restringiam-se aos integrantes de conselhos gestores, conselhos comunitários e representantes do governo”.

Houve também uma desestruturação do ponto de vista institucional. De acordo com a SEMPLA (2013, p.2),

o atual Departamento de Planejamento Popular da SEMPLA extinguiu os cargos designados que trabalhavam as demandas do Departamento de Participação Popular ficando somente o chefe de departamento, que tem nesse organograma outras funções que não as de executar o processo de Orçamento Participativo, perdendo assim sua característica de participação popular. Dessa forma, as instalações físicas do Departamento de Participação Popular já não existem, como não existem computadores, mesas, cadeiras ou quaisquer outros equipamentos necessários às demandas do setor.

Por todo o exposto, é possível observarmos que a quebra do ciclo político afetou duramente a continuidade do OP em Natal. De fato, o mecanismo participativo adotado pela gestão de Sousa não se constituiu em um dispositivo de efetivação da gestão democrática em Natal.

A partir da leitura de 13<sup>o</sup> ata das reuniões que aconteceram em alguns bairros das quatro regiões administrativa durante o ano de 2010, percebemos que estes encontros pouco contribuíram para a democratização da cidade, uma vez que, as demandas elencadas atendiam muitas vezes a interesses próprios, pois alguns representantes da população eram funcionários da prefeitura ou cabo eleitoral de representantes do legislativo. [...] A breve trajetória sobre as tentativas de se discutir o orçamento público com a população em Natal demonstrou que os objetivos variaram em cada governo devido suas especificidades (ideologia política, plano de governo), devido suas condições políticas (governabilidade), econômicas e principalmente o modo de compreender o papel da população na gestão pública municipal (PEREIRA, 2014, p.35-36).

Como efeito, dentre outros fatores, dos limites impostos à participação social na gestão de Sousa, identificava-se um retrocesso face aos avanços recentes diagnosticados na gestão pública do Natal em termos de participação social, os quais tiveram, como ferramental mais expressiva até então, o Orçamento Participativo.

A ruptura do ciclo do OP em Natal teve fim em 2013, quando, novamente eleito Prefeito da cidade, Carlos Eduardo Alves retomou o trabalho que havia sido desenvolvido em seus últimos mandatos. Para tanto, foram necessários muitos “reparos”.

O Orçamento Participativo será reestruturado em termos físicos e de recursos humanos; um novo regimento será formulado; o antigo banco de dados será retomado; as primeiras ações de mobilizações serão realizadas; plenárias serão organizadas nas quatro zonas da cidade com o objetivo geral de definir as prioridades da gestão para os próximos quatro anos (SEMPLA, 2013, p.4).

Dentre as primeiras iniciativas tomadas pelo governo no sentido de resgatar a confiança da população e mobilizá-la para participar do planejamento da cidade estavam: a) Realização de Audiência Pública para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2014; b) Realização de Seminário de Participação Popular para elaboração do Plano Plurianual PPA 2014/2017; c) Realização de uma reunião com as lideranças comunitárias da cidade para apreciação e readequação da proposta do OP e mobilização para as Plenárias; d) Implantação de ferramenta no portal da prefeitura para inscrições nas Plenárias do OP; e) Realização das Plenárias Regionais Temáticas do Orçamento Participativo nas quatro Regiões Administrativas da Cidade; e f) Instituição de comissão para o acompanhamento do OP 2013/2014. Portanto, em 2013, a Prefeitura buscou reerguer o OP.

A Prefeitura do Natal, através do Orçamento Participativo, está chamando a população para a construção coletiva dessa metodologia. Quanto maior a participação, maior a possibilidade de atender às demandas reais da comunidade. O Orçamento Participativo vem sendo reestruturado pela nova administração municipal (SEMPLA, 2013, p.12).

No exercício seguinte, ano de 2014, a gestão municipal conseguiu ir além, passando agora a atuar no sentido de ampliar, cada vez mais, o número de participantes no processo. Para tanto, tomou algumas iniciativas, como a criação do Orçamento Participativo Virtual.

Por meio do OP Virtual, a Prefeitura se propunha a “atingir a parcela da população que não participa presencialmente das atividades do Orçamento Participativo, como por exemplo, os jovens e os estudantes do ensino médio e superior” (SEMPLA, 2014, p.33-34).

O Orçamento Participativo Virtual é uma experiência inovadora que busca a ampliação e democratização da participação popular na gestão do prefeito Carlos Eduardo Alves. A SEMPLA ressalta a importância do projeto devido ao aumento do acesso à internet pela população, e acredita que esta experiência pode e deve ser aperfeiçoada para os próximos anos (SEMPLA, 2014, p. 37).

Segundo uma servidora efetiva do município e técnica no OP Natal desde a sua implementação, o objetivo proposto pelo OP Virtual se concretizou, “haja vista que não só houve um aumento da participação da sociedade no processo, como os jovens, que antes tinha uma participação quase zero, passaram a opinar”.<sup>5</sup>

Na época, também houve a aprovação do aumento do percentual da receita tributária do município destinada a execução das demandas deliberadas através do OP, o qual passou de 1% para 1,5%, podendo ser aplicado a partir de 2015. Assim como a retomada do OP Criança, que atua no sentido de contribuir para a formação cidadã de alunos da rede pública municipal de ensino mediante a prática de exercícios participativos que garantam a socialização dos conceitos de cidadania e participação social.

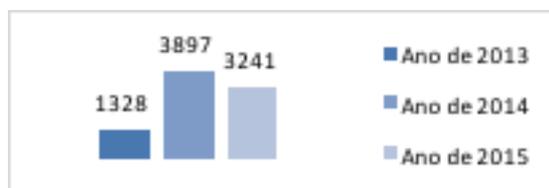
Posto isso, podemos concluir que a gestão de Alves, em seu terceiro mandato, alcançou o objetivo de retomar o OP em Natal, o qual teve execução interrompida durante a gestão de Micarla de Sousa. Agora, resta saber se o OP, principal ferramenta participativa do Natal na atualidade tem, de fato, contribuído para a efetivação da participação social no município.

#### 4.2 A participação social alcançada pelo OP Natal

Desde a sua implementação até o contexto atual, como pudera ser observado no debate realizado na subseção 4.1, a cidade do Natal oscilou entre avanços e retrocessos no que diz respeito a realização do Orçamento Participativo.

Para tanto, alguns fatores foram determinantes, como a quebra do ciclo da gestão com diferentes propostas políticas implementadas e o descrédito recorrente da população oriundo do não atendimento de grande parcela das propostas deliberadas pelo OP.

O Figura 3 apresenta a evolução do número de participantes do OP de 2013 a 2015, durante o terceiro mandato de Carlos Eduardo Alves. Pelo resultado apurado, não restam dúvidas de que as incertezas da população acerca da eficiência desse mecanismo, em termos de retorno do poder público/atendimento das demandas deliberadas pelo OP, acarretam, também, na oscilação do número de participantes anual no processo.



**Figura 3:** Evolução do número de participantes do OP entre 2013 e 2015

**Fonte:** Dados: SEMPLA, 2015. Elaboração própria.

Analisando o Figura 3, também é possível observar que, de 2013 para 2014, o número de participantes do OP aumentou significativamente, o que, por outro lado, reflete as iniciativas do atual

5 Entrevista concedida a autora em 16/10/2017.

governo de agregar à metodologia do OP novos modos de participação, como o OP Virtual. Trata-se de uma tentativa do governo municipal de tornar esse mecanismo cada vez mais acessível e, conseqüentemente, mais acessado, o que contribui, decerto, para a ampliação da participação popular e societal nas decisões sobre as políticas públicas.

Quando perguntado sobre se o OP possibilita, de fato, a participação direta da sociedade nas decisões sobre os investimentos, um delegado representante da região oeste da cidade respondeu: “Sim, pois quando decidimos sobre a divisão do orçamento previsto para o OP é de acordo com a participação popular nas quatro regiões”.<sup>6</sup>

Um delegado da região leste respondeu: “Claro que sim, vai depender do conhecimento de cada zona em conhecer o OP, acreditar e ajudar o delegado votando, virtual ou presencial, para que aconteça as obras através de cobranças por parte do delegado da referida zona”.<sup>7</sup>

Ainda segundo o delegado da região leste, existem, porém, entraves que dificultam a atuação dos delegados do OP nos bairros: “O município mesmo dificulta. O delegado tem que ter cacife para cobrar; o mesmo tem que ser isento de várias coisas dentro da zona, por exemplo, de política partidária, o que muitas vezes não acontece”.

Para a mesma pergunta, uma delegada representante da região sul respondeu: “Muito, só que mais pela luta da coordenação do OP e delegados empenhados, porque os gestores não estão nem aí”.<sup>8</sup>

Outra representante da região sul também respondeu a nossa pergunta.

o OP é um mecanismo muito interessante de participação direta da comunidade nas decisões e nos destinos dos recursos [...] e, principalmente, nas prioridades que cada comunidade tem e que devem ser, vamos dizer assim, levadas em consideração na hora de fazer a destinação desses recursos. Eu acho que o orçamento tem muito essa possibilidade de levar aquilo o que a comunidade está necessitando.<sup>9</sup>

Pelas falas apresentadas acima, é possível afirmarmos que os delegados (as) entrevistados (as) acreditam que o OP cumpre com a sua proposta de efetivação da participação direta da sociedade nas decisões políticas.

Todavia, vale salientarmos, principalmente baseados na fala do representante da região leste, assim como em todo o legado apresentado aqui sobre a experiência do OP, que a questão das alianças políticas, refletidas no interior das comunidades, muitas vezes, a partir da concessão de cargos comissionados no executivo e/ou legislativo para algumas lideranças dos bairros, sobretudo objetivando angariar votos para o político - e que remete a política de favores que por muitos anos marcou as cidades brasileiras -, culmina no enfraquecimento do controle social sobre as políticas públicas.

---

6 Entrevista concedida a autora em 30/10/2017.

7 Entrevista concedida a autora em 27/10/2017.

8 Entrevista concedida a autora em 28/10/2017.

9 Entrevista concedida a autora em 28/10/2017.

Além disso, possivelmente, pela facilidade de contato e de atendimento prioritário das demandas das lideranças que possuem aliança firmada com o político, a participação no OP torna-se insatisfatória para os delegados eleitos, os quais se auto definem como “menos conhecidos” e “desvalorizados” na comunidade que representam. E, o que é ainda mais grave nisso tudo, limita a participação do “cidadão comum” no processo decisório, pois todas as cobranças e apelos ao governo ficam à cargo dessas lideranças, que atuam sempre no sentido de “apaziguar” a relação entre Estado e Sociedade naquela localidade, o que descaracteriza o papel do líder comunitário enquanto provedor do associativismo, do controle sobre as políticas públicas e enquanto ativista social.

Também indagamos o poder local quanto ao seu posicionamento acerca da contribuição do OP para a efetivação da participação social em Natal. Obtivemos a seguinte resposta:

Bem, é necessário conceituar o OP. O Orçamento Participativo (OP) é um processo de democracia participativa no qual os governos compartilham com a população a responsabilidade pela definição de suas ações prioritárias, através da realização de discussões abertas aos cidadãos para definir a distribuição de recursos públicos municipais de acordo com as demandas elencadas pela população. Esse processo não está ocorrendo na nossa cidade... se ele não está funcionando a participação efetiva não está ocorrendo.<sup>10</sup>

Já outra técnica entrevistada respondeu: “sim, pois acredito na força da participação popular como única ferramenta de transformação e construção coletiva de uma cidade melhor”.<sup>11</sup>

Outra perspectiva importante a ser analisada, do ponto de vista do alcance da participação social e da conscientização cidadã resultantes da operacionalização do OP na cidade é a percepção do cidadão acerca do seu papel como delegado do OP.

Meu papel como delegado no OP é possibilitar, articular, reunir as comunidades, observar as demandas que tem e reunir a comunidade para ver qual a decisão e qual o melhor para a comunidade; o que a gente pode fazer dentro do orçamento participativo para as nossas comunidades. Saber a demanda, reunir e deliberar.<sup>12</sup>

Quando perguntado, ainda, sobre o que o OP representa para ele, um delegado da região oeste respondeu: “oportunidade de discutir sobre a nossa cidade e suas necessidades”.<sup>13</sup>

Por todo o exposto, foi possível percebermos que os representantes da população no OP acreditam que, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, tal como o descrédito ocasionado pelo

---

10 Entrevista concedida a autora em 27/10/2017.

11 Entrevista concedida a autora em 30/10/2017.

12 Entrevista concedida a autora em 28/10/2017.

13 Entrevista concedida a autora em 30/10/2017.

não atendimento de grande parte das demandas deliberadas, por exemplo, esse mecanismo efetiva, sim, a participação da população do Natal no processo de tomada de decisão acerca do futuro da cidade.

Ainda, podemos afirmar que a gestão de Alves foi a que mais avançou na ampliação da participação social em Natal via Orçamento Participativo – considerada a principal ferramenta participativa de seu governo.

Vale ainda salientarmos o reconhecimento evidente acerca da importância do OP e do papel do seu delegado na percepção dos atores envolvidos no seu processo. Podemos ainda afirmar que, apesar de, por um lado, existir um descrédito da população devido à não execução das obras e serviços deliberados através do OP, o governo conquistou credibilidade, frente aos cidadãos, no que diz respeito a realização de uma gestão democrática e aberta a participação popular.

Que o orçamento participativo ganhou espaço na agenda de governo da atual gestão é perceptível, mas para se alcançar a efetividade do Orçamento Participativo, deve-se melhorar e muito em qualidade e quantidade dos instrumentos de condução do OP e para isso dependemos da viabilidade financeira, técnica, bem como dos recursos humanos e físicos para a execução (PEREIRA, 2014, p. 50).

Conforme veremos na subseção seguinte, inúmeros fatores têm colocado em risco a continuidade do OP no cenário atual da cidade. Em seu quarto mandato como Prefeito do Natal, Carlos Eduardo Alves viu a situação financeira da Prefeitura se agravar pela crise econômica do triênio 2015-2016-2017, a qual refletiu profundamente no atendimento das deliberações advindas do OP e na participação popular no processo.

#### **4.3 Entraves na operacionalização do OP na percepção dos atores envolvidos**

Dentre as dificuldades enfrentadas pelo OP Natal no contexto atual está a perda gradativa de recursos humanos, financeiros e operacionais do Departamento de Planejamento e Participação Popular (DPP), vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, responsável pela sua execução.

Entendo participação como processo educativo. [...] Uma metodologia voltada para a participação popular na gestão pública é fundamental para o exercício da democracia, da transparência, do combate à corrupção e da construção coletiva de uma cidade inclusiva e democrática. Essa prática, adotada por qualquer gestão democrática, especialmente mediante a implementação do OP, pode contribuir significativamente para o fortalecimento do controle social, além de aproximar, gradativamente, o poder público da sociedade civil. [...] Na nossa atual conjuntura, cada vez nos afastamos mais desta realidade no nosso município. O DPP perdeu sua coordenadora e todas as ações possíveis estão paradas. O Prefeito vetou o aumento do percentual no PPA, e não sei se ainda irá existir OP no município do Natal nessa atual administração.

Esperamos que tenha uma reação da população solicitando a volta dessa política. Continuamos acreditando na Participação popular.<sup>14</sup>

A desestruturação do referido Departamento, mais a incerteza quanto à continuidade desse mecanismo em Natal, conforme destacou uma das técnicas do OP entrevistadas, tem atingindo de forma negativa os delegados, que pontuam os principais entraves relativos a operacionalização do OP no momento atual.

Não só na minha opinião, mas na opinião de todos os delegados, existem todas as dificuldades possíveis, imagináveis e inimagináveis para a operacionalização desse mecanismo em Natal. Desde a falta de sensibilidade dos gestores para com as demandas da comunidade, pois é cada um querendo saber o que acha, o que no seu ponto de vista é, querendo dar respostas e não escutam quais as reais demandas das comunidades. [...] Isso além da gente saber o que perpassa nessas gestões, que a gente sabe que é cheio de interesses políticos, econômicos, enfim, é todo fatiado, né, não existe uma estratégia [...] A gestão não é uma coisa única, ela é toda fatiada pelos interesses políticos que compõem as coligações que chegam ao poder.<sup>15</sup>

Ainda para a delegada entrevistada, o fator “descrédito” persiste.

Existe de tudo em termos de dificuldade, desde a série de condicionantes que eu falei a cima, que emperram o processo, quanto, também, uma descrença por parte dos cidadãos e cidadãs no processo. Essa descrença faz com que as pessoas não participem ativamente e isso piora, porque se houvesse de parte das comunidades uma pressão e as pessoas acreditassem nesse processo, na forma que tem, e se juntasse aos delegados e a equipe que trata disso na Secretaria Municipal de Planejamento, seria uma força política para impor essas questões aos gestores. [...] O problema é que fica um grupo muito pequeno de pessoas fazendo esse tipo de cobrança e os gestores não se sensibilizam porque é pouca gente, como se fosse uma meia dúzia de pessoas que estão ali enchendo a paciência deles por causa disso. Então essa questão da falta de sensibilidade das gestões, a questão de interesses que não são os da comunidade, que é o que de fato orientam as gestões, aliado também a apatia das pessoas que não participam do processo são, realmente, grandes entraves a execução do orçamento participativo em Natal.<sup>16</sup>

---

14 Entrevista concedida a autora por técnica do OP em Natal.

15 Entrevista concedida a autora por delegada representante da região sul em 28/10/2017.

16 Entrevista concedida a autora em 28/10/2017.

De acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento (2015), são inúmeras as problemáticas a serem resolvidas no âmbito da operacionalização do OP, tais como i) a falta de integração institucional; ii) falta de prioridade na execução das obras deliberadas via OP; iii) os atrasos e cancelamentos na execução das demandas deliberadas pelo OP; e iv) a descontinuidade dos recursos.

Quando indagada sobre de que forma o OP poderia se reestruturar e voltar a executar as suas ações com mais eficiência, contribuindo assim para a gestão democrática do Natal, uma técnica da Secretaria Municipal de Planejamento respondeu: “Com o governo assegurando condições necessárias para a realização das atividades, tais como pessoal, divulgação, maior integração entre as secretarias municipais, transportes, etc”.<sup>17</sup>

Já na percepção de um delegado da região leste, para o OP voltar a funcionar de fato, é preciso “gestores responsáveis e compromissados com as lutas das comunidades”.<sup>18</sup>

Um delegado da região leste vai mais além e diz que é preciso mudar a forma de operacionalização do mecanismo, com o poder público assegurando mais autonomia aos delegados: “É trabalhar em parceria, já que a partir do momento que é repassado o valor total para o OP, esse valor é da comunidade, e tanto ele quanto o acompanhamento das obras deve ser de responsabilidade do delegado da zona”.<sup>19</sup>

Por todo o exposto, não resta dúvidas de que o OP Natal passa por dificuldades. No momento, pode-se dizer que ele inexistente, pois, no ano de 2017, até o presente momento, não fora realizada nenhuma plenária deliberativa do OP.

Dessa maneira, por todas as falas explicitadas aqui, percebemos que muitos são os obstáculos a serem superados, seja por parte da gestão, que precisa dar prioridade aquilo o que é dito como prioridade pela população, assegurando a execução das obras e serviços deliberados via OP, seja por parte da população, a qual deve atuar de forma mais associada e solidificada, participando quando o OP funciona e cobrando dos gestores uma posição quando o OP não funciona, seja por questões financeiras, estruturais e/ou de gestão.

É preciso, sobretudo, reunir estratégias que viabilizem o processo, garantindo a execução de um número acertado, de forma compartilhada com os delegados, de demandas a serem executadas dentro das condições financeiras da gestão. É preciso planejar de forma compartilhada, encontrando soluções e não permitindo, mais uma vez, o retrocesso do OP e um consequente enfraquecimento da gestão democrática da cidade do Natal.

## 5 CONCLUSÃO

Analisando a trajetória do Orçamento Participativo no Brasil e, mais precisamente, em Natal, temos que esse mecanismo de gestão tem promovido a ampliação da participação popular e societal nas arenas decisórias.

Em Natal, não restam dúvidas quanto a importância e eficiência funcional desse mecanismo em

17 Entrevista concedida a autora em 30/10/2017.

18 Entrevista concedida a autora em 29/10/2017.

19 Entrevista concedida a autora em 27/10/2017.

termos de contribuição para o fortalecimento da gestão democrática da cidade. Todavia, após mais de 20 anos desde a primeira experiência de OP em Natal, a realização desse mecanismo na cidade ainda é definida como instável, principalmente devido a problemas inerentes a quebra de gestão e/ou falta de um aparato institucional mais integrado e estruturado em termos de atendimento as demandas prioritizadas através do OP.

De forma contraditória, é também na gestão de Alves que o OP, após alcançar bons resultados em termos de efetivação da participação popular, tem enfrentado inúmeros obstáculos, chegando ao ponto de existir de forma formal, legislada, mas, na prática, não estar sendo operacionalizado.

Por outro lado, dado a sua trajetória de desenvolvimento, a experiência do OP em Natal tem despertado o interesse de outros países, que, incumbidos da missão de consolidar a gestão participativa em suas cidades, tem consultado a Prefeitura do Natal para compreender melhor a metodologia diferenciada do OP, que permite a participação da população de forma presencial e/ou virtual.<sup>20</sup>

Evidentemente, são muitos os desafios impostos para a continuidade do OP Natal. Diante de um cenário de crise financeira e de descrédito da população para com o alcance dos objetivos esperados como participantes do OP, é preciso repensar a metodologia desse mecanismo em Natal, adequando-o a realidade atual. Não adianta apenas deliberar, mas sim, assegurar que o que é deliberado seja, de fato, executado e de forma prioritária.

Acreditamos que houve avanços em Natal. Em uma cidade marcada por tradições autoritárias e patrimonialistas, se avançou significativamente em termos de desconstrução desse paradigma, o que é resultado da implementação de práticas inovadoras e participativas no âmbito da gestão pública da cidade, como o Orçamento Participativo, que efetivou, com base na inserção da população nas arenas de decisão, uma nova forma de planejar Natal.

Todavia, e por fim, vale salientar que a cidade ainda carece de duas importantes bases para tornar estavelmente crescente o processo de consolidação da gestão democrática e participativa, que é uma base social mais solidificada e um governo institucionalmente mais integrado e preparado para atender aos anseios da população.

## 6 REFERÊNCIAS

1. ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de. Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre. Mestrado em Ciências Sociais - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.
2. ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

20 O Banco Mundial, por meio de seu escritório no Brasil, com sede em Brasília, e da Prática Global de Proteção Social, localizada em Washington, escolheu Natal como destino de visita para realização da missão de intercâmbio de Cooperação Sul-Sul entre Rússia e Brasil, que ocorreu nos dias 01 e 02 de junho de 2017. De uma forma geral, o objetivo da visita foi conhecer a realidade de dois municípios que realizam o OP: Natal e Belo Horizonte. Buscou-se conhecer como o processo participativo é planejado e desenvolvido, quais as ferramentas utilizadas por esses municípios e, principalmente, qual o nível de envolvimento da população e o efeito que esse processo tem sobre os cidadãos. (Prefeitura do Natal, 2017 – Entrevista concedida a autora em 16/10/2017)

3. ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, jun. 1996.
4. AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, 2008.
5. BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001, p. 98-104.
6. BARROS JÚNIOR, Rodivan de Oliveira. Experiência do Orçamento Participativo no Município do Natal. Monografia (Graduação em Ciência Contábeis) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012.
7. BORJA, J. Democracia Local: Descentralización dei Estado, Políticas Económico-Sociales en la Ciudad y Participación Popular. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.
8. BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
9. CARDOSO JR., J.C. JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (org.); SILVA, F. B. [et al.]. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
10. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades/ organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. - Brasília: Ipea, 2013.
11. CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Decifrando a participação: montagem de uma experiência de Orçamento Participativo. II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, São Paulo, 16 a 18 de agosto de 1995.
12. DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Campinas: Nepp, Unicamp/Cepal, Projeto Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina, 1992. ms.
13. FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. In: *Organizações e Sociedades*, vol. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.
14. \_\_\_\_\_. Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro, PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
15. GUERRA, J. O. Uma reflexão sobre a participação social no âmbito da gestão urbana de Natal: o governo Carlos Eduardo Alves (2004/2008). Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013.
16. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
17. PEREIRA, Juliete Bernardino. Desafios de uma gestão democrática: a institucionalização e efetividade do orçamento participativo em Natal-RN. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.
18. PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro:

FGV, 1996.

19. PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. Orçamento Participativo para 1995. Natal, 1994.
20. \_\_\_\_\_. Orçamento Participativo em Natal - Construindo a participação popular. 2006. Disponível em: <[http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/op\\_ideias.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/op_ideias.pdf)>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
21. \_\_\_\_\_. Planejamento e Participação: Natal gestão democrática e projetos estruturantes. Ano 1, n. 1, mar. 2008.
22. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. Relatório de Gestão 2005. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-71.html>>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
23. \_\_\_\_\_. Relatório de Gestão 2006. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-71.html>>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
24. \_\_\_\_\_. Relatório do Orçamento Participativo, 2013.
25. \_\_\_\_\_. Relatório de Gestão 2014. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-71.html>>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
26. \_\_\_\_\_. Relatório de Gestão 2015. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-71.html>>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
27. \_\_\_\_\_. Apresentação: Orçamento Participativo do Natal – Construindo a Participação Popular. 2015.
28. ROFMAN, Alejandro. El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas. Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1990.
29. RBO. Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.redeopbrasil.com.br/>>. Acesso em: 18 de outubro de 2017.
30. SÁNCHEZ, Félix R. Orçamento participativo – teoria e prática. Editora Cortez, São Paulo, 2002.
31. SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Revista Dados, v. 44, n. 3. p. 513-560, 2001.
32. TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
33. WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. Opin. Publica, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008.
34. ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de Estudo e Pesquisa em Administração. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.