



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA.
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - DPP
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – GPP

JULIETE BERNARDINO PEREIRA

A decorative border at the bottom of the page consists of numerous stylized hands raised in various colors: red, blue, green, yellow, and pink. Some hands are larger and more prominent, while others are smaller and grey, creating a sense of a diverse group of people participating. The hands are arranged in a way that they appear to be reaching up towards the title.

**DESAFIOS DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO E EFETIVIDADE DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM NATAL- RN**

NATAL, RN
2014

JULIETE BERNARDINO PEREIRA

**DESAFIOS DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO E EFETIVIDADE DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO EM NATAL-RN**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, em cumprimento às
exigências legais, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Gestão
de Políticas Públicas.

Orientador (a): Professora Dr^a. Lindijane de
Souza Bento Almeida.

NATAL, RN
2014

UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede
Catalogação da Publicação na Fonte

Pereira, Juliete Bernardino.

Desafios de uma gestão democrática: a institucionalização e efetividade do orçamento participativo em Natal- RN / Juliete Bernardino Pereira. – Natal, RN, 2014.

65 f. : il.

Orientadora: Profª. Drª. Lindijane de Souza Bento Almeida.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Curso de Gestão de Políticas Públicas.

1. Orçamento participativo do Natal – Monografia. 2. Institucionalização – Monografia. 3. Efetividade – Monografia. 4. Participação popular – Monografia. I. Almeida, Lindijane de Souza Bento. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 35.073.52(813.2)

JULIETE BERNARDINO PEREIRA

**DESAFIOS DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO E EFETIVIDADE DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO EM NATAL-RN**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências legais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

APROVADO EM: ____/____/2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Lindijane de Souza Bento Almeida
(Orientadora – UFRN/ CCHLA/ DPP)

Prof^o. Ms. Glenda Dantas Ferreira
(Membro Interno – UFRN/ CCHLA/ DPP)

NATAL, RN
2014

AGRADECIMENTOS

Gratidão essa é a palavra que me define neste momento. Grata primordialmente a Deus, pois minha fé e seu amor me levam para qualquer lugar seguro.

A concretização deste sonho que culmina com a realização deste trabalho deve-se a colaboração, compreensão, motivação e confiança de muitos.

A minha família e amigos, a minha mãe Diene, em especial a minha avó Regina, minha inspiração e a quem devo todos os meus valores.

Aos amigos que conquistei ao longo desse período, a Bruna por ter aberto as portas de sua casa sempre que precisei a Priscila que muitas vezes dividiu seu alimento comigo, a Rys pela convivência, a Djaiton por compartilhar comigo seus sonhos, a Katyene, Sharonly, Cinthia, Jéssica, Kayck, Ana Otília, Valdemir. Guilherme e Zé Roberto (os dois velhos que tanto admiro), pois juntos dividimos aprendizados e superamos dificuldades, a todos sem exceção da turma 2011.2 vespertino, que me arrancaram sorrisos, lágrimas, que me proporcionaram conhecimento e, sobretudo me incentivaram durante o percurso da graduação, bem como da realização deste trabalho. Admiro muito vocês!

Aos inesquecíveis grupos de ateliês, a todos que comporão essa dinâmica de momentos e aprendizados significantes, principalmente a Aline, João Paulo (Autarquia), Ana Rodrigues, Bruna e Priscila por dividirem comigo o desejo de um mundo melhor.

Aos professores do Departamento de Políticas Públicas, por todo conteúdo repassado, por contribuírem cada um a sua maneira para essa formação que me apaixonou, que por meio da multidisciplinaridade, formam profissionais participativos e acima de tudo mais humanos.

A minha orientadora Lindjane pela paciência e compreensão, aos professores: Glenda, Joana, Anderson e Alex que com tamanha dedicação me mostraram que as políticas públicas podem mudar e/ou aprimorar realidades.

Aos que contribuíram direta ou indiretamente para obtenção de informações para a construção deste trabalho, a minha coordenação do estágio que me propiciam aprimorar minha formação, por meio da vivência e prática. Em especial aos colegas de curso e estágio Luis Renato, Bruna Sabrina e Gilmara, a está última agradeço imensamente por sua alegria, apoio e incentivo não me deixando esquecer-se do que sou capaz. A vocês, minha mais profunda admiração e carinho.

RESUMO

O orçamento participativo (OP) representa uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, fazendo parte do processo de tomada de decisão. Diversas experiências desse tipo foram disseminadas pelo mundo, tendo municípios brasileiros como referência (Fedozzi, 2008). Porém a diversidade de atores envolvidos no processo e o contexto sociocultural das cidades brasileiras implicam no fortalecimento ou descontinuidade desse espaço de participação. O presente trabalho se propôs a verificar o processo de implementação do orçamento participativo em Natal, no que se refere a sua institucionalização e efetividade, uma vez que, foi colocado como princípio de governo da gestão Carlos Eduardo Alves (2013/2016). Para isso, realizamos pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo com agentes governamentais e atores da sociedade civil. O estudo demonstrou que o desenho do orçamento participativo nos anos iniciais da atual gestão apresenta baixa institucionalização e os esforços realizados para a efetivação não conseguem ampliar a participação social, o que reflete na formulação da agenda decisória sem o respaldo da discussão pública.

Palavras-chave: Orçamento participativo do Natal. Institucionalização. Efetividade. Participação popular.

ABSTRACT

The Orçamento Participativo (OP) is one of the most innovative institutional buildings in Brazil, offers citizens the opportunity to become directly involved in public affairs as part of the decision-making process. Several experiments of this type have been disseminated around the world, with municipalities as reference (Fedozzi, 2008). But the diversity of actors involved in the process and the socio-cultural context of Brazilian cities imply strengthening or discontinuance of this opportunity for participation. This study aimed to verify the implementation of the participatory budgeting process in Natal, with regard to its institutionalization and effectiveness, since it was placed as a principle of government management Carlos Eduardo Alves (2013/2016). To do so, perform bibliographical research and field research with government officials and civil society actors. The study showed that the design of participatory budgeting in the early years of the current administration has low institutionalization and efforts for the realization can not expand the social participation, which reflects the formulation of the legislative agenda without the support of public discussion.

Keywords: Orçamento Participativo do Natal. Institutionalization. Effective. Popular participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1: Reunião com membros da comissão e delegados do OP 56

Figura 2: Reunião com o prefeito e delegados regionais do OP 56

Quadros

Quadro 1: Princípios para a implementação do OP em Natal 32

Quadro 2: Condições básicas para implementação do OP em Natal..... 33

Quadro 3: Deliberações por região e os nomes dos delegados eleitos 42

Quadro 4: Deliberações por região em áreas de políticas públicas para execução em 2014 48

Quadro 5: Referente ao comparecimento da população de Natal as reuniões de bairros do OP 50

Quadro 6: Disposição do andamento das deliberações populares do OP 2014..... 52

Gráfico

Gráfico 1: percentual de participação presencial.....45

Gráfico 2: Percentual de participação virtual45

Sumário

1. INTRODUÇÃO	10
2. GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE	15
2.1 O papel do orçamento participativo na gestão pública democrática: a ampliação do espaço público	23
3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO NATAL: AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS	28
4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA TERCEIRA GESTÃO CARLOS EDUARDO ALVES: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO	37
4.1 Institucionalização e legitimação do orçamento participativo.	38
4.2 Efetividade do orçamento participativo.....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	63

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 instaura uma agenda democratizante, a qual compõe um processo político e social pelo qual vem passando a sociedade brasileira, caracterizando uma tentativa de romper com o caráter centralizador, autoritário e excludente do Estado, e assim emergindo uma iniciativa governamental de dividir com os segmentos da população a tarefa de decidir e executar políticas públicas, contribuindo para a consolidação de novas práticas democráticas, baseadas na interação entre governo e sociedade.

A divisão de responsabilidades e de ações entre governo e sociedade, deve-se a descentralização, o que para Farah (2001), não implica somente na redefinição do papel dos níveis de governo, mas, sobretudo na abertura do espaço governamental para participação de representantes da sociedade civil na promoção das políticas públicas.

As inovações na gestão pública vêm viabilizando a construção de um novo espaço público, permitindo mudanças no papel a ser exercido pelos movimentos oriundos da sociedade civil. Isso porque os diversos segmentos e organizações sociais passam a fazer parte do processo de definição da agenda do governo, direcionando as ações a serem priorizadas, tendo em vista uma maior adequação entre demandas sociais e políticas públicas.

Neste contexto de inserção de novos atores sociais envolvidos na deliberação, formulação, implementação e controle das políticas públicas, é que se constitui o orçamento participativo (OP), o qual consiste em uma ferramenta de gestão democrática pela qual a população tem oportunidade de discutir e deliberar junto com os governantes a respeito das políticas públicas, apontando prioridades para a destinação de recursos financeiros. Sendo assim, o orçamento participativo contribui para a consolidação da democracia na medida em que a população pode influenciar diretamente nas decisões do governo, ao passo que pode contribuir na elaboração do orçamento público, no sentido de melhorar a prestação dos serviços públicos, através da definição de prioridades e consolidação de uma nova forma de administrar a cidade.

Esse espaço existe em diversos municípios brasileiros, a exemplo da cidade do Natal, onde o Orçamento Participativo passou a ter suas primeiras experiências a partir do ano de 1993, porém o mesmo não foi consolidado com o passar do tempo, contudo as ações do OP em Natal foram retomadas no ano de 2013, na terceira gestão do

Prefeito Carlos Eduardo Alves a qual tem como princípio de governo uma gestão democrática. Com base na perspectiva da retomada do OP na cidade do Natal, este trabalho visa analisar como tem sido a consolidação da experiência do Orçamento Participativo na cidade, analisando sua possível institucionalização e efetividade, mediante as ações desempenhadas, identificando as dificuldades e expectativas da implementação desse espaço no município e como as políticas públicas são democratizadas e a cidadania fortalecida em meio a este processo.

Deste modo o presente trabalho tem como objetivo estudar o processo de implementação do orçamento participativo em Natal-RN na gestão Carlos Eduardo Alves (2013-2016), especificamente nos dois primeiros anos, ou seja, quais são ações desenvolvidas e pretendidas pelo orçamento participativo em Natal nos anos iniciais de sua administração (2013-2014), a fim de conferir em que estágio, fase de consolidação tal mecanismo de democracia direta se encontra, buscando assim analisar a concretização deste, por meio das etapas de institucionalização- legitimação e efetividade (RICCI, 2007).

O presente estudo justifica-se pela importância concedida à experiência do orçamento participativo, considerado um dos mecanismos que representa um grande avanço no processo democrático e na construção da cidadania. Entretanto, Avritzer, 2008 atenta que a institucionalização e efetividade desse mecanismo de participação variam a depender da cultura organizacional¹ das instâncias governamentais, da identificação e intensidade da participação social nesses espaços públicos e ainda da diversidade e particularidades sociais, políticas e econômicas de cada localidade, que reflete no sucesso ou retrocesso desse espaço de participação.

A relevância deste trabalho consiste em percebermos o quanto avançamos no desejo de efetivação de uma participação popular, a partir da análise da experiência aqui estudada. Possibilitando conferir o desenvolvimento das ações do OP, e como estas afetam a construção de um espaço de democratização de políticas públicas e, além disso, como a cidadania se fortalece em meio a esse processo, através da compreensão e percepção dos gestores e da população participante, quanto aos desafios e perspectivas da experiência do OP em Natal, a fim de identificar possíveis falhas, bem como identificar alternativas perceptíveis a eles.

¹ Um sistema estável de indivíduos orientados para coordenação planejada de atividades, com vista à consecução de objetivos comuns, mediante uma hierarquia de autoridade, de responsabilidade e de divisão do trabalho.(PIRES, 2006).

Este trabalho refere-se a um estudo de caso, metodologia adequada para o que se almeja com este trabalho, já que o estudo de caso possibilita conhecermos uma realidade, a partir da descrição, explicação de determinado objeto ou situação. Como afirma Yin (2001), este método dá a possibilidade de fornecer uma visão profunda, ampla e integrada de uma unidade social.

Adotando como base de sustentação teórico- metodológica o modelo apresentado por Avritzer e Navarro (2003) que versa sobre a institucionalização do OP nos governos locais, os quais discutem que esta institucionalização pode se dá de duas formas: (1) primeiro, é aquele em que o processo de elaboração da proposta orçamentária é discutido entre o governo e a população (o que caracteriza a institucionalização e efetividade do processo) e é este pressuposto que trataremos aqui, ou seja, a discussão orçamentária se dá através de uma discussão direta e efetiva entre ambas as partes, a população está qualificada para exercer o poder deliberativo sobre os tópicos definidos. Ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias? Já a (2) segunda forma pondera que o ciclo do OP amplie todas as formas de participação nos demais espaços públicos, cenário desejado formação de um tecido social ativamente participativo.

A fim de complementar essa visão, e observar em que nível de institucionalização o orçamento participativo do Natal se encontra, analisamos as informações obtidas utilizando a tipologia das fases Propostas por Ricci (2007) ²para compreender o processo de implementação do OP.

A tipologia sugerida pelo referido autor revela que a implantação de uma gestão democrática apóia-se em 3 fases: Primeira fase a da institucionalização, a qual trata-se de consolidar (ou internalizar) uma nova cultura política que sustente a sua estabilidade entre as instâncias estatais, onde agentes de governo e sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas. Ricci, (2007.p.10) assinala que “essa nova institucionalidade rompe com a separação moderna entre sociedade civil e Estado”

A segunda fase diz respeito à legitimação da dinâmica de gestão participativa, esta fase pressupõe:

²RICCI, R. Contradições na implementação das ações de participação. Sociólogo, Professor da PUC-Minas e UNINCOR. Coordenador do Instituto Cultiva.

A legitimação no interior do governo, o reconhecimento do governo e a incorporação dos processos de participação na dinâmica gerencial das secretarias e instâncias da gestão municipal, assim como se busca a legitimação externa ou social, revelada pela capacidade de mobilização social e representatividade territorial dos delegados e representantes. (RICCI, 2007.p.10).

Por último, a fase da efetividade, alcançada a partir da Consolidação da institucionalização e legitimação interna e externa, provocando o início do envolvimento político da sociedade nas decisões do governo. Ricci diz que esta etapa consiste no aumento da participação das comunidades no processo de gestão, propiciando a discussão do desenvolvimento do território em sua totalidade.

Diante da proposta de analisarmos em que estágio a implementação do OP em Natal se encontra, consideraremos a fase de institucionalização junto com a de legitimação, pois o autor esclarece que estas etapas podem e devem ocorrer concomitantemente, quanto à efetividade ponderamos alguns elementos que evidenciam essa fase nos ciclos do orçamento participativo de 2013 e 2014, porém a efetividade do OP só poderá ser evidenciada ao termino do ciclo como um todo, ou seja, no final da gestão estudada.

Para se atingir os objetivos propostos por este trabalho foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica, que inclui livros, artigos, atos da administração pública municipal (como portarias, regimento internos, decretos e relatórios), e demais publicações sobre os conceitos e experiências realizadas e divulgadas referentes ao assunto em questão.

No sentido de aprofundar o significado do orçamento participativo para a gestão municipal de Natal, ou melhor, dizendo compreender como o governo local se organizou para efetuar a implementação do OP, foram realizadas entrevistas abertas e semi-estruturadas com atores relevantes da gestão do OP em Natal. Além disso, com a finalidade de complementar a análise das informações conferidas, houve a participação em reuniões com a equipe executiva do OP, com responsáveis pelas deliberações e com os delegados do Processo, esses momentos permitiram observar o comportamento dos participantes referente às potencialidades e fragilidades do desenho participativo no município, colaborando assim para uma melhor investigação e discussão da retomada e andamento do orçamento participativo.

O trabalho está dividido em três partes, além desta introdução e as principais conclusões. Na primeira parte fazemos uma discussão da gestão pública no Brasil, a partir de conceitos relevantes para a configuração de um novo espaço público, cenário este que emerge o orçamento participativo. Em seguida realizamos uma discussão sobre o desenho das tentativas de experiências de orçamento participativo no município do Natal-RN, com enfoque nos seus desafios e perspectivas do seu processo de implementação. Na terceira parte considerando os resultados oriundos da pesquisa, discorreremos sobre a configuração do OP em seus aspectos de institucionalização e efetividade, visando atender nossos objetivos.

2. GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

O processo de reforma do Estado implicou em uma agenda de redemocratização, neste sentido a descentralização político- administrativa foi colocada em pauta a partir de dois princípios: a transferência de responsabilidade para os entes municipais e estaduais de governo e a participação social. (FARAH, 2001).

O primeiro princípio da descentralização diz respeito à modificação do papel dos municípios, redefinindo e ampliando as competências dos governos locais. Neste sentido, Farah (2006. p. 41), coloca que “a Constituição de 1988 introduziu alterações no perfil do federalismo brasileiro, inaugurando um ciclo descentralizador, marcado pelas transferências de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais”.

Este novo cenário produziu perspectivas referentes à prestação de serviços públicos, supondo que estes seriam mais eficientes e eficazes e, sobretudo tal cenário fortaleceria e consolidaria a democracia, rompendo assim, com o padrão autoritário e centralizador do Estado vigente no país após o golpe militar de 1964, estas características inviabilizavam decisões democráticas, impossibilitava a transparência das decisões e principalmente o controle sobre as ações do governo. Neste contexto a descentralização, segundo Arretche (1996):

seria a condição para o rompimento com as estruturas e políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediram o desenvolvimento das virtudes cívicas [...] descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado.

Este ambiente de mudanças significativas é impulsionado pela atuação da sociedade civil organizada, pelas movimentações de diversos atores sociais que emergiram no final dos anos 70, e foram decisivos para a retomada dos mecanismos democráticos, questionando também o modelo nacional-desenvolvimentista, pois este em crise impossibilitava a capacidade do Estado suprir as demandas das áreas sociais.

A agenda democratizante colocava em pauta a relevância de se ir além da retomada dos mecanismos comuns de democracia como eleições livres, organização

político-partidária e entre outros, a sociedade civil almejava mais que ser representada queria compartilhar, participar da gestão, daí a participação social como o segundo princípio da descentralização. A agenda é composta também de elementos que garantissem a qualidade dos serviços públicos.

E o primordial, havia o consenso em relação à necessidade do controle do Estado por parte da sociedade. O planejamento democrático foi colocado como pauta no debate público, diante disto fazia-se necessária a construção de uma nova cidadania.

A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros atores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002, p.10).

Para consolidação das novas demandas da sociedade, e para esta nova forma do Estado se relacionar com ela, era imprescindível que a União, governos estaduais e municipais munidos de suas competências bem definidas, principalmente os governos municipais fazendo uso de sua autonomia (mesmo que incipientes diante de algumas incapacidades administrativas e financeiras) inovassem suas práticas governamentais.

A administração pública tinha que colocar em curso não só suas novas competências, mas também suas funções requeriam inovações no nível das instituições, as quais deveriam viabilizar a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Neste sentido inovar para Farah, (2006, p. 45):

Significa procurar superar características do período anterior- da administração pública e das políticas públicas. Isto significa que os municípios não apenas “fazem mais”; ao assumir crescentes responsabilidades, os governos locais também “fazem diferente”.

O fazer “diferente” aqui é colocado como a necessidade do retorno da democracia ir além da simples mudança do regime, e sim que a democratização da administração pública implicasse em instituições e práticas inovadoras capazes de refletir nas políticas públicas, as quais devem ser formuladas, implementadas e avaliadas com base na democratização das decisões, a fim de promover a redução das

desigualdades sociais, deste modo o papel inovador dos governos subnacionais, consiste em:

Adotar ou implementar processos eficientes de gestão; (...) inovar significa democratizar a ação estatal, do ponto de vista da ampliação da parcela da população com acesso a serviços públicos, quanto da perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. (FARAH, 2006, P. 50).

Para colocar em prática este propósito, na visão de Farah os governos locais assumem três desafios, os quais seriam: a participação do cidadão, cooperação social e a integração das políticas urbanas. Elementos tidos como desafiadores, tendo em vista as características da relação Estado e sociedade no período anterior à Constituição 1988, as quais eram baseadas no patrimonialismo e no clientelismo. Como chama a atenção Nunes (1997), as quatro gramáticas³ ou relações institucionais que estruturaram os laços entre sociedade e instituições estatais no Brasil, contribuíram para a centralização cada vez maior do poder em nível nacional, tornando o governo federal como o principal agente do desenvolvimento do país. O que não implica que na contemporaneidade estes vícios ainda não se façam presente na administração pública.

Superar estes desafios significa caminhar para a universalização e democratização das políticas públicas e, principalmente oportunizar a participação nos processos decisórios. A promulgação da “Constituição Cidadã”, como ficou intitulada a carta magna de 88, configurou as formas de provisão das políticas, pela adoção da perspectiva do direito, tanto nos seus conteúdos, como na sua formulação, atendendo a um novo modelo estatal, plural e democrático.

E certamente, em maior ou menor grau a administração pública vem se estruturando para promover a democratização dos processos decisórios e a inclusão social, bem como a eficiência da gestão dos recursos a disposição dos municípios. Trata-se de uma ampliação do espaço público, possibilitando que ação estatal se oriente para universalização de direitos. E como cita Diniz, (1997), que “esse processo abre

³ 1- **Corporativismo** (instituições corporativistas), 2- **Insulamento Burocrático** (Forma de governar em que a tecnoburocracia é fortalecida, o que normalmente reduz a participação democrática no governo), 3- **Universalismo de Procedimentos** (racionalização do Estado brasileiro, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito), 4- **Clientelismo** (instituições formais por meio da operação de um sistema político não-legalizado que beneficiava os grupos locais e estaduais). (NUNES, 1997. P.42).

também caminho para que o cidadão passe a cobrar os resultados da ação estatal, reduzindo o déficit de *accountability* que caracteriza a gestão pública no país”.

De tal modo essa mudança em curso no país, “contribui para a sociedade exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como pode imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos” (TATAGIBA,2002).

No Brasil, o discurso da participação almejado na agenda democratizante possibilitou a construção de novos espaços públicos (conselhos, fóruns, orçamentos participativos, conferências etc.), o que se fez determinante para a concepção do ideal democrático.

A institucionalização da participação através dos diversos mecanismos institucionais de participação social ampliou o espaço público inserindo pelos menos três dimensões: deliberação de políticas públicas, democratização do processo decisório e possibilidade do controle social, ou seja, a prática da participação pode acarretar na superação do distanciamento que caracterizou por anos a relação Estado e sociedade (FARAH,2001).

Este processo de construção e efetivação de espaços participativos deve-se a “infraestrutura da participação”, a qual é designada por Avritzer (2008), como sendo “a variedade de instituições participativas expressas através de desenhos institucionais diferenciados, como os orçamentos participativos, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais”, havendo assim, pelo menos três formas pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão.

E por instituições participativas, conceitua-se que são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009, no prelo *apud* AVRITZER, 2008, p.45).

Deste modo a implementação de ambientes desta natureza, tem por objetivo “discutir interesses diferenciados que possam conduzir a construção de consensos e a formulação de agendas que venham a se tornar objeto de consideração por parte do Estado”. (DAGNINO, 2002, p.11).

Em se tratando dos conselhos de política pública, segundo Tatagiba (2002) estes consistem em “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução

das políticas públicas setoriais”, com esse objetivo prolifera-se vários espaços de atuação em diferentes pastas como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente. Este formato é caracterizado através de um processo de partilha do poder.

Outro mecanismo que compõe a infraestrutura da participação são os planos diretores municipais, que segundo Avritzer (2008, p.46) são um “processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente”. Neste caso a população participa de um processo de consulta para validação das decisões tomadas.

Quanto ao orçamento participativo, objeto deste estudo, entende-se que neste caso, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima, o que implica dizer que o cidadão participa diretamente da implantação da metodologia do orçamento participativo através de eleições, onde tanto as escolhas das prioridades quanto dos seus representantes “delegados”, passam por sua opinião.

O fato do OP ocorrer por meios de métodos de baixo para cima, não significa diminuir a ação do Estado em implantar este mecanismo, mas sim em ressaltar a especificidade do OP requerer um “envolvimento institucional da população de baixo pra cima, interpretem, eles decidem”. (AVRITZER 2008, p.45-46). Deteremo-nos a esta instituição participativa, detalhadamente no próximo tópico.

Estes desenhos são primordiais, por oportunizarem a sociedade civil organizada a se inserirem no processo deliberativo, e como resultado a ampliação da esfera pública e conseqüentemente a consolidação da democracia, como bem cita Andrade (2009, p.19):

a idéia de constituição de uma esfera pública democrática que possa viabilizar o controle dos governantes por parte da sociedade (*accountability*), ou seja, a possibilidade dos grupos organizados influírem e decidirem sobre o tipo de sociedade e de ação governamental necessários ao bem-estar da coletividade, além de manter mecanismos de avaliação das ações governamentais.

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.

A partir da citação de Almeida (2009, p.232), pode ser vislumbrado quão é importante o conceito de participação para que os arranjos deliberativos alcancem seus objetivos, neste sentido ela coloca:

“A participação, que é à base da democracia deliberativa, para existir de fato, precisa estar ancorada no debate público e coletivo entre cidadãos livres e iguais, no qual a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos de discussão abertos, que orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, possam realizar mudanças significativas na lógica do poder tradicional.”

Na era da participação, como bem menciona Bordenave em seu estudo (1994), o qual mais atual impossível, já que na contemporaneidade a participação é colocada como uma necessidade, “a participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessem a todos e que são decididos por poucos”. (BORDENAVE, 1994, p. 12).

Temos assim que participação é um meio pelo qual a população fortalece seu poder de reivindicação, tomando consciência dos seus deveres e direitos, e principalmente podendo influenciar em qualidade e oportunidade na prestação das políticas públicas. “A participação popular e a descentralização das decisões mostraram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento”. (BORDENAVE, 1994, p. 14).

Para tanto, a participação compreende a seguinte definição:

(...) a participação significa “fazer parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destes com o todo e, como este não é homogêneo, diferencia-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. (TEXEIRA, 2001 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010, p. 17).

Dentre os diversos conceitos para a participação corroborados por diferentes autores, este abarca elementos primordiais, considerando as características que deve comportar uma sociedade ativa e engajada, a fim de manter uma relação próxima com os entes governamentais.

Na medida em que o cidadão se interessa pela coisa pública e se dispõe a intervir nos processos de discussão e de tomada de decisão referente às políticas públicas, pode-se dizer que esta ação é resultante de uma cultura política, a qual molda a participação popular. Por cultura política, a partir da definição de Moisés (2008, p. 16) temos que: “refere-se a uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos – como orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional que afeta o envolvimento das pessoas com a vida pública”.

Neste contexto, a cultura política emerge como uma das condições para o sucesso da democratização no que se refere à capacidade dos aspectos desta cultura nortear as atitudes dos indivíduos e das instituições públicas, fortalecendo assim este regime. Quando a sociedade é acometida por esses princípios e valores políticos, consideramos que a mesma está desenvolvendo um capital social, que por sua vez diz respeito à “(...) características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. (Coleman, 1990, Putnam, 1993/1996).

Em tese o capital social pode ser estendido como:

Atitudes, concepções e disposições compartilhadas pelos indivíduos pertencentes à mesma classe- que configuram redes sociais de relacionamento entre agentes. O volume de capital social depende então da extensão da rede de relações que ele pode mobilizar e de volume do capital, econômico, cultural ou simbólico, associado a cada uma daquelas a que está ligado. (ALBUQUERQUE NETA, 2010, p.23).

Em suma pressupõe-se que indivíduos em uma sociedade interajam coletivamente respaldados por objetivos comuns, segundo Abramovay (1998), “o capital social corresponde a recursos cujo uso abre caminho para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de uma determinada região”.

Considerando os conceitos tratados acima, concordamos com Putnam (1996) quando ele explana que um governo que desempenha atividades respaldadas por características como cooperação, confiança, reciprocidade, civismo, é propício a obter bons resultados, pois estes elementos colaboram para a construção de um bom governo. O que para ele explica o desempenho governamental do norte da Itália ser diferente do Sul. Já que uma comunidade cívica é permeada por círculos virtuosos, a partir de

indivíduos dotados de capital social o que culmina no empoderamento da sociedade. Nesta perspectiva, Putnam enfatiza: “Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social, pois quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.” (PUTNAM, 2006, p.218).

Estes aspectos constituem um cenário ideal para a participação, entretanto a construção desse novo espaço público se dá em meio a limitações, tendo em vista que a atuação ativa e organizada nesses espaços requer harmonia na relação Estado e sociedade. Sendo que diversos fatores refletem de modo negativo, dificultando a consolidação desta relação, uma vez que, a desconfiança, o sentimento de não representatividade em relação aos partidos políticos estão presentes na sociedade brasileira, os quais devem ser mediadores entre Estado e sociedade, daí temos:

Um declínio acentuado da confiança que os brasileiros depositam nas instituições políticas e particularmente na classe política. Nota-se claramente, também, uma fragilização dos laços sociais e a institucionalização do individualismo, com o interesse privado ou individual se sobrepondo ao interesse coletivo. (BAQUERO, 2001).

Por outro lado, esta 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.

Os espaços de cidadania ativa devem ser também resultado dos esforços dos governos, já que a participação popular é um princípio constitucional que demanda empenho na construção da infraestrutura da participação, tanto em quantidade quanto na qualidade das ferramentas de participação. Com a finalidade de aprimoramento e disseminação de gestões democráticas, a participação é colocada como método de governo.

No Brasil, ao longo das últimas décadas, uma ecologia da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e

mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas. (IPEA, 2012, p.51).

É indiscutível a disseminação de formas de participação social, o que culmina no evidente panorama de experiências participativas presente no Brasil, o que é consequência da promoção e fortalecimento do diálogo entre estado e sociedade.

2.1 O papel do orçamento participativo na gestão pública democrática: a ampliação do espaço público

Mediante as significativas mudanças conferidas na gestão das políticas públicas, vários atores políticos e sociais se organizaram para construção de um novo formato da política pública, em virtude disso processos de concepção de desenhos participativos foram verificados desde a década de 90, até a contemporaneidade.

Como temos por objetivo estudar como a gestão municipal de Natal se organizou para implementar o orçamento participativo na cidade, faz-se necessário ressaltar o que compreendermos por implementação, assim temos:

Implementação consiste em um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Consistem no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política (SILVA, 2009).

A importância do processo de implementação de uma política pública, se dá devido ser nesta etapa que são relacionadas todas as partes que devem compor a execução de uma política, principalmente as atividades e os atores envolvidos na realização desta. Deste modo a implementação organiza as ideias e ações considerando os diversos atores e recursos, o que contribui para que os objetivos pré-determinados sejam atingidos.

Sabendo disso, a elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas passou a contar nos últimos anos com a participação direta da população. E para isso inúmeros canais foram criados ou ampliados para consolidar a democracia participativa no país. Um processo desencadeado a partir da década de 1980, que impulsionado pelos diferentes atores da sociedade civil mobilizada, originou várias formas de participação local, com destaque para a experiência do orçamento participativo. (Avritzer, 2008).

A participação popular é reforçada com a constituinte desse período, a qual prevê a criação de instâncias específicas com este fim. Além da proposição que o aumento da participação popular na elaboração das políticas públicas aumenta sua eficácia, ampliando o acesso aos serviços públicos e melhorando o desempenho administrativo. (IPEA, 2011).

Um estudo realizado por Leonardo Avritzer revela que as cidades que inserem a participação na sua forma de administrar estabelecem um ciclo positivo entre demandas e a melhor administração da coisa pública, pois para que as políticas sociais deliberadas pelas instituições participativas possam ser implementadas é necessário aumentar a receita, assim ele conclui que os municípios se empenharão para isto, o que acarretará o desenvolvimento local. (AVRITZER, 2008, *apud* IPEA, 2011).

Com base nesses elementos, emerge em todo o país políticas tidas como inovadoras, é nesse contexto que surge o orçamento participativo inaugurado primeiramente na cidade de Porto Alegre- RS em 1989, sob a gestão do partido dos trabalhadores PT, iniciativa que foi posteriormente copiada por outros municípios brasileiros, até mesmo em cidades administradas por outros partidos.

O que pode explicar o pioneirismo de Porto Alegre na implementação do orçamento participativo são a tradição de associativismo conferida na cidade, bem como o período que favorecia a disseminação da participação popular. Como podemos perceber abaixo:

As classes populares, em Porto Alegre, possuem uma longa trajetória de organização e mobilização coletiva na afirmação e/ou defesa de seus interesses e demandas, particularmente frente ao poder público Municipal. Em diversos momentos e locais da cidade, encontra-se a constituição de entidades e/ou mobilizações comunitárias voltadas ao enfrentamento de problemas cotidianos, seja pela reivindicação dos órgãos públicos seja pela própria iniciativa de grupos locais para resolverem tais problemas. (SILVA, 2001. p.62 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010, p.52).

Com o advento, pressão e mobilização de grupos e movimentos sociais espaços inovadores são difundidos, o planejamento da cidade perpassa também pela esfera da sociedade, assim é constituído um espaço de participação entre atores sociais, debatendo e articulando interesses e alternativas para a construção de cidades menos desiguais.

Neste contexto, o orçamento participativo (OP) ganha relevância, considerado como o precursor das experiências participativas, bem como sendo referencia nacional

como canal de participação social sem obrigatoriedade. Esta identificação deve-se ao papel que o OP assume como uma ferramenta de atuação do cidadão pelo interesse da coletividade, ele exerce perante a administração pública o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade.

Nesta perspectiva adotando Avritzer (2003, p.20) como referência, podemos aludir que o orçamento participativo é a mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário. Avritzer ainda pontua que, “o orçamento participativo consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura”.

Wampler, (2003) enfatiza que os processos associativos desenvolvidos no OP, constroem o empoderamento dos cidadãos, e estes por sua vez se tornam capazes de intervir no processo decisório, para ele,

“o Orçamento Participativo é uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios nos estados brasileiros”. (WAMPLER, 2003. P.54).

Ambos os autores explanam o papel inovador do orçamento participativo na abertura do governo para uma gestão democrática. A adoção de instituições com esta finalidade foi uma crescente ao longo dos anos nos municípios brasileiros, contudo, para instituições dessa natureza oferecer aos cidadãos acesso direto às instâncias decisórias, enfrentam desafios e precisam ampliar e qualificar cada vez mais a participação ativa do cidadão para promover boas práticas que dêem voz direta aos cidadãos na formulação de políticas.

Neste trajeto a participação popular ganha propriedades, a serem desenvolvidas de acordo com seu espaço de participação pública, em se tratando do OP, este é um processo democrático de participação no qual a Prefeitura compartilha com a população a responsabilidade pela definição de suas ações prioritárias, ou seja, a sociedade civil organizada pode exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle, imprimindo assim uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos.

Posto isso, a metodologia do orçamento participativo é vista como uma possibilidade de indivíduos e/ou grupos sociais intervirem em favor de seus interesses, nas decisões relacionadas à escolha e gestão de políticas públicas, e, sobretudo é também um processo educativo de formação constante, que exige o exercício da cidadania, cujo sujeito ativo tem “direitos e deveres”, que são difundidos entre aqueles que participam de fato, de todo o processo de desenvolvimento das ações.

Fedozzi (2008, p. 102) coloca o orçamento participativo como fator essencial para a construção de agendas de governos respaldadas pela participação popular, veja:

“Os sujeitos que neles ingressam passam, em geral, a vivenciar novas experiências de socialização que incluem o aumento das interações com os outros, aspecto em geral, ressaltado como positivo pelos participantes além da oportunidade de construir novos saberes sobre a realidade sócio-urbana, sobre a gestão das políticas públicas e sobre as formas de ação coletiva”.

Neste sentido Wampler, (2003) teoriza o orçamento participativo de três modos, primeiro ele intitula o OP como um “espaço público não-estatal”, segundo como um espaço de democracia “direta”, “participativa” e/ou “deliberativa”; e, por fim, como uma “instituição redistributiva “e de “delegação de poder”.

Em linhas gerais o OP atua como um espaço de redistribuição de recursos públicos na forma de políticas públicas em diferentes áreas e localidades, atendendo as demandas de atores que por ventura não são atendidas, havendo assim uma democratização desses serviços como também o desenvolvimento de uma justiça social (WAMPLER, 2003). Diante disso, o orçamento participativo pode apresentar características inerentes aos três modelos, a depender dos objetivos e da metodologia desempenhada por este.

Já são 25 anos de história e o orçamento participativo foi experimentado em diferentes municípios brasileiros, demonstrando diversas trajetórias marcadas por avanços, retrocessos e contornos desencadeados a depender das características e necessidades de cada município, lembrando que dada à tradição autoritária presente na história política do Brasil, algumas dificuldades caracterizam a instituição dessa experiência.

Todavia, são inegáveis as possibilidades oportunizadas pelo o OP, no sentido de incorporar novos atores na arena de discussão e principalmente novos temas na agenda pública.

Nesta perspectiva, segundo Wampler, o OP é importante, pois torna-se uma “escola”, na medida em que possibilita uma compreensão sobre o que os governos fazem , o que os governos não podem fazer e como os cidadãos devem se portar perante os seus direitos e deveres. (WAMPLER, 2003, p.64)

Assim, temos que os espaços de debate público vêm se consolidando e fortalecendo, possibilitando a participação de atores antes excluídos, pois o planejamento das políticas públicas cabia somente aos especialistas. Nesse contexto o orçamento participativo tem propiciado importantes contribuições através do dialogo e compartilhamento de decisões, mas, principalmente, como um espaço de aprendizado de participação e de responsabilidade cívica.

3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DO NATAL: AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS

A cidade do Natal como a exemplo de outros municípios que inspirados pelos princípios do Estado democrático de direito, vem tentando implementar uma gestão democrática, no que se refere a considerar a participação popular nos atos decisivos do poder.

A Constituição Federal prega a participação popular como exercício pleno da cidadania, fato que possibilitou inovações nas gestões municipais criando mecanismos que permitissem o exercício da democracia direta e participativa. Motivo pelo qual a mesma é denominada como “Constituição Cidadã”.

Os municípios vêm assumindo suas novas atribuições conferidas pela descentralização, reconhecendo a participação cidadã através da institucionalização de mecanismos de democracia direta, tais como o “Orçamento Participativo”.

Desse modo, em Natal a partir dos anos 90 ocorreu à primeira iniciativa do Orçamento Participativo durante a gestão Aldo Tinôco entre 1993 e 1994. Um dos objetivos de governo consistia em inovar no processo de decisão da administração pública, criando canais de participação. O discurso de mobilização da população consistia em: “Orçamento participativo você sugere a prefeitura faz” (PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, 1993 apud ALBUQUERQUE NETA, 2010, p. 90).

Assim a proposta de governo enfatizava que: “Agora o orçamento da prefeitura é feito com a participação da população. Através de discussões e votações, você decide o que é melhor para sua cidade. Esse é o orçamento participativo, uma forma transparente e democrática de administrar” (PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, 1993 apud ALBUQUERQUE NETA, 2010, p. 90).

A iniciativa do então prefeito Aldo Tinoco de implementar o OP caracterizou a primeira medida da cidade do Natal de romper com o modelo tradicional de discutir o orçamento público. O que requeria um novo posicionamento principalmente da sociedade civil natalense, já que segundo Andrade durante muito tempo as características da capital potiguar quanto à sua organização social evidenciava que:

Natal é uma cidade sem organização social solidificada, não possui uma grande tradição nos movimentos sociais, como ocorre em outras cidades do Nordeste como Salvador e Recife, ou como no Sul do país. As relações políticas, na cidade foram sempre marcadas por um verticalismo exacerbado, e uma situação de alheamento da população

em relação às formas de resolução dos problemas da cidade. (Andrade, 1990 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010, p. 78).

Porém este cenário se modificou com o surgimento dos movimentos oriundos da igreja católica, com a criação de associações para a discussão de políticas públicas setoriais, o que para Andrade colaborou para a introdução da participação popular na cidade.

Mesmo havendo sinais do reconhecimento dos direitos e deveres de um cidadão que sejam engajados civicamente voltados a exercerem de fato a cidadania, abrangida aqui como a disponibilidade dos cidadãos cooperarem em benefício de uma coletividade Natal não conseguiu aplicar esses valores cívicos na construção de uma participação concreta no sentido de desempenhar ações capazes de legitimar e potencializar a relação entre Estado e sociedade, relação que deve ser delimitada por objetivos e interesses mútuos.

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 configuram dificuldades para a implementação do OP. De acordo com um vereador da época, o OP encontrou resistências:

Em 1993 e 1994, na gestão Aldo Tinoco foi uma tentativa de fazer o OP na cidade com muitas fragilidades. Sobre o meu ponto de vista não envolveu a cidade como um todo e principalmente sem envolver a administração como um todo [...] o OP tem que ser uma política de uma administração como um todo e só de uma secretaria. (MINEIRO, 2010 *apud* ALBUQUERQUE NETA, 2010, p. 92).

Com o intuito de conhecer as principais reivindicações da população, em um primeiro momento foi realizado um tipo de consulta pública onde a população escolhia entre duas questões, na ocasião cédulas foram espalhadas pela cidade objetivando captar as prioridades. Outro momento se dava por meio das reuniões de bairros para se chegar à prioridade a ser deliberada.

Porém o mandato de Aldo Tinoco (1993-1996) não atendeu a sua proposta de governo, que seria priorizar a promoção e ampliação da participação da sociedade organizada nos processos de tomada de decisão. Mas diante do desgaste político da

administração, nenhum setor da sociedade lhe atribuía qualquer importância. (Almeida, 2006).

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 (ALBUQUERQUE NETA, 2010). De todo modo esta gestão marca os primeiros esforços do município constituir uma gestão participativa.

A gestão Vilma de Faria, sucessora do período anterior também traz o discurso da importância da participação social e da fiscalização dos negócios públicos para consolidação da democracia, entretanto no que se refere ao orçamento público esta gestão não instituiu um mecanismo direto que viabilizasse a aplicação dos recursos municipais a partir das demandas priorizadas pela sociedade.

Embora esta gestão não tenha discutido diretamente o ciclo orçamentário com a população, (o que caracterizaria o orçamento participativo), existiu uma tentativa de ampliar a participação social por meio do Programa “Nosso Bairro Cidadão”, o qual tinha como proposta consolidar a descentralização administrativa, agilizar as providências e aproximar as estruturas do governo da população. Na ocasião a população tinha a oportunidade de se informar e propor alternativas, desse modo, os entes governamentais também podiam aprimorar a prestação dos serviços públicos uma vez que, conheciam de perto as necessidades das comunidades. (PREFEITURA DO NATAL, 1998 apud ALMEIDA, 2006).

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).

Nestas reuniões eram discutidas as prioridades das comunidades e montado um cronograma com ações a serem desenvolvidas nas seguintes temáticas: ações de

assistência na área de educação, saúde e serviços; resgate da cidadania, cultura, esporte e lazer e diálogo governo-cidadão.

Neste sentido 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. Na compreensão de Almeida a implementação do Nosso Bairro cidadão tinha dois objetivos claros:

Primeiro, forjar um envolvimento da comunidade, no sentido de que através desse programa, ocorreria a participação dela na tomada de decisões em relação a melhorias locais; segundo responder de forma imediata, a algumas necessidades da população. Nesse programa, o atendimento é feito a luz da política do favor, sendo necessária a presença da prefeita para garantir a imagem da importância do governante para a prestação de serviços a população. (ALMEIDA, 2006, p.160).

O Nosso Bairro Cidadão caracterizou-se como um mecanismo de promoção de políticas assistencialistas, distorcendo o conceito de participação social nas decisões públicas. O governo não inovou no sentido de proporcionar um mecanismo capaz de promover o exercício da cidadania e envolvimento da população com as políticas públicas, o programa atuou como um meio de execução de serviços públicos, que pela missão do setor público já seriam de compromisso do governo. Mas de certa forma esta iniciativa aproximou o governo das comunidades, que diante dos problemas sociais vivenciados, enxergavam na ação benefícios, o que gerou respaldo político pra essa gestão.

Após o governo Vilma Maia, se deu a segunda tentativa de implementação do OP a partir da metodologia convencional inspirada na experiência de Porto Alegre, na gestão Carlos Eduardo Alves, no período de 2005 a 2008. Nesse momento o desejo de se efetuar uma gestão democrática foi enfatizado como slogan de campanha, com esse intuito em 2005 despontaram as primeiras ações.

Nesse sentido a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEMPLA, por meio do Departamento de Participação Popular, começou estudar as experiências realizadas no país como as de Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Aracajú, através de uma comissão de estudos para a implementação do OP em Natal, com

representantes do poder público, o então vereador Hermano Moraes e um representante da sociedade civil, Olavo Ataíde. (SEMPLA, 2014).

De acordo com a atual diretora do departamento de planejamento e participação popular (DPPP), que também atuou no departamento em 2005, na época foi feito um estudo das experiências de Aracajú, Recife e Fortaleza com a finalidade de aprender como era feito.

Como esforço de se aprimorar o modelo de OP para Natal, o qual deveria democratizar o planejamento da cidade, a gestão municipal convidou

[...] diversos segmentos sociais para propor mecanismos de participação popular. Representantes de Organizações não-governamentais, Conselhos e Associações Comunitárias, Empresários, Legislativo, Universidades e escolas, Sindicatos e Instituições Religiosas e todo e qualquer morador da cidade, com idade a partir de 16 anos, unidos ao executivo municipal, construíram propostas e implementaram novas formas de planejar a cada ano, de integrar, de capacitar, de participar. (PREFEITURA DO NATAL, 2006, p. 27-28).

Assim a prefeitura do Natal, definiu o Orçamento Participativo como um instrumento central no exercício da cidadania, como um espaço de interlocução entre o governo municipal e a população, que permite discutir os recursos públicos de acordo com as necessidades da população.

Para se efetuar uma gestão democrática a partir do OP, a gestão municipal definiu quatro princípios como forma de operacionalizar o OP, estes funcionariam como diretrizes capazes de nortear as ações de modo a atender a pluralidade de atores e a equidade do processo.

Quadro 1: Princípios para a implementação do OP em Natal

1- Universalidade;	A participação é um direito universal que deve ser assegurado a todo e qualquer cidadão e cidadã.
2- Diversidade;	Abertura da participação no processo do OP a quaisquer grupos e setores da sociedade e ou indivíduos [...].
3-Transparência;	Significa que o Poder Público Municipal viabiliza o acesso às informações sobre a administração

	municipal de maneira que a população possa entendê-las.
4- 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: Prefeitura do Natal, 2006. Elaboração própria.

Estes princípios poderiam assegurar a efetividade da participação no sentido que por meio do princípio da universalidade todos os cidadão independente de serem ligados a movimentos sociais, ou lideranças comunitárias poderiam participar do processo, de modo a integrar os diversos atores sociais da sociedade a fim de promover o planejamento e gestão democrática da cidade.

Nesta perspectiva também foram pensadas condições básicas para a implementação do OP, ou seja, criar e disponibilizar formas da população participar de modo efetivo, por meio de métodos didáticos e, sobretudo a gestão organizar e estruturar os mecanismos de deliberação. Tais princípios foram inspirados nos exemplos de normatização do OP nas cidades visitadas e estudadas pela comissão de estudos para a implementação do OP em Natal. Estas diretrizes foram analisadas e referendadas pela população e técnicos da administração local. (SEMPLA, 2014).

Quadro 2: Condições básicas para implementação do OP em Natal

CONDIÇÕES	AÇÕES
1ª Condição	Produzir e repassar à população, em linguagem didática, as informações de governo necessárias para a tomada de decisão em relação ao orçamento.
2ª Condição	Capacitar às pessoas envolvidas no orçamento participativo sobre o funcionamento do ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).
3ª Condição	Criar dentro e fora do governo canais institucionais para facilitar e estimular a participação ativa e contínua da população no

	processo orçamentário.
4ª Condição	Criar instâncias de representação e de deliberação que atuem, em parceria com a sociedade civil organizada, na elaboração, gestão e monitoria da execução orçamentária (Plenárias regionais e ou temáticas, Fórum do Orçamento Participativo e Conselho Gestor do OP).

Fonte: Prefeitura do Natal, 2006. Elaboração própria.

Estas foram às medidas pensadas para o desenvolvimento do orçamento participativo, considerando seus objetivos, os princípios e as condições apresentadas acima, as quais são fundamentais para a institucionalização do OP, pois delimita bem quais as competências da administração pública perante a sociedade, propiciando a viabilidade da participação desta, principalmente ponderando a qualidade da participação.

Neste período o orçamento já ganhara certa notoriedade, o que pode ser decorrente do empenho da gestão em mobilizar e sensibilizar a população, questão colocada pelo coordenador do OP na época:

Agente tinha um ciclo de atividades que começavam com reuniões de sensibilização, nós tínhamos primeiro todo um momento em que agente ia para as comunidades sensibilizar as pessoas a participarem do processo. Depois nos tínhamos um segundo momento que era a escolha dos temas prioritários [...]. (GOMES, 2010 apud ALBUQUERQUE NETA, 2010, p. 98).

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. (SEMPLA, 2014).

O OP ainda era um resultado do esforço apenas da administração, a população tinha muito a aprender sobre sua importância. A fala de Guerra explicita isso:

No caso de Natal, o Orçamento Participativo teve seu realce, sobretudo, na iniciativa do governo de instituí-lo, pois, [...] 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. (GUERRA, 2013, p.55).

No governo seguinte sobre a administração da prefeita Micarla de Souza, a atividade desenvolvida no sentido de discutir com a população a destinação dos recursos orçamentários foi intitulada de Orçamento Democrático.

O seu plano de governo tinha como princípio a justiça social, no sentido de assegurar na elaboração e execução do orçamento, projetos e atividades que viessem reduzir as desigualdades entre indivíduos e regiões da cidade, bem como combater a exclusão social. Com este objetivo foi colocado em prática o orçamento democrático, o qual consistia em

Assegurar a 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).

Segundo a diretora do Departamento de Participação Popular (DPPP) na gestão atual, que também atuou no departamento na gestão Micarla, as atividades do departamento foram paralisadas, passando a ter outras atribuições. Ela diz que: “as audiências públicas eram realizadas sobre a coordenação do conselho da cidade, o 1% previsto na LDO era deliberada por ele.”

Através de alguns registros (atas) pudemos verificar que houve a descaracterização da metodologia implementada na gestão anterior, na medida em que os atores que eram “consultados” junto ao Concidades, restringiam-se aos integrantes de conselhos gestores, conselhos comunitários e representantes do governo. A dinâmica se dava com a presença do secretário de planejamento e secretária adjunta de orçamento da época. A partir da leitura de 13º 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.

Quanto aos serviços deliberados observamos que não diferente das outras experiências, não houve sucesso na execução, o que pode ter sido consequência da instabilidade das pastas desta gestão, secretarias importantes para o planejamento da cidade passaram por mudanças de governo inúmeras vezes, o que ocasionou a descontinuidade das políticas.

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.

Em 2013 ocorreu a retomada do Orçamento Participativo no município, primeiro ano da atual gestão do prefeito Carlos Eduardo Alves. No capítulo a seguir buscamos destacar o desenho do OP enfatizando seu processo de implementação nos anos iniciais da atual gestão (2013/2014) e como esta se empenha para ser uma gestão democrática, utilizando o OP como metodologia, já que há o entendimento que as práticas de planejamento e gestão participativa são indispensáveis para o fortalecimento ou construção de uma cultura cívica, a partir da oportunidade dada pelos gestores a participação social.

O Orçamento Participativo é uma ferramenta que auxilia na tomada de decisões, tornando-se indispensável para um adequado planejamento, daí o nosso interesse em compreender como este vem se implementado em Natal, na terceira administração Carlos Eduardo Alves, o que coincide com o fato de estarmos na terceira tentativa de implementação do OP em Natal, sendo que uma delas ocorreu sobre esta mesma gestão. Diante disto buscamos verificar quais as condições e possibilidades da institucionalização/ legitimação e efetividade do OP em meio a um histórico de iniciativas e interrupções.

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA TERCEIRA GESTÃO CARLOS EDUARDO ALVES: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

Para a discussão do atual momento do orçamento participativo na cidade do Natal, buscamos analisar as atividades e empenho por parte da sociedade, bem como das instâncias governamentais, a fim de verificar a institucionalização/ legitimação e efetividade do OP no município, o que de acordo com o referencial teórico adotado (RICCI, 2007) representa as fases ou elementos de um roteiro de ações e objetivos que devem ser desencadeados, os quais caracterizam o processo de implantação do OP.

A metodologia de Ricci sugere que o processo de implementação do OP tenha como base as seguintes etapas/ fases:

A fase de institucionalização/ legitimação do OP, constitui o primeiro passo da implementação de uma política, através da mobilização e sensibilização dos atores internos do processo, e isso se dá quando esse passa a ser o objetivo de todos que compõem a gestão, característica que pode propiciar continuidade da dinâmica participativa em outros mandatos. Portanto: “nessa etapa, procura-se a legitimação no interior do governo, o reconhecimento do governo, a incorporação dos processos de participação gerencial nas secretarias e instâncias da gestão municipal”. (RICCI, 2007 apud COSTA, 2010, p. 10).

Essa fase exige grande capacidade de convencimento e mobilização do órgão dirigente ou coordenador do instrumento ou mecanismo de gestão participativa, e têm como eixo a integração da sociedade civil e governo municipal na construção de negociações e gestão de políticas públicas.

Já a fase da efetividade do OP implica nos mecanismos empreendidos a fim de introduzir a prática do OP, tanto na administração como na sociedade. A efetividade configurada a partir da consolidação e enraizamento desse sistema decisório e participativo no ambiente social e político. Há efetivação do ciclo do OP, quando houver a integração interna (governo) e externa (sociedade civil). (RICCI, 2007). Em outras palavras a efetividade se dá, quando o OP for um mecanismo operacional, que envolva as diversas instâncias de governo e a sociedade civil na formulação e deliberação de política públicas.

A partir desse entendimento os tópicos que se seguem relacionam as ações efetuada para a implementação do orçamento participativo nos dois anos iniciais (2013/2014) do governo Carlos Eduardo com as fases descritas.

4.1 Institucionalização e legitimação do orçamento participativo.

Com a posse do prefeito Carlos Eduardo Alves (PDT) em 2013, o OP entrava na pauta do planejamento da gestão novamente. Para tanto o seu plano de governo é norteado por 5 eixos temáticos relacionados por questões sobre (1) desenvolvimento humano e cidadania, (2) desenvolvimento sócio-espacial, (3) desenvolvimento econômico sustentável, (4) gestão democrática da cidade e (5) desenvolvimento regional. De acordo com o referido plano o Orçamento Participativo é colocado como a oportunidade de se ter uma Natal participativa e democrática, bem como este visa consolidar e fortalecer o OP como instrumento de planejamento urbano. Nesta perspectiva o plano traz que:

será, inexoravelmente, uma cidade onde o desenvolvimento local priorizará o desenvolvimento urbano planejado e em absoluta comunhão com o respeito ao meio ambiente, priorizando a inclusão social, combatendo as desigualdades territoriais e incentivando a participação da população em busca da construção de uma nova sociedade, consolidando uma nova cultura e o redentor processo de fortalecimento da democracia participativa. (PREFEITURA DO NATAL, PLANO DE GOVERNO, 2012).

Dessa forma a equipe de gestão deve estar predisposta a considerar a participação popular, e principalmente a partir do olhar dos diversos atores, se monte uma agenda de prioridades⁴, ou seja, que as políticas públicas sejam capazes de atender as reais necessidades locais. Nesta perspectiva o plano de governo constitui o primeiro indício da legitimação institucional, considerando o que Ricci (2007) aponta que esta fase ocorre quando há mecanismos disponibilizados pelos órgãos dirigentes do processo que viabilizem os objetivos propostos pelo OP.

O OP é retomado oficialmente pela SEMPLA, por meio do departamento de participação social, o qual retoma suas ações reorganizando a metodologia do OP. A operacionalização do Orçamento Participativo no ano inicial (2013) da terceira gestão Carlos Eduardo Alves se deteve a superar dificuldades, segundo equipe do OP, principalmente no que se refere a recuperar a memória do Orçamento Participativo, haja vista que todo material e banco de dados da experiência iniciada em 2005, não constarem nos arquivos da secretaria. Toda a parte de construção metodológica e do cadastramento da população teve que começar do zero.

⁴ Listas de problemas entram na agenda decisória, ou seja, quando o governo assume que deve fazer algo sobre eles. (SOUZA, 2006).

Quando retomamos, tivemos que resgatar as audiências [...] Colocar no lugar das reuniões que aconteciam no âmbito do conselho da cidade as plenárias deliberativas com a população [...] resgatar tudo aquilo, refazer o regimento interno, constituir uma comissão com representantes de cada região de Natal com lideranças. (Informação verbal)⁵.

O regimento interno do Orçamento Participativo dispõe sobre como a prefeitura de Natal irá compartilhar com a população a responsabilidade de distribuir os recursos públicos. Dispondo em seu capítulo II, especificamente no art. 3º as instâncias de participação e deliberação, as quais são:

I- Reuniões de sensibilização e Mobilização (São fóruns de articulação e preparação das plenárias regionais, que tem como objetivo apresentar e divulgar aos moradores dos bairros a proposta metodológica do OP);

II- Seminário Regional Temático (Momento de discussão das prioridades e eleição dos delegados);

III- Plenárias Regionais Deliberativas (Instância de discussão das demandas priorizadas nos bairros, para se chegar às deliberações de nível regional);

IV- Fóruns de Delegados; (Instância de acompanhamento e fiscalização das políticas públicas por representantes da população eleitos por estes);

V- Conferência Municipal do Orçamento Participativo (momento de reunião para debater temas de interesse da cidade e reinício do ciclo orçamentário participativo); (SEMPLA, 2013).

Essas instâncias constituem espaços tanto de legitimação quanto de efetividade do processo orçamentário participativo, tendo em vista que resultam da participação dos atores internos e externos do processo, o que pode caracterizar as duas fases da tipologia de Ricci (2007), na medida em que as instâncias tem o papel de sensibilizar e mobilizar a população a participar, o que requer a atuação das secretarias municipais no processo de viabilização das demandas. O regimento também presume a existências dos fóruns de delegados regionais do orçamento participativo, composto por cidadão eleitos pelos demais componentes da sociedade civil, com a finalidade de representá-los, sobretudo no acompanhamento e fiscalização das obras e serviços deliberados, o que enfatiza uma

⁵ Entrevista concedida a autora em 30-10-2014, com Fátima Abrantes diretora do departamento de participação social.

possível sensibilização por parte do cidadão já que este está pré-disposto a se integrar o processo.

Porém, devemos nos questionar, se estes apenas formalizam um processo que precisa ir além da sua existência, pois esses mecanismos de participação precisam ser dotados de qualidade no que se refere à participação tanto da população como dos gestores públicos, estes espaços devem ser propícios para a discussão e difusão entre os participantes de conceitos como igualdade, solidariedade, confiança e interesse comum.

A primeira iniciativa no ano de 2013 para o processo de implementação do OP se deu por meio de uma reunião extraordinária com o Conselho da Cidade do Natal, com o intuito de restabelecer o papel do departamento de participação social em desenvolver a metodologia participativa, já que, na gestão anterior o Concidades era quem realizava reuniões consultivas com a população, o desejo agora era que a população deliberasse diretamente as políticas públicas do governo. Segundo a diretora do departamento em questão:

reunimo-nos no auditório da Secretaria Municipal de Administração e Gestão Estratégica (SEGELM), com o intuito de discutir o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2014. Na oportunidade foi consolidada a proposta da Prefeitura do Natal para promover a participação popular na gestão do município. (Informação verbal)⁶.

Ainda como forma de institucionalização e legitimação do OP no interior da sociedade, foi realizado um seminário intitulado de Participação Popular para apreciação do Plano Plurianual (PPA)⁷ 2014/2017, estruturado nos 5 eixos já mencionados aqui. Neste momento foram definidas estratégias para a consolidação da gestão democrática e planejamento estratégico alinhado à participação popular e ao controle social.

Este seminário atuou como mecanismo de preparação para as reuniões que almejam mobilizar e sensibilizar os moradores das regiões administrativas de Natal, por meio da apresentação da metodologia do OP e cadastro dos cidadãos maiores de 16 anos

⁶ Entrevista concedida a autora em 30-10-2014, com Fátima Abrantes a diretora do departamento de participação social.

⁷ O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública[...]. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.(Portal da transparência, 2014).

interessados em participar da etapa posterior, que corresponde ao seminário regional temático, que discute as prioridades entre os programas e ações previstas no plano plurianual dentro dos temas: Educação; saúde, cultura; esporte e lazer, mobilidade urbana, obras, urbanismo e saneamento básico, habitação, assistência social, gênero e diversidades, contando com a participação de técnicos responsáveis por cada tema.

Para se chegar nesse momento presume-se que técnicos gestores e população estejam motivados pela mesma finalidade, que todos conheçam a metodologia do OP, que o civismo e o conhecimento da situação local os levem a tomar a melhor decisão de políticas públicas. Cenário propício para a integração entre esses diferentes atores, elemento primordial de acordo Ricci para a verificação das etapas.

Na prática, a partir de informações obtidas com um morador do Bom Pastor que participou do ciclo do OP no ano de 2013, relata que não se sentiu envolvido, nem a sua comunidade com as propostas do OP de forma mais contundente. Sobre isso ele coloca informações referentes ao seminário regional temático:

Primeiro, a quantidade de pessoas era razoável até pelo espaço, mas se considerarmos a população do bairro era uma quantidade insignificante, o bairro é bem extenso, participou mais moradores da área onde ocorreu o seminário que foi em uma escola, participando apenas moradores do entorno da escola. (...) E o que me motivou a participar foi meu envolvimento com a pastoral da juventude da minha igreja, tenho contato com o conselho comunitário do bairro, e também participo das reuniões do fórum de entidades da zona oeste. (...) Quanto à participação em si, em minha opinião deixa a desejar, deveria ter um trabalho pedagógico maior, de conversa mesmo com as pessoas, de realmente explicar e as pessoas entenderem como funciona a coisa do orçamento, como ele é aplicado, falo isso por que durante o encontro as pessoas foram defender que incluísse o tema segurança, e segurança não entra no orçamento do município, foram explicar isso. (Informação Verbal).⁸

Relacionando com o que caracteriza a institucionalização e legitimação (capacidade de mobilização e sensibilização) de um espaço como o OP, podemos inferir que a população pelo menos do bairro em questão, não reconhece a importância do processo e desse modo não se enxerga como parte deste, o que pode explicar o esvaziamento citado, e o não conhecimento da atividade participativa, pode ser decorrente de fatores como acessibilidade, tanto em termos de localização estratégica do

⁸ Entrevista concedida a autora em 70-11-2014, com participante da metodologia do orçamento participativo, morador do bairro do bom Pastor, zona Oeste.

local de realização das instâncias do OP, como de condições didáticas para explicação do que se trata a peça orçamentária, ou até mesmo a forma de divulgação que deve ser pensada de modo abranger o maior número de cidadão. Assim a mobilização mencionada por Ricci não compreende somente a presença da população nas instâncias, mas principalmente nas condições que este tem de se envolver e entender e assim poder contribuir com o planejamento da cidade.

Referente à qualidade de atuação dos participantes, a fala do entrevistado deixa claro que há necessidade de qualificação, capacitação para a participação popular a respeito do universo da administração pública. Entretanto, estas são observações de uma amostra mínima, o cenário pode se diferenciar de acordo com a opinião de outros participantes do mesmo bairro.

Após a sensibilização nos bairros o que constitui a primeira fase da implementação do OP de acordo com a tipologia de Ricci (2007), ocorreu às plenárias regionais, as quais tinham por objetivos cadastrar a população presente, eleger os delegados da Comissão do OP (para mandato de dois anos) e escolher as três temáticas prioritárias para as quatro regiões administrativas da cidade.

Veja a seguir o quadro que contempla as informações oriundas das plenárias.

Quadro 3: Deliberações por região e os nomes dos delegados eleitos

PLENÁRIAS REGIONAIS TEMÁTICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2013			
REGIÃO ADMINISTRATIVA	DATA	TEMÁTICAS PRIORIZADAS	DELEGADOS
NORTE	20/07/2013	Saúde; Educação; Obras, Urbanismo e Saneamento Básico.	Francisco das Chagas Pinheiro; Francisco Constantino Sobrinho; Ana Cristina Lima Santos; João Maria Ribeiro
LESTE	10/08/2013	Educação; Saúde; Obras, Urbanismo e Saneamento Básico.	Damião da Silva Rocha; Jubi Batista Tibiano Martins; Rafael Leite da Silva; José de Arimatéia da Silva
OESTE	24/08/2013	Habitação, Saúde; Obras, Urbanismo e Saneamento Básico.	Janderson Pereira de Andrade; José Dias de Oliveira Sobrinho; Daniel Fernandes da Silva; Maria Nerice de Oliveira Santos

SUL	31/08/2013	Obras, Urbanismo e Saneamento; Esporte; Mobilidade Urbana	Francisca L. de Azevedo; Maria das Neves Valentim; Anízio Lúcio Barbosa neto; Jurema Gomes
-----	------------	---	--

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento- SEMPLA, 2014. Elaboração Própria.

Esse momento é fundamental para o exercício do orçamento participativo, tendo em vista que nesse período são trabalhadas a mobilização e sensibilização das comunidades, a fim de proporcionar o envolvimento desta no ciclo do OP. Tanto que desses encontros saem os representantes da sociedade civil, os quais compõem o fórum de delegados do OP, incumbidos de acompanhar e fiscalizar em sua região as ações públicas desenvolvidas pela gestão municipal. Quanto ao papel da sociedade, a diretora do departamento de participação social ressalta que:

Para que o orçamento participativo aconteça, a população deve tomar conhecimento da metodologia do OP, saber que pode ser co-responsável pela gestão pública. É isso que fortalece o processo, por que a população vai entender que o ciclo do OP não consiste somente na execução e deliberação de obras, mas principalmente na construção de uma cidadania, na oportunidade de opinar e decidir sobre a cidade que queremos. (Informação verbal) ⁹.

A ampliação e qualificação das ferramentas de gestão aparecem como uma preocupação da gestão haja vista que há a reflexão de que a cidadania não diz respeito apenas à escolha dos nossos representantes políticos, mas que exista parceria na condução dos serviços públicos.

A secretária de Planejamento do município também apresenta a mesma opinião em relação ao OP:

O orçamento participativo é importante não apenas porque a população passa a escolher obras e serviços para a comunidade, mas principalmente porque ela começa a se apropriar do funcionamento da máquina administrativa e se qualifica para a participação. Administração e população tornam-se mais próximas e há uma inversão das prioridades da gestão, que passa a escutar a população. (FERREIRA, 2013) ¹⁰.

⁹ Entrevista concedida a autora em 30-10-2014, com Fátima Abrantes diretora do departamento de participação social.

¹⁰ Disponível em natal. rn.gov.br>> noticias

As falas a cima são importantes para a perspectiva da institucionalização, pois como Ricci menciona essa se dá quando os atores internos dão relevância para o processo no interior da administração, e isso é expandido ao passo que a secretaria de planejamento coloca a disposição da sociedade, meios de interação e dialogo para com as demais secretarias, de tal maneira que as realizações das plenárias nas quatro regiões da cidade, contaram com a participação dos secretários municipais, os quais expuseram para a população as competências de suas pastas, em conformidade com os temas priorizados.

Com o objetivo de implantar o OP a gestão formou um grupo no departamento de participação popular para participarem de um curso realizado a distância de capacitação sobre orçamento público¹¹ oferecido pelo Ministério do Planejamento. Diante da coleta de informações são perceptíveis os esforços por parte da equipe em executar o orçamento participativo em Natal.

Estabelecemos diálogo com os presidentes da Federação das Entidades Comunitárias de Natal (FECNAT) e CONAM com o intuito de firmar parcerias com os Conselhos e Associações Comunitárias para construção coletiva da proposta das Temáticas Regionais 2013 e do Orçamento Participativo 2014 e nos empenhamos em incluir Natal na Rede Brasileira de Orçamento Participativo. (Informação verbal)¹².

Esses elementos caracterizaram uma estrutura fundamental para o processo de criação do orçamento aprovado com intervenção popular. De todo modo o ano de 2013, deteve-se a inserir e explicar o compromisso da gestão Carlos Eduardo para com uma gestão democrática.

O grande desafio é a assimilação desse objetivo por todos, sociedade civil e governo, o papel desses atores são decisivos para o sucesso de uma metodologia como o OP, a cidade precisa conhecer sua realidade, e diagnosticar seus problemas e o governo por sua vez considerar a população como principal detentor das prioridades que devem contar na agenda decisória. Responsabilidades desafiadoras, em razão das inovações ocasionadas pela convivência Estado e sociedade, onde o primeiro deve promover

¹¹ Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício (geralmente um ano). (Ministério da fazenda).

¹² Entrevista concedida a autora em 30-10-2014, com Fátima Abrantes diretora do departamento de participação social.

abertura à efetiva participação, e o segundo deve se organizar para exercer o controle social.¹³

Como não havia recursos orçamentários para deliberação em 2013, a finalidade era preparar os órgãos e as comunidades para participarem do ciclo orçamentário em 2014, e para isso foi realizada a Conferência do Orçamento Participativo do Natal, nesta ocasião a população deliberou sobre obras e serviços para 2014 e conheceu o Orçamento Participativo do Recife por meio de uma palestra ministrada pelo atual Deputado Federal e ex-prefeito da cidade João Paulo. Em entrevista com os representantes da população (delegados), os quais afirmaram ter sido significativa a presença do ex-prefeito do Recife, pois tiveram a oportunidade de conhecerem as dificuldades da implementação do OP, mas, principalmente de passarem a acreditar que podem obter êxito em Natal, e que a atuação deles é fundamental.

Em 2014, inicia-se de fato a operacionalização do OP, as instâncias de deliberação começam a se desenvolverem com o objetivo de consolidar o que fora discutido antes para o Plano Plurianual 2014/2017. De acordo com as áreas priorizadas pela população durante as plenárias regionais temáticas do OP em 2013, e observando a viabilidade técnica, se deliberou sobre as obras e serviços para serem executados nas quatro regiões administrativas da cidade.

Como forma de encaminhar e legitimar da melhor forma possível a institucionalização do OP em Natal, a comissão do orçamento participativo formada por representantes do fórum de delegados, técnicos das secretarias e membros do departamento de participação popular, discutiram a possibilidade da criação de um projeto de lei¹⁴ que institua o orçamento participativo do Natal como política do município independente da gestão, porém sobre orientação de um grupo de estudantes do curso de Direito da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), que considerando o arcabouço natural que o OP assume nestes 25 anos de história, ressaltou que a institucionalização do OP através de lei, configuraria uma metodologia impositiva, descaracterizando a função deste em promover a soberania popular em um estado democrático de direito (SEMPLA, 2014).

¹³ Participação do cidadão na gestão pública é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. (CGU, Controladoria Geral da união, 2012).

¹⁴ conjunto de normas que deve se submeter à tramitação no legislativo com o objetivo de se efetivar através de uma lei.

Ou seja, o que a comissão ponderou foi à possível diminuição da característica do orçamento participativo evidenciada por Avritzer (2008), que é sua constituição de baixo para cima, ou seja, tanto o cidadão como o poder público devem o fazer por entenderem que são responsáveis pelo gerenciamento e prestação dos serviços públicos de modo efetivo, eficaz e eficiente. Certo que tem municípios que o faz a partir de uma legislação, o que pode não ser prejudicial para cultura política e cívica, pois pode ser que estes municípios tenham um grau de comunidade cívica, que independam da determinação de mecanismos de participação, e que a legislação neste caso apenas normatize o processo participativo (IPEA, 2013).

Seria positiva a aprovação de uma lei nesse sentido, se considerarmos as interrupções das experiências do OP em Natal, motivadas pela descontinuidade política, por outro lado não temos uma cultura participativa forte, nossos valores e atitudes ainda são discrepantes de uma comunidade cívica, é preciso construir o desejo de participar de modo espontâneo, pelo simples entendimento de que sua ação e inserção no espaço público será decisivo para orientação e resultados das políticas públicas. Quanto ao retrocesso enfrentado por mudanças de agenda a cada quatro anos, pode ser resolvida, mediante a cobrança e demonstração da importância da manutenção, continuidade desses espaços de participação e deliberação, por parte da sociedade e das instâncias governamentais o que segundo Ricci consolidaria a institucionalização e legitimação do OP.

Enquanto não superarmos os aspectos citados no parágrafo anterior a idoneidade do processo ficará comprometida. As falas a seguir apontam isso:

“Geralmente as pessoas que participam, já vão influenciadas por líderes comunitários, ou seja, eles não opinam o que encaram ser melhor para o bairro, mas decidem pelo que for orientado pelas lideranças”. (Informação verbal)¹⁵.

“É preciso que as secretarias respeitem a vontade da população, sem interesses políticos partidários “[...]. (Informação não verbal)¹⁶.

Discutimos aqui através da descrição das ações que foram adotadas em benefício da institucionalização do OP na gestão Carlos Eduardo Alves (2013/2016), explanando como se deu a organização do desenho do OP no ano inicial da gestão, para

¹⁵ Entrevista concedida a autora em 29-10-2014, com estagiário do departamento de participação popular.

¹⁶ Entrevista concedida a autora em 30-10-2014, com a diretora do departamento de participação social.

sua execução no ciclo orçamentário de 2014, e que a partir de como foi colocado em prática é que consideramos no item a seguir a efetividade da metodologia nos dois primeiros anos.

4.2 Efetividade do orçamento participativo

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.

Deste modo, quando nos referimos à efetividade do orçamento participativo, estamos considerando os meios e as formas de implementação dos objetivos do OP. Iremos discorrer sobre as atividades realizadas decorrentes dos esforços do governo e sociedade, ou como estas podem aperfeiçoar esse espaço de socialização.

Como já explicitado o OP só começa na prática a ouvir as demandas da sociedade em 2014, tendo em vista que a gestão Carlos Eduardo (2013/2016) iniciou suas ações tendo como base o Plano Plurianual do governo da ex-prefeita Mícarla de Sousa (2009/2012).

A dotação orçamentária para a operacionalização do OP ficou estipulado, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (LDO) ¹⁷, estabelecendo que 1% da receita tributária do município seria destinado às deliberações populares. Sendo este percentual aumentado para 1,5% na LDO de 2015.

Os recursos destinados para a efetuação das deliberações populares são incipientes, mas ao acompanhar as reuniões internas do DPP, as reuniões com os secretários das pastas envolvidas e com os delegados do processo, foram perceptíveis que é um avanço oportunizar que o cidadão decida o destino dos recursos municipais por mínimo que seja. E de certa forma configura um começo para a efetividade no que se refere à viabilidade financeira para execução das deliberações.

Outro fator é que está abertura pode ser o primeiro passo para uma introdução efetiva da população na discussão das políticas públicas locais, já que no OP se delibera

¹⁷ LDO, lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. (Portal da transparência, 2014).

sobre temas de competências habituais das secretarias, o que deve ocorrer é esta interação entre técnicos e sociedade de modo contínuo.

A equipe do departamento de participação popular é composta por 16 pessoas, contando com a direção e destes, 9 são estagiários. A equipe é considerada mínima, o que dificulta a efetividade do OP, em se tratando do trabalho de mobilização, trabalho pedagógico em campo sobre participação popular e cultura política. Sobre essa deficiência, a diretora comenta: como exemplo, “em Fortaleza existe uma equipe por região, bem maior que a nossa, nós somos 16 para trabalhar em toda a cidade”.

Como o regimento interno estabelece algumas atividades (instâncias) foram realizadas ao longo de 2013, onde a população escolheu qual ação deveria ser implementada pelo governo. Como já se tinham pensado as áreas das políticas, em 2014 cabia a definição dos objetos.

Quadro 4: Deliberações por região em áreas de políticas públicas para execução em 2014.

REGIÃO	TEMA	DELIBERAÇÕES	SECRETARIA	VALOR R\$
NORTE	SAÚDE	Aquisição de terrenos para construção de unidades básicas de saúde (UBS).	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	R\$ 1.250.000,00
LESTE	EDUCAÇÃO	Construção, reforma e ampliação de Centros de Educação Infantil - CMEIs na Zona Leste.	Secretaria Municipal de Educação - SME	R\$ 350.000,00
	SAÚDE	Fortalecimento da Rede Hospitalar de Mãe Luíza; Fortalecimento do Hospital dos Pescadores.	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	R\$200.000,00 R\$200.000,00
	OBRAS, URBANISMO E SANEAMENTO BÁSICO	Obras de Esgotamento Sanitário e Abastecimento de Água; Construção de Lagoa do Sistema de Drenagem da Orla Centro, Areia Preta à Praia do Forte.	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura - SEMOPI	R\$ 500.000,00
OESTE	HABITAÇÃO	Apoio às obras do "Minha Casa Minha Vida", priorizando o Conjunto Habitacional Nízia Floresta, no Bairro Planalto; Regularização dos Conjuntos Habitacionais Emanuel Bezerra, Leningrado e Santa Clara.	Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes - SEHARPE	R\$300.000,00 R\$ 950.000,00

SUL	OBRAS, URBANISMO E SANEAMENTO BÁSICO	Construção de Centro de Velório em Ponta Negra; Reforma de praças na Zona Sul; Parque Ecológico com pista de Cooper (inviável); Reforma do Centro Esportivo de Nova Descoberta (inviável); Ginásio de Esporte em Pirangi (inviável).	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SEMSUR.	R\$ 625.000,00
	ESPORTE	Quadras esportivas cobertas no Conjunto Satélite.	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer-SEI	R\$ 625.000,00
	MOBILIDADE URBANA	Transportes, paradas cobertas com assentos de alvenaria.	Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana - STTU	Incluso no plano de mobilidade da Copa (não necessita dos recursos do OP).
VALOR TOTAL				R\$ 5.000.000,00

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento- SEMPLA, 2014. Elaboração Própria.

A efetividade da dinâmica participativa em termos práticos ocorre quando a população decide que melhorias as comunidades onde vivem necessitam, mas decidir pelo melhor não é simples e requer um nível de engajamento cívico que pense a coletividade, que reflita os reais problemas, e principalmente, que a resolução seja em benefício de todos. Sobre estas questões vejamos:

A maioria da população permaneceu calada, a não ser alguns professores que reivindicaram investimento na educação e jovens da pastoral, no meu caso, que queriam a implementação de políticas públicas para jovens, devido o alto índice de criminalidade [...] E quando na hora da tomada de decisão e escolha da prioridade, os temas mais votados foram saúde e habitação, questões que até então não tinham sido discutidas.(informação verbal) ¹⁸.

Ricci considera como fatores pra mensuração da efetividade o desejo de participar, a capacidade de decidir e o poder de influenciar nas decisões, mas, o que temos é um quadro de baixa efetividade, tanto no que se refere aos temas elencados como prioridades por não correspondam à realidade, bem como no sentido da não participação efetiva da população. Todavia, a população deve ser incentivada a se

¹⁸ Entrevista concedida a autora em 70-11-2014, com Isaías da Silva participante da metodologia do orçamento participativo, morador do bairro do bom Pastor, zona Oeste.

expressar, argumentar perante o processo, ela deve entender que faz parte do processo. Segundo a diretora, é necessário aprimorar ou criar o sentimento de pertencimento do cidadão sobre a cidade, bem como estimulá-los a refletir, que em razão dos recursos escassos é importante priorizar as demandas que beneficie o máximo de pessoas possível, mas para isso a gestão deve propiciar meios para estimular e sensibilizar a população a terem esse olhar amplo e coletivo sobre os assuntos da sociedade, através de uma inserção contínua da participação social, não somente esporadicamente em virtude das reuniões do OP.

Por isso as deliberações, obras e serviços são consolidados regionalmente se não fica inviável [...] e a população tem que aprender a ter um olhar mais amplo sobre a cidade, não pense só na sua calçada, ver que a prioridade do outro pode resultar em benefícios para uma coletividade maior. (Informação verbal)¹⁹.

A participação da população nas instâncias deliberativas do OP caracteriza os primeiros passos, de um empoderamento social, pois o OP como um espaço de participação popular pode fortalecer o controle social e incentivar o exercício da cidadania. Nesse sentido, segundo a equipe do DPPP, foram realizadas um total de 35 reuniões envolvendo os bairros das quatro regiões administrativas da cidade. Estas reuniões consistiram nas plenárias regionais deliberativas, momento em que a população discute as demandas elencadas no seminário regional temático, a fim de se definir a prioridade a ser deliberada.

No quadro abaixo segue a relação dos bairros onde aconteceram as reuniões do OP e quantidade de participantes.

Quadro 5: Comparecimento da população de Natal as reuniões de bairros do OP.

REGIÃO ADMINISTRATIVA	BAIRRO	POPULAÇÃO RESIDENTE (SERMUB, Anuário, 2013)	QUANTIDADE DE PARTICIPANTES NAS REUNIÕES DE BAIRRO - OP 2014
NORTE	LAGOA AZUL	62.644	80
	IGAPÓ	29.108	31
	N.SRA.DA APRESENTAÇÃO	83.731	31
	PAJUÇARA	60.910	95
	POTENGI	58.080	5
	REDINHA	17.458	63

¹⁹ Entrevista concedida a autora em 30-10-2014, com a diretora do departamento de participação social.

	SALINAS	1.236	7
	SUBTOTAL	313.166	312
SUL	LAGOA NOVA	37.894	44
	NOVA DESCOBERTA	12.441	39
	CANDELÁRIA	22.886	17
	CAPIM MACIO	22.988	60
	PITIMBU	24.451	35
	NEÓPOLIS	22.555	20
	PONTA NEGRA	24.780	11
	SUBTOTAL	167.995	226
LESTE	ROCAS	10.430	16
	SANTOS REIS	5.489	22
	RIBEIRA	2.231	8
	CIDADE ALTA	7.194	
	MÃE LUIZA	14.828	22
	AREIA PRETA	4.071	0
	PRAIA DO MEIO	4.875	
	PETRÓPOLIS	5.576	1
	TIROL	16.310	
	BARRO VERMELHO	10.310	
	LAGOA SECA	5.635	19
	ALECRIM	28.238	21
	SUBTOTAL	115.187	109
OESTE	QUINTAS	26.929	70
	N. SRA. DE NAZARÉ	16.201	21
	DIX-SEPT ROSADO	15.656	
	BOM PASTOR	18.297	75
	NORDESTE	11.567	16
	FELIPE CAMARÃO	52.125	17
	CID.DA ESPERANÇA	19.187	55
	CIDADE NOVA	18.041	24
	GUARAPES	10.477	134
	PLANALTO	32.760	72
	SUBTOTAL	221.239	484
	TOTAL	803.739	1131

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento- SEMPLA, 2014. Elaboração própria.

O cenário de participação de acordo com o número de habitantes por bairro, e a quantidade destes que compareceram as reuniões, podemos considerar limitada para construção de uma identidade coletiva, a pouca presença no espaço pode ser reflexo da fragilidade de mobilização, divulgação da metodologia, principalmente da crise de representatividade, da descrença política, do entendimento que a cidadania se exerce nas urnas, esses fatores que aprimoram a deficiência do processo de democratização do espaço público característica de anos de esferas separadas (Estado X sociedade).

De um modo geral participaram das reuniões 1.143 moradores das quatro regiões administrativas de Natal, sendo a região Oeste campeã em participação com 494 moradores. A cidade com uma população de 803.739 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010, implica em uma baixa representatividade da população, ficando como expectativas para os próximos anos do ciclo orçamentário a definição de novas metas e estratégias de mobilização social, a fim de aumentar o número dos participantes nas atividades do Orçamento Participativo.

Mas não devemos desmerecer a população que por diversas motivações participaram, que representam o anseio de um Estado democrático de direito pregado na constituição, demonstrando estarem propícios a aprenderem a participar participando.

Referente às deliberações, as quais são elementos da fase da efetividade (RICCI, 2007) as expectativas são que, até a população receber os serviços que escolheu, deve ser superados problemas como desarticulação entre as secretarias, principais responsáveis pela execução dos serviços.

Para construção deste trabalho acompanhamos 2 reuniões, estas reuniões são equivalentes aos fóruns previstos no regimento interno, os quais tem como finalidade o acompanhamento das ações desenvolvidas. Desse modo participamos de uma com os secretários ou técnicos responsáveis por cada deliberação, que no momento prestaram contas do andamento das obras, e de outra com os delegados, representantes da população e integrantes da comissão de fiscalização e acompanhamentos dos serviços.

Na primeira reunião que ocorreu no dia 10 de novembro, compareceram técnicos das seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Educação-(SME), Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes-(SEHARPE), Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência social- (SEMTAS), que mesmo não sendo responsável direta pelos serviços, participou, já que as deliberações são de natureza social. Secretaria Municipal de Esporte e Lazer -(SEL), Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana- (STTU) e Secretaria Municipal de Saúde- (SMS), a pauta da reunião consistiu na explanação sobre o andamento de cada deliberação, esclarecendo que o principal problema da não efetividade das obras consiste nas empresas não se interessam por executar as obras por serem de baixo valor.

Quadro 6: Disposição do andamento das deliberações populares do OP 2014.

DELIBERAÇÃO	RESPONSÁVEL	SITUAÇÃO
-------------	-------------	----------

<p>Apoio às obras do "Minha Casa Minha Vida", priorizando o Conjunto Habitacional Nízia Floresta, no Bairro Planalto; Regularização dos Conjuntos Habitacionais Emanuel Bezerra, Leningrado e Santa Clara.</p>	<p>Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes - SEHARPE</p>	<p>Já teve parecer favorável da procuradoria, sendo encaminhado o ofício a Caixa Econômica Federal, para enviarem o termo aditivo, para assim repassar o recurso. E com relação Regularização fundiária dos conjuntos habitacionais Emanuel Bezerra, Leningrado e Santa Clara, a informação é que processo está na Secretaria Municipal de administração, SEMAD na Comissão Permanente de Licitação - CPL, para contratação da empresa para a execução, levando em consideração, que já tinha sido procurado por alguns delegados do OP e passado essa informação.</p>
<p>Construção, reforma e ampliação de Centros de Educação Infantil - CMEIs na Zona Leste.</p>	<p>Secretaria Municipal de Educação - SME</p>	<p>(SME), diz que sobre a reconstrução, reforma e ampliação de CMEIs, não tem conhecimento sobre a deliberação, mais relata que até dois mil e vinte tem mais de 40 CMEIs que atendem crianças de 0 a 5 anos, serão construídos em Natal e na Região Norte já tem 5 CMEIs</p>
<p>Quadras esportivas cobertas no Conjunto Satélite.</p>	<p>Secretaria Municipal de Esporte e Lazer-SEL</p>	<p>Foi explicado que a quadra de esporte esta em processo licitatório, sem previsão para execução.</p>
<p>Aquisição de terrenos para construção de unidades básicas de saúde (UBS).</p>	<p>Secretaria Municipal de Saúde- SMS</p>	<p>A demanda do terreno da Região Norte, está faltando a SEMURB encaminhar a avaliação do projeto para a PGM e o da Região Leste, que trata de reforma e ampliação da unidade de Mãe Luiza, não há possibilidade de elaboração do projeto para que se faça o processo licitatório.</p>
<p>Transportes, paradas cobertas com assentos de alvenaria.</p>	<p>Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana - STTU</p>	<p>Ficou de encaminhar para SEMPLA um relatório o do que tem para ser construído na região sul.</p>
<p>Construção de Centro de Velório em Ponta Negra;</p>	<p>Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SEMSUR</p>	<p>Recurso disponibilizado</p>

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento- SEMPLA, 2014. Elaboração Própria.

Algumas expectativas e fragilidades podem ser evidenciadas a partir das falas dos representantes das pastas que se fizeram presente, como, por exemplo, a fala do técnico, da SEHARPE. Ficou evidente a disponibilidade e empenho da secretaria em viabilizar o serviço tanto, que na segunda reunião que ocorreu no dia 12 de novembro,

os delegados mencionaram elogios a pasta. No entanto, ressaltamos que a habitação apesar de ser uma das pastas mais atuante para a execução do OP, está conta com uma estrutura organizacional e delimitações de competências que mantém relação direta com o órgão Federal Caixa Econômica principal responsável pelo desenvolvimento dos serviços solicitados pela população, o que pode explicar sua boa atuação.

Durante a segunda reunião, os representantes da sociedade afirmaram que procuraram as secretarias para cobrar resultados referente às deliberações, questionando as explicações dadas pela SME (Durante a 1º reunião aqui citada), estes entendem que falta vontade por parte desta de efetuar a deliberação, pois esclarecem que procurando a secretaria, obtiveram a mesma informação, assim se dirigiram a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo- SEMURB, órgão citado como responsável por providenciar os elementos necessários para andamento da deliberação, a fim de obter um posicionamento a respeito da demanda.

Os apontamentos e informações observadas nesta reunião Leva a crer em certa medida que há o cumprimento da função da comissão e dos delegados referente a fiscalizar e acompanhar as deliberações eleitas pelo povo, e mais que isso demonstra certo grau de autonomia da secretaria responsável a SEMPLA, um dos delegados comenta, “desde 2005, venho participando e sempre cobro, procuro os responsáveis, devo isso a minha comunidade, é nossa obrigação [...] não quero ser visto como um mentiroso na minha comunidade” (Morador de Mãe Luiza).

O responsável pela educação se quer tinha conhecimento do que o OP havia deliberado referente à sua área, o que pode demonstrar a desarticulação entre as secretarias, ou até mesmo o desinteresse do corpo administrativo pela metodologia participativa, e o mais preocupante é a explanação de que a secretaria tem a previsão de construção de CMEIs na região norte da cidade, sendo que a população priorizou a zona leste e acreditando que esta decisão tenha sido tomada considerando a necessidade desta região (demanda), não se justifica a implantação destes equipamentos somente na zona norte. O que podemos compreender é que existe a falta de planejamento das ações e diagnósticos condizentes com a realidade local.

As demais secretarias que de acordo com o quadro 5, são responsáveis pelas deliberações que se ausentaram foram: a SEMOPI, (Secretaria Municipal de Obras-Públicas e Infraestrutura) e a SEMSUR, (Secretaria Municipal de Serviços Urbanos). Quando indagamos se estas costumavam se ausentar da dinâmica, a equipe do OP

ressaltar que as instâncias sempre acontecem com a ausência de partes importantes para consolidação do OP. O que compromete a efetividade e a credibilidade do Orçamento Participativo, tendo em vista a não existência do comprometimento e envolvimento por parte das secretarias (algumas) em cooperar com o processo.

O segundo fórum em que participamos, ocorreu entre delegados (representantes da população por região administrativa), e a equipe do DPPP. Esteve presente também o vereador Hugo Manso (PT). Dessa reunião ficou a impressão que tanto os membros da comissão como os representantes regionais, estão familiarizados com a dinâmica, tendo consciência do seu papel e principalmente do orçamento participativo. Entretanto, isso não é suficiente para a efetividade do OP, tendo em vista a descrença da população e a falta de cooperação das secretarias, se fazendo necessário um envolvimento mútuo de todos os atores sem exceção, e isso só acontecerá quando houver reconhecimento e credibilidade do processo.

A reunião demonstrou problemas decorrentes da paralisação de algumas demandas e da falta de compromisso de alguns delegados. Por fim chegaram-se a encaminhamentos, decidindo por convocar uma audiência com o prefeito, não dando por satisfeitos o descaso que algumas secretarias vem dando a participação popular. Ao longo da reunião alguns posicionamentos foram proferidos:

“Devemos fazer uso dos mecanismos tecnológicos, para cobrar, acompanhar nossos direitos, podemos sensibilizar e mobilizar através das mídias sociais”. Observou a representante da região Sul.

A presença do vereador Hugo Manso pode ser tida como reconhecimento do OP pelo legislativo, já que em sua fala se coloca a disposição, como vem fazendo ao longo do processo desde a gestão passada, enfatiza. Porém alguns participantes, não acreditam nessa instituição como aliada e disseminadora dos objetivos do OP, estes enxergam apenas interesses eleitorais.

As duas reuniões são decisivas para o processo de efetivação, nesses momentos ficam mais claros os problemas e, sobretudo, constituem oportunidades de pensarem alternativas em conjunto. Como dito anteriormente um encaminhamento do encontro entre comissão e delegados, foi à realização de uma reunião com o chefe do executivo, com a finalidade de avaliar os procedimentos de 2014 e fortalecer o processo em 2015.

Figura 2: Reunião com membros da comissão e delegados do OP



Fonte: SEMPLA, 2014.

Figura 1: Reunião com o prefeito e delegados regionais do OP



Fonte: SEMPLA, 2014

Para efetivação da dinâmica do OP duas variáveis são essências, a participação e a vontade política, esta última vem se demonstrado perante a disponibilidade do diálogo, como aconteceu por meio das reuniões com os secretários, técnicos e com o prefeito, mesmo com dificuldades operacionais, parece que o OP é um desejo da gestão, não só uma proposta de marketing do governo.

“Ninguém melhor do que os moradores de cada região para definir onde o dinheiro, oriundo dos impostos pagos pelos cidadãos deve ser investido [...] o orçamento participativo é uma iniciativa muito importante, pois coloca a população como agente participante das decisões da administração”. (Prefeitura do Natal, 2014)²⁰.

Se fossemos mensurar a efetividade OP em Natal, considerando a realização das obras e serviços estariam longe de uma efetividade, mas como Ricci (2007) atenta, essa fase pode ser atingida por meio de práticas de reconhecimento do governo, que suas ações em meio à cultura da descentralização devem ser respaldadas pela comunicação e planejamento social, que integrando o governo e a comunidade em um novo jeito de formular política pública, em certa medida vem acontecendo no município de Natal um espaço de planejar em parceria com a sociedade, apesar das dificuldades apresentadas.

²⁰ Ver <http://natal.rn.gov.br/noticia/ntc-20252.html>

Quanto à variável da participação, em termos de comparecimento as instâncias, a inserção dos cidadãos nos espaços de tomada de decisão, são frágeis. Entretanto avançar em uma gestão democrática é isso, é saber que a metodologia será descontinua que haverá descompasso, que é um processo normal, afinal estamos falando de uma prática nova na gestão das políticas públicas.

Logo, o município de Natal vem se dispondo a democratizar as decisões, nesse sentido mecanismos e estratégias estão mobilizando a cidade, o DPP vem disponibilizando recursos para viabilização e ampliação da participação social. Como forma de ampliar a discussão na cidade, em setembro o orçamento participativo passou a ganhar as redes, a exemplo de alguns municípios pioneiros na prática do OP, que já unem as novas tecnologias à democracia.

Na contemporaneidade os meios de comunicação e informação digitais ganham notoriedade como ferramenta de ampliação da esfera pública, a esfera pública virtual, assim intitulado o espaço alternativo para fomentar a participação dos cidadãos nos debates públicos (Marques, 2006). Em meio ao dinamismo em que as pessoas vivem, o orçamento participativo virtual oferece a oportunidade de a população discutir a cidade, todavia esse mecanismo deve apoiar as estruturas democráticas presenciais com seu poder de disseminação de idéias e assim possibilitar maior visibilidade do OP.(MARQUES, 2006).

Neste contexto, em setembro deste ano a população passou a opinar sobre as necessidades do seu bairro por meio virtual, surge o Orçamento Participativo Virtual (OPV), através de uma página do Google Drive a população pode responder a uma espécie de questionário sobre as prioridades e áreas de políticas públicas que a sua localidade carece. Em entrevista com a coordenação está explica que o objetivo da gestão municipal com o Orçamento Participativo Virtual é atingir a parcela da população que não participa presencialmente das atividades do OP como, por exemplo, os jovens e os estudantes do ensino médio e superior. (SEMPLA, 2014).

As deliberações por meio virtual (OP virtual) teve início dia 30 de setembro, e se encerrou no dia 24 de novembro, as deliberações serão consideradas no ciclo orçamentário do OP 2015. Não foi possível obter informações sobre as prioridades elencadas, as mesmas só serão tabuladas ao término da enquete, mas de acordo com os noticiários locais que divulgaram a metodologia um tema recorrente são obras, urbanismo e saúde. As perguntas submetidas à população possibilitam traçarmos um

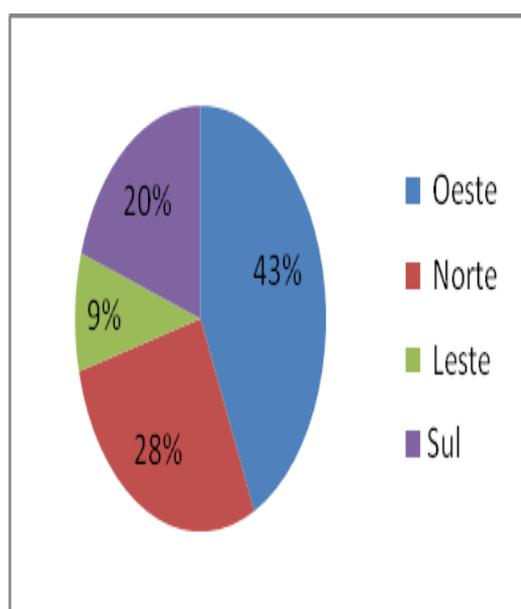
breve perfil do cidadão que participa virtualmente e compararmos com os que compareceram as instâncias presenciais.

Em se tratando da participação por gênero nas atividades presenciais, o percentual de participação das mulheres foi superior ao dos homens, elas representando 59,4% dos participantes, e eles, 40,6%; já no virtual, até o dia 14 de novembro de 2014, ultima vez de acesso aos relatórios da SEMPLA, as mulheres representavam 42% dos participantes e os homens, 58%.

O indicador escolaridade revela que 45% dos indivíduos que participaram até o momento do OP virtual²¹ têm ensino médio completo, 29 % com formação incompleta, com nível médio completo e incompleto representam 17% e 4% respectivamente, totalizando 95% os 5% restantes se enquadram na população com ensino fundamental completo e incompleto. Com esse indicador não é possível compararmos com a população que participou presencialmente, já que nenhuma informação desta ordem é coletada, até por que não existem requisitos ou restrições para participar, a não ser que seja maior de 16 anos. Verificar informações do cidadão que participa presencialmente pode inibi-lo, o foco é que todos deliberem independente de cor, religião, escolaridade, renda entre outros.

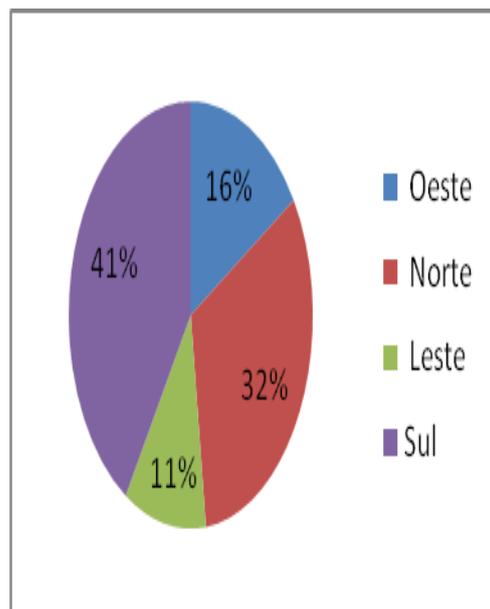
No que diz respeito à representação regional nas atividades presenciais do OP, e na participação por meio virtual temos os seguintes dados:

Gráfico 1: Percentual de participação presencial



Fonte: SEMPLA, 2014

Gráfico 2: Percentual de participação virtual



Fonte: SEMPLA, 2014

²¹ Dados dos cidadãos que participaram até o dia 14/11/2014.

Podemos constatar a partir dos dados que as regiões mais populosas como a zona norte, teve participação inferior nas reuniões presenciais, mesmo sendo portadora de diversos problemas sociais, mas melhorando por meio da participação virtual, no modo presencial a população da zona oeste foi a que mais compareceu, segundo dados do Anuário da SEMURB (2013) esta região concentra os menores índices de concentração de renda e maiores índices de analfabetismo da região, a inserção desta população neste espaço pode trazer esses conflitos pra pauta do governo. Por outro lado, virtualmente teve participação singela, em conversas com alguns moradores da região, o que dificultou reforçar a participação por meio virtual, foi estes não terem acesso a essa tecnologia. A região leste é a mais propícia a ser sensibilizada, mobilizada diante da sua inexpressiva participação nas duas formas, na região sul não ocorrem grandes variações.

Esses dados são fundamentais para o quesito efetividade do OP, pois os recursos são distribuídos regionalmente, e considerando o número de participantes. Daí a importância dos representantes da comissão e dos delegados incentivarem e mobilizarem os demais moradores do seu bairro, assim terão mais chances de deliberarem prestações de serviço, ainda que o essencial seja o envolvimento por reconhecimento da importância do seu papel junto às competências da administração pública.

Outra atividade que a equipe do departamento de participação social desenvolveu este ano de forma experimental foi Orçamento Participativo Criança, que acontece em quatro escolas da Rede Municipal de Ensino (uma escola em cada região de Natal), envolvendo 500 crianças do 4º e 5º anos do ensino fundamental, que deliberaram sobre uma ação ou serviço para a escola e outra para o seu entorno. Um projeto que possibilita o exercício da cidadania a partir da infância.

Tal prática também vem sendo implantada em municípios com trajetória participativa em parceria com gestões escolares democráticas (IPEA, 2013). O município do Natal se insere nesse espaço de ensino e aprendizagem configurando uma ótima oportunidade de estimular as crianças a refletirem sobre sua realidade (escola) e decidir o melhor para ela, além disso, estas crianças formarão a sociedade adulta do futuro e presume-se que as mesmas serão dotadas de consciência política e cívica devido à abordagem dos temas na infância. Esta prática talvez fosse mais eficaz, se a discussão adentrassem para os outros anos do ensino fundamental, até o 9º ano que é composto por pré-adolescentes de 14 anos, estas seriam mais propícias a absorção e

disseminação dos valores democráticos, além de estarem muito próximos da idade em que o indivíduo pode deliberar no OP.

O encerramento ciclo orçamentário de 2014 se deu no último dia 05 de dezembro através de uma conferência, momento de discussão do processo como o todo e a apresentação dos novos representantes da população.

Diante das ações implementadas pelo orçamento participativo nos dois primeiros anos desta gestão, consideramos que, no que diz respeito à institucionalização, apesar do OP ser colocado como carro-chefe da gestão, os entes governamentais em sua maioria ainda não assumem o Orçamento Participativo como prioridade, tão pouco como ferramenta de planejamento das ações, no que se refere à efetividade, não atingimos se quer a mobilização social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais percepções oriundas deste trabalho constataam que o município de Natal está avançando na institucionalização da participação social, processo que começou com a Constituição cidadã de 88, a partir desta os municípios vem inovando na forma de planejar e promover as políticas públicas, convocando a sociedade civil a participar, criando condições favoráveis para isso.

Nesta perspectiva o orçamento participativo tem sido um espaço implementado no município de Natal, no qual o indivíduo tem a oportunidade de influenciar diretamente na tomada de decisão governamental, resta-nos ampliar e qualificar a mobilização para que mais pessoas se envolvam no processo, transformem-se em multiplicadores e sintam-se parte da construção da cidade.

Deste modo a implementação do OP em Natal constitui um desafio, pois temos uma trajetória descontínua, seja em termos políticos, de planejamento, de associativismo, de desarticulação entre instâncias governamentais e todas as dificuldades operacionais, que configura uma baixa institucionalização do OP no município.

A fragilidade institucional do OP em Natal pode ser reflexo de uma inserção tardia da participação popular na agenda do governo, ocasionada tanto pela cultura da não participação popular como da não consolidação das primeiras experiências.

O atual momento do OP, a partir da compreensão desse estudo remete-se que é a primeira vez que a discussão se interioriza, se difunde pela cidade pelo menos em reconhecimento da existência, o que não muda o quadro de uma participação efetiva frágil, sem um teor de organização social para participarem, reflexos da baixa representatividade da população nas reuniões deliberativas e da não execução das demandas. Precisamos sair do entendimento tanto por parte da sociedade civil como dos gestores públicos que precisam comparecer a estes espaços, sem que isto, necessariamente, sinalize qualquer envolvimento nas discussões.

Em suma a institucionalização e efetividade do OP dependem da importância que a população e as instâncias governamentais dão a metodologia, só que essencialmente a população, e somente ela, através do exercício da cidadania poderá consolidar o OP. É válido ressaltar que temos mais dois anos de implementação do ciclo orçamentário participativo, quem sabe até lá, tenhamos um aprendizado, uma

construção da cidadania, e que a consolidação do OP na administração pública seja um anseio dos diferentes atores.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de. **Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre**, p. 97-103. Mestrado em Ciências Sociais – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

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.

ANDRADE; REGO, A. R. F.; LIMA, M. A. S.; REGO, A. C. F. D. ; ALMEIDA, L.S. B. . **O lugar dos Conselhos Gestores em experiências de gestão participativa no Nordeste**. In: Ilza Araújo Leão de Andrade. (Org.). **Desafios da gestão participativa no Nordeste**. 01 ed. Natal: EDUFRN - Editora da UFRN, 2009.

ANDRADE, I. A. L.. **Gestão Social E Participação: Um balanço da Literatura**. In: Ilza Araújo Leão de Andrade. (Org.). **Desafios da Gestão Participativa no Nordeste**. Natal: EDUFRN, 2009.

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.

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.

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.

BORDENAVE, Juan E. **O que é participação?** Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CGU. **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**: www.cgu.gov.br/olhovivo. Acesso em: 10 de out de 2014.

Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza. - Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, D. M. D. **Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros**. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15**, São Paulo: 2010

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Ed. Paz e terra, 2002.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: Editora UnB, 1997. Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013.

Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

FARAH, 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.

FEDOZZI, L. J. . O eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial e Observatório das Metrôpoles, 2008.

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.

<http://www.fazenda.gov.br/clientes/portalmf/portalmf/glossario>. Acesso em: 10 de out de 2014.

<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26554390/projetos-de-lei>. Acesso em: 10 de out de 2014.

MARQUES, F.P.J.A. **Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil**. Opinião pública, Campinas, vol.12, nº 1, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e Democracia. Lições da experiência brasileira**. Revista brasileira de Ciências Sociais- Vol. 23 Nº 66.2008.

NUNES, Edson de Oliveira. **Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. (Cap. 3)

O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. —Brasília: CGU, 2009.

PIRES, J. C. de S; MACÊDO, K. B. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Rev. adm. Publ. Rio de Janeiro, n. 40, pp. 81-105, jan./fev. 2006.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO NATAL. **Orçamento Participativo em Natal** – construindo a participação popular. Disponível em: www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/op_ideias.pdf. Acesso em: 22 de set de 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO NATAL. **Orçamento Participativo em Natal** – balanço do orçamento participativo em Natal. Disponível em:

<www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/relatorioOP.pdf>. Acesso em: 15 de ago de 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO NATAL. **Orçamento Participativo em Natal** – balanço do orçamento participativo em Natal (SEMPLA 2013/2014).

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Instrumentos do ordenamento urbano de Natal(Anuário 2013)**. Natal, 2013. Disponível em: < <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/> >. Acesso em: 20 ago. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. Plano de Governo Carlos Eduardo Nunes ALVES PMN/2013 – 2016.

RICCI, R. Contradições na implementação das ações de participação. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>>.

SILVA, E. G. Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em setembro de 2014.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2002

WAMPLER, B.; Avritzer, Leonardo ; Navarro, Zander . Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. Is inovação democráticas no Brasil. 2003.