



## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM NATAL/RN: BALANÇO E DESAFIOS

### THE PARTICIPATORY BUDGET IN NATAL/RN: BALANCE AND CHALLENGES

**Lindijane de Souza Bento Almeida**<sup>1</sup>

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

**Glenda Dantas Ferreira**<sup>2</sup>

*Universidade Federal da Paraíba (UFPB)*

**Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros**<sup>3</sup>

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

**Raquel Maria da Costa Silveira**<sup>4</sup>

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

ALMEIDA, L. S. B.; FERREIRA, G. D.; BARROS, T. C. A. N.  
SILVEIRA, R. M. C. O orçamento participativo em Natal/RN:  
balanço e desafios. *Revista Ciência e Sustentabilidade*,  
Juazeiro do Norte, V.7, Nº2, p.7-27, jul./dez. 2023.

---

<sup>1</sup> Docente (Associada IV) do Instituto de Políticas Públicas da UFRN, atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Doutora em Ciências Sociais (2006), Mestre em Ciências Sociais (2001) e Bacharel em Ciências Sociais (1998), com habilitação em Sociologia e Ciência Política, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: almeida.lindijane@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>.

<sup>2</sup> Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1999) e mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Doutora em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN). Professora Adjunta do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: [glenda.dantas@academico.ufpb.br](mailto:glenda.dantas@academico.ufpb.br).

<sup>3</sup> Professora efetiva da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, lotada no departamento de Ciências Sociais e Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas (PPGCISH). Doutora pela Universidade Federal de Pernambuco no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Possui bacharelado em Ciências Sociais (2007), optando pela Sociologia e Ciências Políticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [terezinhacabral@uern.br](mailto:terezinhacabral@uern.br). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1829-9413>.

<sup>4</sup> Docente (UFRN - Instituto de Políticas Públicas), atuando na Graduação de Gestão de Políticas Públicas (GPP/UFRN) e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013) e Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (2013). E-mail: [raquel.silveira@ufrn.br](mailto:raquel.silveira@ufrn.br). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>.

## RESUMO

O presente artigo visa realizar um balanço da experiência do Orçamento Participativo (OP) no município do Natal/RN, bem como apontar alguns desafios, inclusive destacando aqueles de natureza político-relacional e fiscal-orçamentária. Trata-se de uma pesquisa de natureza quali-quantitativa. Para tanto, além da revisão bibliográfica, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e a pesquisa no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) considerando o período de 2006 a 2023.

**Palavras-chave:** Participação Social. Gestão Democrática. Orçamento Participativo.

## ABSTRACT

This article aims to take stock of the experience of Participatory Budgeting (OP) in the municipality of Natal/RN, as well as point out some challenges, including highlighting those of a political-relational and fiscal-budgetary nature. This is qualitative-quantitative research. To this end, in addition to the bibliographic review, semi-structured interviews, documentary research on the Annual Budget Laws (LOA's) and the Budget Guidelines Law (LDO's) and research on the Brazilian Public Sector Accounting and Tax Information System portal were carried out. (SICONFI) considering the period from 2006 to 2023.

**Keywords:** Social Participation. Democratic Management. Participatory Budgeting.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo encontra-se inserido no debate teórico sobre a participação social e a gestão democrática das cidades, focalizando no exame do Orçamento Participativo (OP) no município do Natal/RN.

A revisão da literatura derivada da pesquisa bibliográfica ilumina o desenvolvimento deste artigo em duas perspectivas que se conectam, sendo elas o debate teórico-analítico sobre participação social e a gestão democrática das cidades, primeiro. Segundo, o resgate histórico do processo de implementação do Orçamento Participativo no município do Natal/RN.

O OP é um importante instrumento de participação social e de gestão democrática, sendo que as principais contribuições estão centradas no exame de dinâmicas interativas entre Estado e sociedade, destacando mais os atores e suas práticas, característico da dimensão político-relacional. Sendo assim, se reconhece a importância de lançar luz sobre tal dimensão, mas também avançar no sentido de entender aspectos relacionados à gestão orçamentária participativa, em que pese a importância de se estudar questões referentes à receitas e despesas.

Considerando o exposto, foi definida uma metodologia que pudesse abarcar nosso objeto de estudo. Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa com estatística descritiva e exploratória de caso único. Para a sua execução, foram adotadas

as seguintes técnicas de coleta de dados: revisão bibliográfica, realização de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e pesquisa eletrônica. Essa foi realizada no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público brasileiro (Siconfi). Na pesquisa documental foram coletadas informações das Leis Orçamentárias (LOA's) e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's).

As entrevistas semiestruturadas tiveram como objetivo a recuperação de informações relativas aos avanços e retrocessos do OP em Natal de 1993 a 2023 e foram realizadas, em julho de 2023, com duas secretárias de planejamento do município, uma secretária de administração e finanças, duas servidoras públicas que atuaram no Departamento de Participação Popular na SEMPLA.

A pesquisa documental, por sua vez, retornou dados importantes para a compreensão da evolução do orçamento participativo no município do Natal/RN na sua relação com os instrumentos do ciclo orçamentário, de modo particular a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O artigo está estruturado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é realizado um breve resgate do debate teórico sobre participação, orçamento participativo e gestão democrática das cidades. Na segunda, discutem-se as características e evolução do Orçamento Participativo em Natal. A terceira seção busca estabelecer uma relação entre orçamento público e orçamento participativo, focalizando em questões relativas à dimensão fiscal-orçamentária.

## **2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, GESTÃO DEMOCRÁTICA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

A proposta do Orçamento Participativo (OP) surgiu formalmente no cenário nacional durante as eleições de 1982 e ganhou projeção a partir de 1988. No entanto, somente com a promulgação da Constituição de 1988 foram formalizados vários dispositivos legais, também inscritos nas leis orgânicas municipais, que fundamentaram os espaços participativos. Posteriormente, esses dispositivos foram sendo ampliados, como os conselhos de políticas públicas, consórcios, audiências públicas e conferências de políticas públicas, todos importantes para o aprimoramento do diálogo entre o Estado e a sociedade.

O OP esteve presente de forma latente em várias cidades brasileiras entre 2000 e 2004, quando, em 2008, foi detectado um movimento de declínio em sua adoção no país (BEZERRA, 2017). No entanto, essa experiência tornou-se um instrumento de gestão pública capaz de assegurar a participação social na discussão e deliberação de políticas públicas. Primeiramente, possibilitou uma inovação no âmbito da participação na gestão pública; em segundo lugar, houve uma inversão de prioridades nos investimentos públicos; e, em terceiro, proporcionou o protagonismo de setores sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano. Além disso, promoveu o fomento à transparência, o controle social do orçamento e a legitimação da administração municipal (FEDOZZI, 2001; WAMPLER, 2003).

O OP, em Porto Alegre, foi considerado pelos estudiosos como a experiência mais bem-sucedida em termos de participação. Idealizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que desde o início dos anos 80 vinha enfatizando publicamente a necessidade de democratização do orçamento público como um elemento central para repensar a administração da cidade, o OP foi utilizado como proposta eleitoral alinhada ao “Modo Petista de Governar” (BEZERRA, 2017). A iniciativa consistiu, basicamente, em um processo no qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos públicos a serem executados pela administração municipal. Em linhas gerais, são organizadas, primeiramente, plenárias abertas à sociedade, geralmente por bairros e/ou região da localidade, onde são definidas as prioridades orçamentárias para investimento (PERES, 2020; FEDOZZI, 2001; WAMPLER, 2003).

Apesar da maioria das experiências destinar poucos recursos para deliberações, o OP foi uma importante prática de inclusão política do cidadão no processo de produção de políticas públicas, competindo com outras agências estatais pela distribuição de autoridade, poder e recursos (PERES, 2020). Uma vez que “desqualificam o ‘realismo elitista’ como concepção única e possível de democracia” (LÜCHMANN, 2002, p.197).

Para Wampler (2003), a experiência pode ser conceituada como: a) uma força inicial de transformação social; b) uma instituição democrática e c) uma instituição de elaboração de políticas públicas. Sua percepção está relacionada a uma “escola” que permite compreender o que os governos fazem, o que não podem fazer e como os cidadãos devem se comportar diante de seus direitos e deveres. É uma “instituição que tem o potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental” (WAMPLER, 2003, p. 64).

Para funcionar de fato, a experiência dependia da mútua participação da sociedade civil e de autoridades governamentais para a seleção e implementação de políticas e obras públicas. Com potencial para causar impactos sobre as ambições e interesses dos atores políticos e sociais.

Mesmo com reconhecimento internacional do Banco Mundial, que apontava o OP como exemplo de boas práticas de gestão (PERES, 2020; BEZERRA, 2017), as arenas de participação no país alcançaram novos patamares a partir de 2014 e começam a enfrentar crises na implementação de novas experiências, bem como na manutenção das existentes, principalmente aquelas diretamente vinculadas ao orçamento público dos municípios brasileiros (PERES, 2020).

No Brasil, nos últimos anos, tem-se enfrentado um cenário alarmante em relação à situação fiscal dos estados e municípios, com escassez orçamentária diante das crescentes demandas por bens e serviços públicos. Isso torna insuficiente a tentativa de distribuição de recursos para novos investimentos e direcionamentos na arena orçamentária. Essa situação afeta diretamente iniciativas participativas, como o OP, que têm como essência o compartilhamento dos recursos públicos.

À luz de outros estudos, Peres (2020) aponta que a redução do nível de discricionariedade do orçamento pode estar relacionada a três fatores principais. Primeiro, a setorialização das

despesas orçamentárias, especialmente nas áreas da saúde e educação. Segundo a estrutura de receitas dos municípios, que está praticamente concentrada no FPM, ICMS e, em menor escala, IPTU. Por fim, a crise fiscal brasileira, que vem afetando de forma mais direta as gestões municipais desde 2014, reduzindo, consideravelmente, o espaço para investimentos.

Mesmo o OP sendo uma instituição inovadora na formulação de políticas públicas que proporciona uma oportunidade para os cidadãos selecionarem as políticas públicas desejadas, não podemos desconsiderar que o orçamento público é uma arena política de conflitos, os quais se acentuam nos momentos de escassez e demandas crescentes.

O debate sobre o orçamento implica em decidir quais políticas públicas serão financiadas, onde, por quem e como. Quanto menor for o volume orçamentário, maior será o peso das áreas obrigatórias e menor será o espaço para discricionariedade, e ainda menos para investimentos deliberados pelos espaços de participação, como o OP. O resultado disso tende a ser a redução e o esvaziamento das arenas de participação tanto por parte dos governos quanto da sociedade civil organizada. Os governos enfrentam dificuldades em operacionalizar o orçamento, enquanto a sociedade civil perde a confiança no processo (PERES, 2020).

O OP não é um caso representativo da política urbana no Brasil nem na América Latina, mas sua natureza excepcional nos permite demonstrar como os cidadãos exercem influência sobre as administrações municipais. No entanto, nos últimos anos, tornou-se evidente que em cenários de crise orçamentária, a experiência fica vulnerável. A demora para que os processos políticos apresentem resultados substanciais frustra os cidadãos e corrói as instituições. Como consequência, o entusiasmo dos primeiros momentos dá lugar ao desencanto, à apatia e, até mesmo, à hostilidade em relação à democracia. O que ocorre é que a simples existência de instituições democráticas não foi suficiente para legitimar, ampliar e consolidar os espaços de participação como o OP.

### **3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM NATAL/RN**

No presente tópico, será realizado o resgate histórico dos avanços e retrocessos do OP em Natal, colocando-se em destaque, para além do modelo e formato adotados, os principais desafios da sua origem até os dias atuais.

Um modelo de Estado que incluísse a participação da sociedade no processo de tomada de decisão durante o período de redemocratização do país, impulsionou iniciativas inovadoras nas gestões públicas que buscavam ampliar os espaços de participação da sociedade, fato esse que não foi diferente em Natal.

A primeira experiência (1993 - 1994) foi a adoção do modelo de Orçamento Participativo pela prefeitura de Natal durante a gestão de Aldo Tinôco. O objetivo desse modelo era evidente nas campanhas: “Orçamento Participativo, você sugere, a prefeitura faz”.

A proposta de implementação do Orçamento Participativo em Natal foi baseada na metodologia utilizada na experiência realizada em Santo André (SP), no ABC paulista com o auxílio da consultoria Machado & Daniel Consultores Ltda, assim como estabeleceram

contato com outras experiências: Porto Alegre (RS), Itabuna (BA), Betim (MG), entre outros (CLEMENTINO, 1995).

A implementação do Orçamento Participativo foi liderada pela Secretária Municipal de Administração Geral e Planejamento, juntamente com alguns secretários municipais e técnicos favoráveis à ideia. Esse grupo era composto tanto por pessoas locais quanto por pessoas de fora, vindas de Santo André (SP), que tinham experiência em orçamento participativo. No primeiro ano, foi realizado o planejamento interno para a elaboração da proposta do ano seguinte. No entanto, a proposta do Orçamento Participativo enfrentou resistências internas dentro da prefeitura devido à falta de cultura e à inovação da proposta, bem como à fragmentação política do governo (ALBUQUERQUE NETA, 2010).

No primeiro ano, foi realizada, ainda, uma consulta pública para conhecer as principais reivindicações da população. Urnas foram espalhadas pela cidade em supermercados e farmácias, e os cidadãos puderam elencar suas prioridades. Cerca de 8% do eleitorado de Natal participou dessa consulta. O processo do OP envolvia etapas como definição de prioridades gerais do governo, análise do programa de governo, produção de um diagnóstico da cidade, discussões públicas do orçamento e outras formas de participação da população (ALBUQUERQUE NETA, 2010).

A fim de ampliar a compreensão acerca da primeira experiência em Natal, realizou-se entrevista semiestruturada com a Secretária de Planejamento da Gestão Aldo Tinôco, responsável pelo OP. De acordo com a entrevistada, o contato com a sociedade e o estímulo à participação podem ser considerados como bem sucedidos, a despeito dos desafios existentes:

Na sua origem, considero bem sucedido o envolvimento da sociedade civil sob a forma presencial e indireta (pesquisa de opinião com acesso espontâneo ao formulário). Foram espalhadas estrategicamente pela cidade 71 urnas onde todo cidadão acima de 16 anos poderia elencar prioridades específicas à cidade e ao bairro. Precisamente, 5.639 moradores de Natal atenderam ao chamamento da prefeitura espontaneamente “votaram” sobre suas prioridades (ENTREVISTADA A, 2023).

A divulgação do OP foi feita por meio de cartazes, mídia televisiva, rádio e jornais. Foram realizadas discussões em 35 bairros, agrupados em 20 sub-regiões, contando com a participação de 1.438 pessoas. Foram escolhidos 123 delegados para representar cada localidade na Conferência Municipal de Orçamento, onde foram discutidas e negociadas as prioridades (SOARES, 1997).

No entanto, durante as reuniões, muitas vezes, a população direcionava seus esforços para questões pontuais, como pedidos de emprego e auxílios financeiros, aproveitando a presença do prefeito. Isso dificultava o andamento das reuniões e mostrava a falta de interesse imediato da população em participar do processo de forma mais ampla. Paralelamente, a prefeitura também realizava programas assistencialistas, como o Mutirão dos Bairros, o que acabava contradizendo a proposta de um governo mais participativo (ALBUQUERQUE NETA, 2010). Além dos desafios inerentes à participação social, outros aspectos foram apontados como desafios de cunho prático pela então Secretária de Planejamento:

(...) na sua primeira tentativa, em 1993 (para o orçamento de 1994) e 1994 (para o orçamento de 1995), que apesar da peça orçamentária ter sido construída de modo participativo quanto aos recursos para capital (investimentos), e encaminhada à Câmara de Vereadores conforme resultados da Conferência Final do processo, houve dificuldades consideráveis à sua efetivação. Foi um momento muito difícil, e de grandes mudanças na economia brasileira com a implementação do Plano Real em 1994. Quando os entes públicos em todas as escalas federativas operaram seus orçamentos em sucessivas moedas: cruzeiro, cruzeiro real, URV e Real. Sem contar com outros importantes instrumentos de gestão em mudança, como a lei de licitação, sendo implantada na mesma época (ENTREVISTADA A, 2023).

Uma das principais dificuldades encontradas foi o acompanhamento das obras. O Conselho Municipal do Orçamento, formado pelos delegados eleitos, tinha o papel de acompanhar e fiscalizar a realização das obras consideradas prioritárias no OP. No entanto, o acompanhamento não funcionou como esperado, e muitas das prioridades discutidas foram esquecidas pela prefeitura, assim como a falta de compromisso em realizar uma gestão participativa, aliada à fragmentação das ações do governo, resultou em um descrédito político e social ao longo dos quatro anos de gestão. O distanciamento entre o discurso e a prática política levou ao aumento da desconfiança entre a população e o poder público. Além disso, as promessas de campanha não foram cumpridas devido à falta de apoio político necessário para governar (ALMEIDA, 2006; ALBUQUERQUE NETA, 2010).

Para além dos desafios político-relacionais geralmente referidos como entraves às experiências de OP no Brasil, a entrevistada ressaltou como a estrutura burocrática e administrativa, quando não adequada à finalidade desejada, podem travar o sucesso da experiência:

Desafios sempre foram de ordem política, econômica e fiscal. Com destaque para a escassez dos recursos a serem orçados, da baixa capacidade de manobra da prefeitura em romper com os ditames e regras legais de direcionamento do gasto, da incapacidade política de negociar percentuais mais modestos para serem destinados à Câmara de Vereadores (que sempre consegue o teto de 5%), a dificuldade em ampliar os recursos próprios destinados a investimentos. Enfim, de lidar com a alta inadimplência e a incapacidade de ampliação de receita (ENTREVISTADA A, 2023).

A entrevista realizada amplia os indícios de que os desafios ao OP em Natal vão além da falta de vontade política e dos aspectos políticos. Em resumo, a primeira experiência do OP em Natal teve como desafios, além da falta de apoio político, as resistências internas na prefeitura, as dificuldades de acompanhamento das obras, as dificuldades orçamentárias e a falta de compromisso em realizar uma gestão participativa, fatores que levaram a experiência ao descrédito e à não efetivação das propostas da sociedade.

A segunda experiência (2006-2008), durante a gestão do prefeito Carlos Eduardo, eleito em 2004 implementou o Orçamento Participativo. A visão da prefeitura em relação ao Orçamento Participativo era de estabelecer um processo de democracia participativa, no qual a responsabilidade pela definição das ações prioritárias fosse compartilhada com a população. Para isso, foram realizadas discussões abertas aos cidadãos, a fim de definir a distribuição dos recursos públicos municipais de acordo com as necessidades escolhidas pela própria população.

O processo de Orçamento Participativo em Natal foi organizado em um ciclo de atividades

estruturado. Inicialmente, foram realizadas reuniões de sensibilização nas comunidades, com o objetivo de envolver as pessoas nesse processo participativo. Em seguida, ocorreu a etapa de escolha dos temas prioritários. A prefeitura se inspirou em experiências bem-sucedidas de outras cidades, como Porto Alegre (RS), Recife (PE), Fortaleza (CE) e Aracaju (SE), para embasar seu projeto de Orçamento Participativo. Um marco importante desse processo foi o lançamento oficial do OP em Natal, no dia 4 de junho de 2005. Nesse evento, contou-se com a presença do então Ministro das Cidades, Olívio Dutra, que foi pioneiro do OP em Porto Alegre. Sua presença e contribuição ofereceram subsídios valiosos para a implementação do programa na cidade (ALBUQUERQUE NETA, 2010).

Para a gestão, ficaram estabelecidos alguns princípios como base para o Orçamento Participativo: universalidade, diversidade, transparência e efetividade nas regras. Em setembro de 2006, a Prefeitura do Natal realizou uma consulta para o Orçamento Participativo, a fim de considerá-las na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2006. A cidade foi dividida em sete regiões administrativas, e cada região escolheu três temas prioritários entre opções como saúde, saneamento, educação, assistência social, urbanismo e transporte.

No entanto, algumas dificuldades foram encontradas durante a implementação do Orçamento Participativo em Natal. A comunicação ainda era ineficiente, com poucos mecanismos de divulgação do OP, o que limitou seu alcance. Além disso, a quantidade de investimentos disponíveis era limitada, o que resultou na impossibilidade de atender todas as demandas apresentadas. O cadastro de entidades também apresentou deficiências, com associações inexistentes incluídas no banco de dados. Houve também resistência por parte de líderes comunitários, que estavam acostumados a resolver demandas diretamente com secretários, e encontraram dificuldades em se adaptar ao processo participativo. Além disso, a participação de determinadas secretarias na execução das obras foi inconsistente, dificultando sua implementação (ALBUQUERQUE NETA, 2010).

Apesar dos esforços empreendidos, as experiências realizadas em Natal não foram bem-sucedidas em estabelecer um vínculo de confiança entre a população e os projetos participativos. Esvaziamento das organizações de bairro, falta de respaldo político do governante, desconsideração dos reais interesses da população e limitações nos mecanismos de divulgação contribuíram para o descrédito da população em relação à sua participação, à organização popular da cidade e à política em geral (ALBUQUERQUE NETA, 2010).

A gestão 2009-2012, por sua vez, foi caracterizada por uma sucessão de Prefeitos (Micarla de Sousa; Paulinho Freire e Ney Lopes Jr.) e criou uma nova estratégia denominada Orçamento Democrático, a qual, segundo sua definição original, buscava assegurar a participação social na elaboração e no acompanhamento do orçamento por meio do Conselho da Cidade do Natal (CONCIDADE). A ideia era que a referida instância participativa, a partir dos seus membros e de plenárias, detalhasse os investimentos sociais. Porém, conforme demonstrado por Pereira (2014), a partir de entrevistas com atores locais, atividades do departamento responsável pelo orçamento participativo foram paralisadas e o setor recebeu outras atribuições.



Somente 1% do valor previsto na LDO era objeto de deliberação restrita ao âmbito do CONCIDADE. De acordo com Pereira (2014, p. 35), houve uma “descaracterização da metodologia implementada na gestão anterior”, visto que a deliberação se restringia aos integrantes de conselhos gestores, conselhos comunitários e representantes do governo. Além disso, os encontros realizados nos bairros da cidade tinham capacidade de contribuição reduzida, na medida em 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” (PEREIRA, 2014, p. 35).

Com o retorno de Carlos Eduardo Alves como prefeito de Natal, em 2013, o Orçamento Participativo entrou em sua terceira fase, com desafio de retomada e reconexão com os atores sociais. Esta terceira fase vem tendo continuidade até os dias atuais, tendo em vista que, após a saída do prefeito Carlos Eduardo Alves, o prefeito Álvaro Dias (2018-2020 e 2021-mandato em andamento) deu continuidade ao OP e manteve parte da equipe anterior à frente de sua execução.

A primeira providência da retomada (em 2008) foi o restabelecimento da estrutura administrativa responsável pelo OP. Mais tarde, com a transferência da execução orçamentária municipal para a Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), a formulação e o monitoramento do OP ficaram como responsabilidade da SEMPLA e a sua execução passou para a SEMAD.

A fim de compreender o cenário de retomada, foi realizada uma entrevista semiestruturada com uma servidora municipal que acompanhou as diversas fases de implementação do OP em Natal no Departamento de Participação Popular. Acerca da retomada e reestruturação realizadas a partir de 2013, a entrevista afirma:

E nós encontramos orçamento participativo sem memória, mesmo a gente tendo deixado toda a memória em gestões passadas de Carlos Eduardo. Então a gente teve que retomar, fazer o cadastramento da população, mobilizar a sociedade civil organizada e fazer parcerias com órgãos públicos, com universidades, com igrejas, com associações. (...) para a gente começar a criar uma metodologia, uma nova metodologia. Então, quando a gente entrou em 2013, a dotação orçamentária do orçamento participativo no plano plurianual não existia. Então, o ano de 2013 foi mais de mobilização. (ENTREVISTADA B, 2023).

Ou seja, a reestruturação passou inicialmente pela recuperação das informações existentes e pela preparação da estrutura administrativa para receber o OP. Além disso, como relatou a entrevistada C: “o grande e maior desafio foi mobilizar (...) pessoas para que elas viessem participar das audiências”.

O passo seguinte foi a realização do seminário “Participação Popular para apreciação do Plano Plurianual (PPA) 2014/2017” como etapa de mobilização voltada a preparar a sociedade para a realização de reuniões nas regiões administrativas de Natal, a fim de apresentar a metodologia do OP e efetuar o cadastro dos cidadãos maiores de 16 anos interessados em participar da etapa do seminário regional temático, voltado a realizar a eleição dos delegados do OP por um mandato de dois anos e das temáticas prioritárias para as regiões administrativas de

Natal (PEREIRA, 2014).

Em 2013, o foco foi preparar os participantes para a deliberação do ciclo orçamentário em 2014. Nesse sentido, foi realizada a Conferência do Orçamento Participativo do Natal. Como afirma Pereira (2014, p. 45), a retomada efetiva do OP ocorre, portanto, em 2014: “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”.

As etapas seguintes foram de consolidação e fortalecimento. Nesse sentido, outras estratégias foram decorrentes do OP, como o OP Criança e o OP Virtual, criado, principalmente, com foco na ampliação da participação do público jovem. Conforme a entrevistada B: “Teve o orçamento Participativo Virtual, (...) que teve uma participação muito boa, porque a gente percebeu que os jovens não estavam nas presenciais”.

Vale ressaltar que os desafios de elaboração e execução tiveram continuidade nesta nova fase. Por exemplo, cite-se a reduzida composição da equipe que formava o departamento responsável pelo OP. Além disso, o baixo percentual destinado ao OP, que originalmente era de 1% das receitas tributárias e foi atualizado para 1,5%, também desestimula a participação. De acordo com a entrevistada B, os desafios vão além, afirmando que “O problema do orçamento participativo é que ele não é lei. É uma metodologia que não se torna lei e que você, tipo, maquia, consegue maquiar, sabe? (...) A população se decepciona porque quer aquela deliberação executada e a gente não consegue” (ENTREVISTADA B, 2023). A referida entrevistada também aponta a ausência de diálogo interno como entrave ao OP em Natal:

Existia uma diferença de secretaria. A saúde tinha muito empenho. Participava, tinha uma equipe muito boa na saúde, na época que realmente se preocupava em executar o que foi deliberado. A gente conseguiu a UPA lá de Mãe Luíza, com todo sacrifício, uma UPA. Foi UPA, não. Foi uma UBS, uma unidade básica de saúde, lá em Mãe Luíza. A gente conseguiu. E a gente inaugurou e tudo, sabe? Mas outras nem recebiam a gente.

Outro ponto de destaque no rol de entraves evidenciados nas entrevistas foi a ausência de uma diversificação dos participantes do OP, pois, como afirmou a entrevistada B:

são as mesmas carinhas, as mesmas no conselho da cidade, em qualquer manifestação pública de prefeitura, de qualquer evento, você vai ver as mesmas lideranças, as mesmas caras. Então a política que eu falo, a política partidária, ela está muito (...) muito ligada a isso, sabe? A essa participação social. Você não consegue diversificar o público, porque são aqueles grupos que participam, aquelas lideranças comunitárias, ligadas sempre a um político, ou a um vereador, ou a gestão de um modo geral.

A atuação do Poder Legislativo também foi elencada como um fator dificultador da consolidação do OP em Natal, na medida em que “(...) tudo era submetido ao poder legislativo. E lá, se o vereador entendesse que aquela proposta que foi aclamada por um grupo não era pertinente, ele poderia fazer uma emenda, ele poderia modificar” (ENTREVISTADA C, 2023).

A própria compreensão da sociedade acerca do OP foi citada pela entrevistada D como

algo a ser desenvolvido, tendo em vista que ainda se observa uma participação ainda focada em interesses pontuais e individuais. Nesse sentido, a entrevistada D, secretária municipal, afirmou a importância da participação social na definição do orçamento, mas destacou a necessidade de uma sensibilização da sociedade quanto aos benefícios coletivos: “(...) o programa em si, ele é muito interessante (...) Mas desde que as pessoas se conscientizem, eu não posso só pensar, vamos, um exemplo, no bairro aqui cidade alta, eu tenho que pensar aqui na região leste, (...) que venha a atender a todos os moradores da região” (ENTREVISTADA D, 2023).

Para a entrevistada E, também secretária municipal, o entrave está relacionado com o baixo interesse da sociedade em participar do OP:

Mas qual é o grande desafio do OP? Não é executar o processo em si, a gente consegue fazer as plenárias, a gente consegue mobilizar as pessoas, talvez não como a gente gostaria, porque há essa dificuldade das pessoas se interessarem a estar ali para opinar, etc. A gente agora está tentando resgatar um pouco isso a partir de um projeto que a gente está retomando (ENTREVISTADA E, 2023)

A retomada histórica do OP em Natal permitiu a identificação dos seus desafios passados e presentes. Os elementos já considerados fornecem indícios para a conclusão de que a dificuldade de avanço pode ir além da vontade política. Contudo, é necessário lançar luz sobre aspectos da gestão orçamentária a fim de identificar a existência ou não de mais um limite à implementação do OP em Natal.

#### **4 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM NATAL/RN**

O Orçamento público é uma espécie de instrumento de gestão detentor de grande relevância na administração pública. Ele é utilizado pelos governos para fins de organização dos seus recursos financeiros. No Brasil, o orçamento se encontra revestido de formalidades legais, estando o mesmo previsto na Constituição, e sendo materializado anualmente em lei específica. Essa, por sua vez, estima fixa a despesa e estima a receita para um determinado exercício.

Na contemporaneidade, o orçamento apresenta múltiplas funções, dentre elas estão a de controle político, contábil, financeiro, gerencial, administrativo e de planejamento. Ao incorporar a função de planejamento, tem-se por trás a ideia de que o orçamento deve espelhar o processo de produção de políticas públicas, de forma a propiciar a sua análise pela finalidade do gasto. Além dessas funções, e considerando a participação estatal na economia, pode-se considerar que o orçamento detém também as seguintes funções: alocativa, distributiva e estabilizadora (ESESP, 2020).

Para a compreensão do orçamento público é necessário, entre outras questões, o conhecimento acerca das técnicas e práticas orçamentárias, sendo que uma delas nos interessa de modo particular, que é o orçamento participativo. As demais são: orçamento clássico ou tradicional, orçamento de desempenho, orçamento programa, orçamento base-zero, orçamento incremental e orçamento com teto fixo (ESESP, 2020).

Nesse contexto, assume-se que discutir questões relacionadas às demandas e aos

recursos destinados para o OP implica em compreender, por exemplo, como funciona o ciclo orçamentário, tendo em vista que esse é um processo flexível, dinâmico e contínuo por meio do qual se elabora, executa, controla e avalia todos os programas públicos nos aspectos físico e financeiro. De modo complementar, tem-se que, no ciclo orçamentário, o acompanhamento dos principais agregados das receitas e das despesas tem como base o cálculo das Necessidades de Financiamento (ESESP, 2020).

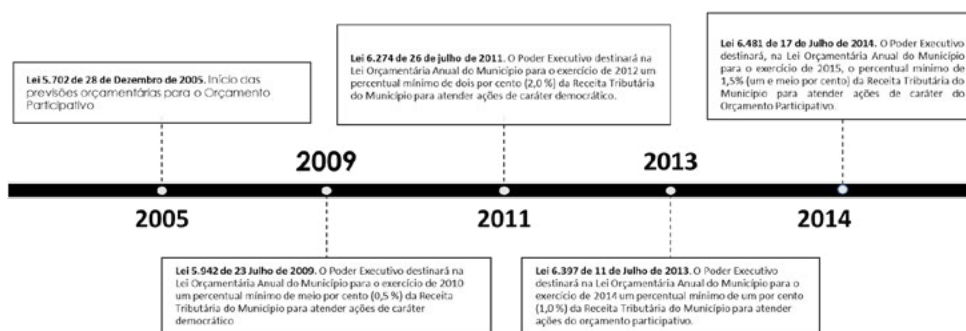
Em face do exposto, realiza-se aqui um esforço no sentido de identificar elementos que se enquadrem na dimensão fiscal-orçamentária que possam ajudar no entendimento do orçamento participativo em Natal. Registra-se que o esforço não é simples, sobretudo porque faltam registros oficiais que permitam o cruzamento de informações de natureza fiscal, orçamentária e financeira com as demandas e os recursos efetivamente destinados ao OP. Apesar disso, não se nega a importância e a potência do orçamento participativo na gestão do orçamento. Com relação a isso, Fedozzi e Lima (2013, p. 02) observam que a:

emergência dos OP's tornou-se particularmente importante porque possibilitou a intervenção popular sobre o principal instrumento de gestão do Estado moderno, que é o orçamento público. O orçamento sintetiza, em grande parte, a regulação real e legal da noção de cidadania, pois expressa direitos e deveres que nascem da reciprocidade entre governantes e governados (res pública) e das relações entre os poderes do Estado entre si. O orçamento representa, em grande parte, como se dão as políticas de produção da renda social (receitas) e de sua distribuição na sociedade (despesas). Nesse sentido, o orçamento é uma das expressões do moderno contrato social e, por isso, é considerado o núcleo duro das decisões políticas fundamentais, embora não esgote o leque das decisões que afetam a organização social.

Parece ser evidente a centralidade e a relevância que o orçamento participativo possui tanto na produção de políticas públicas quanto na organização social e na regulação da própria noção de cidadania. Em linhas gerais, o OP goza de um grande potencial que pode ser utilizado na promoção de alterações na própria relação Estado e Sociedade, e naquilo que dela deriva e/ou depende.

Ao lançar luz sobre a experiência de Natal, verifica-se, a partir da análise documental, como se deu a previsão do Orçamento Participativo nas previsões orçamentárias (Figura 01).

**Figura 01-** Linha do Tempo da relação entre as Leis Orçamentárias e o Orçamento Participativo do município de Natal/RN



Fonte: elaboração própria (2023) com base na pesquisa documental.

A Lei nº 5.702, de dezembro de 2005, trata do orçamento de 2006, no qual constou o Programa Gestão Democrática da Cidade, ao qual o projeto do Orçamento Participativo foi vinculado. À época, definiu-se como objetivo central do OP criar mecanismos que garantissem a participação social no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação do ciclo orçamentário. Inicialmente, o projeto do orçamento participativo ficou vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças, posteriormente foi para a Secretaria de Obras Públicas e Infra-estrutura, no mandato da ex-Prefeita Micarla de Sousa. Depois, no mandato do ex-Prefeito Carlos Eduardo Nunes Alves (2013-2018), voltou para a Secretaria Municipal de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação (2013-2014), que na reforma administrativa passando, a partir de 2015, a ser denominada de Secretaria de Planejamento, assim está até os dias atuais.

**Figura 02:** Quadro Síntese do Orçamento Participativo nas Leis Orçamentárias Anuais

Ano	Função	Programa	Projeto	Órgão	Tipo
2006	Administração	Gestão Democrática da Cidade	Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças	Finalístico
2007	Administração	Gestão Democrática da Cidade	Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças	Finalístico
2008	Administração	Gestão Democrática da Cidade	Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças	Finalístico
2009	Administração	Gestão Democrática da Cidade	Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças	Finalístico
2010	Administração	Mobilidade e Cidadania	Obras e Serviços do Orçamento Democrático*	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infra-estrutura - SEMOP	Finalístico
2011	Administração	Mobilidade e Cidadania	1461 - Obras e Serviços do Orçamento Democrático; 1463 - Pavimentação de Vias Públicas; 2452 - Conservação e Manutenção de Vias Públicas	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infra-estrutura - SEMOP	Finalístico
2012	Administração	Mobilidade e Cidadania	1461 - Obras e Serviços do Orçamento Democrático; 1463 - Pavimentação de Vias Públicas; 2452 - Conservação e Manutenção de Vias Públicas	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infra-estrutura - SEMOP	Finalístico
2013	Administração	Gestão Democrática da Cidade	Operacionalização do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação	Finalístico
2014	Administração	Planejamento Estratégico e Orçamento Participativo	Operacionalização do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação	Finalístico
2015	Administração	Planejamento Estratégico e Orçamento Participativo	Operacionalização do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2016	Administração	Planejamento Estratégico e Orçamento Participativo	Operacionalização do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2017	Administração			Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2018	Administração			Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2019	Urbanismo	Infra-estrutura Urbana	Demandas do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2020	Urbanismo	Infra-estrutura Urbana	Demandas do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2021	Urbanismo	Infra-estrutura Urbana	Demandas do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2022	Urbanismo	Infra-estrutura Urbana	Demandas do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico
2023	Urbanismo	Infra-estrutura Urbana	Demandas do Orçamento Participativo	Secretaria Municipal de Planejamento	Finalístico

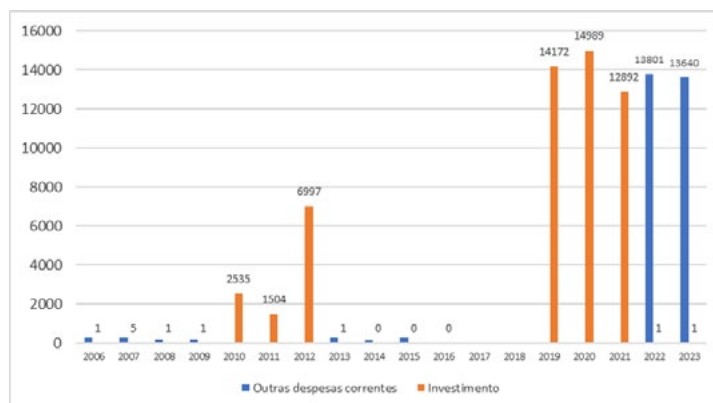
Fonte: elaboração própria (2024) com base na pesquisa documental

Em termos de recursos foram previstos, inicialmente, o montante de R\$ 280 mil para ações relacionadas ao Orçamento Participativo, sendo R\$ 279 mil classificadas na rubrica outras despesas correntes<sup>5</sup> e R\$ 1.000,00 na rubrica investimento<sup>6</sup>. Com relação às previsões orçamentárias, o gráfico 01 a seguir apresenta uma série histórica.

<sup>5</sup> De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, define-se Outras despesas correntes como as “Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2023).

<sup>6</sup> Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, define-se Investimento como as “Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2023).

**Gráfico 01-** Previsão das Despesas Orçamentárias em relação ao Orçamento Participativo (R\$ Valores em mil)



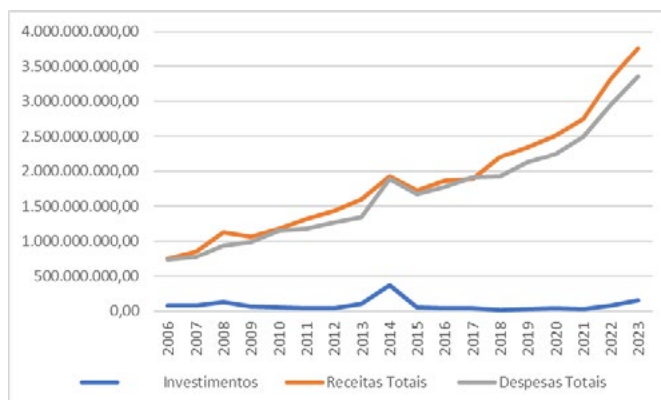
Fonte: elaboração própria (2024) com base na pesquisa documental.

Em Natal, com relação ao orçamento participativo, não foram previstos recursos orçamentários para investimentos entre os anos de 2014 e 2016, conforme pode ser observado no gráfico 01. Considerando os valores dos anos anteriores, pode-se supor que, em alguma medida, isso tenha relação com o quadro da crise macroeconômica nacional que afetou fortemente os municípios brasileiros. Com relação a isso, Peres (2020, p. 3) observa que:

Desde 2014, com a crise macroeconômica do país, as receitas municipais oscilaram entre queda real e estagnação. Desvinculadas da receita, as despesas obrigatórias seguiram crescendo no mesmo período (Orair et al., 2016). Para piorar o cenário, sendo a maior parte da arrecadação municipal baseada em impostos, que são vinculados às áreas de educação e saúde, sobra pouco espaço para investimentos em outras áreas, o que restringe a possibilidade de discussão participativa dos investimentos locais, em especial, em momentos nos quais a receita cai ou cresce pouco.

O gráfico 02, por sua vez, explicita a relação entre receita total, despesa total e investimentos. Podem ser observadas oscilações entre crescimento das receitas e das despesas, reforçando, em alguns momentos, a ideia de que a demanda por gastos é sempre superior aos recursos públicos disponíveis para fazer face às despesas.

**Gráfico 02 -** Receita Total, Despesa Total e Investimentos



Fonte: elaboração própria (2024) a partir de dados do STN/SICONFI

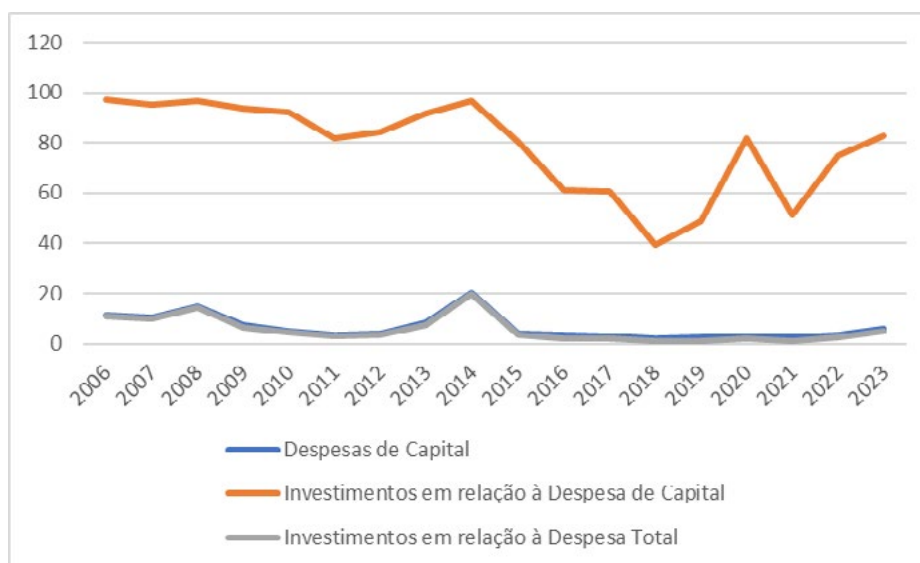
Os investimentos têm um período de pico, o que se supõe que isso esteja fortemente relacionado com o conjunto de intervenções realizadas no município em face da Copa do Mundo de 2014 tendo em vista que Natal foi uma cidade-sede.

Em Natal, no ano de 2015 houve uma queda da receita de cerca de 10,52% quando comparado com o ano de 2014. Vale destacar que tal queda se inscreve em um quadro maior da crise ocorrida no país de 2014-2016, a qual foi resultado de choques de oferta e de demanda. Ainda sobre a crise, observa-se que ela levou à redução da capacidade de crescimento da economia e elevou o custo fiscal (BARBOSA FILHO, 2017). Além disso, a referida crise teve sérias implicações do ponto de vista da perda relativa de autonomia orçamentária por parte dos municípios, não sendo Natal uma exceção.

O que se verifica no gráfico 03 é um crescimento da Despesas de Capital, bem como dos Investimentos em relação à Despesa de Capital e dos Investimentos em relação à Despesa Total no período de 2013-2014, seguindo de queda em 2015, movimento esse compatível com a queda das receitas verificado no gráfico anterior.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2023), classificam-se na categoria Despesas de Capital aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ainda, segundo o referido Manual, “as despesas orçamentárias de capital mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida)” (Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional, 2023. p.79).

**Gráfico 03** - Despesas de Capital, Investimentos em relação à Despesa de Capital e Investimentos em relação à Despesa Total (%)



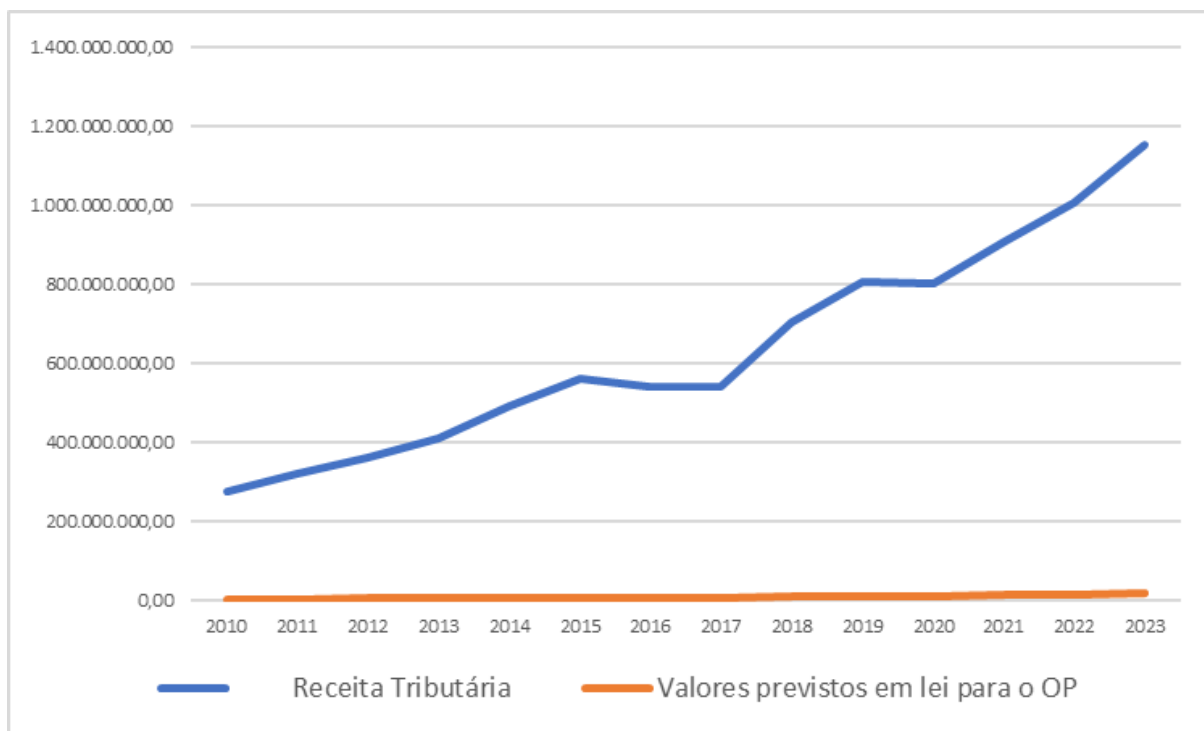
Fonte: elaboração própria (2024) a partir de dados do STN/SICONFI

Em face das condições fiscais-orçamentárias identificadas, buscou-se identificar, junto à gestão municipal, as condições locais para a implementação do Orçamento Participativo. Com relação a esse ponto, a entrevistada D afirmou que

As condições assim, nós ultimamente não estamos de verdade aplicando o que foi destinado, exatamente por isso, porque quando eu estou atendendo lá, ou que determinada comunidade solicitou, o município já atende para a região como um todo, entendeu? Então, acho que até, como eu digo, assim, é uma... duplicidade de ação. Não é sobre... É nem sobrepostos. São as ações sobrepostas, entendeu? O município já faz para as regiões como um todo. E quando vem o OP a gente vai e coloca só pra... Pra...determinado local, entendeu? Então, eu acho que, para a parte financeira e o equilíbrio do município, acho que dificulta um pouco, sabe? na minha concepção dificulta. [...] A gente tem uma atividade específica em um valor definido que é 1,5% das receitas livres do município, tá certo? Então a gente destina esse orçamento de 1,5% das receitas livres do município. Em cima daquilo ali atendendo todas as demandas que foram pleiteadas.

Considerando a linha do tempo apresentada anteriormente, foram verificados 4 percentuais diferentes destinados, pela legislação municipal, para serem destinados às ações de caráter do orçamento participativo, por ordem cronológica: 0,5%, 2%, 1% e 1,5%. Desde 2015 que esse último percentual vem sendo tomado como referência pelo executivo municipal para aquelas ações. Considerando esses percentuais, e, supondo que eles foram cumpridos na íntegra, tem-se, no mínimo, os valores expressos no gráfico 04 destinados ao orçamento participativo em Natal em relação à receita tributária.

**Gráfico 04** - Estimativa de valores previstos em lei para o Orçamento Participativo em relação à receita tributária (valores em R\$)



Fonte: elaboração própria (2024) a partir de dados do STN/SICONFI e de leis de diretrizes orçamentárias (LDO's) do município do Natal/RN.

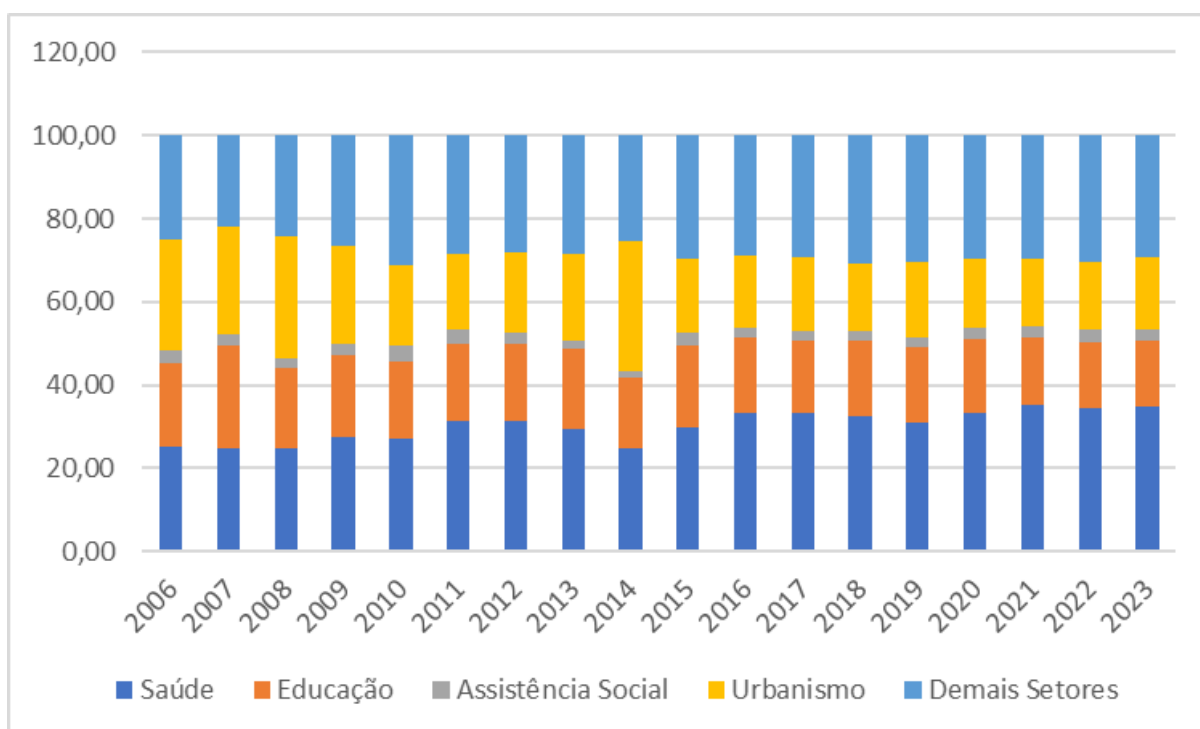


Voltando à fala da entrevistada D. Embora o entendimento desta possa indicar que a atuação estatal atende ações em uma perspectiva regionalizada, é importante reter que, para efeitos de orçamento participativo, as ações devem ser capazes de apreender as dinâmicas e as demandas de cada território, precisando estarem registradas, portanto, no plano e no orçamento. Nesse contexto, é necessário assumir que não há um controle absoluto por parte do Estado de todas as variáveis que afetam aqueles dois instrumentos de planejamento governamental (o plano e o orçamento), mesmo que o Estado seja um ator importante e responsável por ambos.

De forma complementar Peres (2020) destaca que há o alargamento da arena política via participação direta, no processo de alocação de recursos, por parte dos representantes da sociedade. Nesse sentido, tende-se a considerar não apenas os interesses daqueles grupos que são empoderados seja política e/ou economicamente, mas de todos os que vierem a participar.

Os dados do gráfico 05, por sua vez, evidenciam que há uma crescente relevância da setorialização das políticas no orçamento público do município do Natal, conforme observado na primeira seção deste artigo.

**Gráfico 05 - Despesa por função no município de Natal em relação ao percentual da despesa total liquidada**



Fonte: elaboração própria (2024) a partir de dados do STN/SICONFI.

Essa realidade, por sua vez, não é exclusiva de Natal, conforme demonstra Peres (2020) ao abordar as dificuldades institucionais e econômicas para os orçamentos participativos tendo como recorte municípios brasileiros. Em Natal também se constata uma concentração orçamentária nas áreas de saúde e de educação.

Isso sinaliza, em alguma medida, para o aumento da importância e do peso que setores

como saúde, educação e assistência - os quais possuem sistemas de políticas públicas - têm na composição orçamentária-financeira, de um lado. De outro, aponta para a redução dos percentuais que podem ser discricionariamente mediados entre os que vierem a participar do OP, o que resultaria no alargamento da arena política do orçamento. Ademais, pode-se dizer que seriam criadas condições para que os cidadãos pudessem se aproximar da definição alocativa dos recursos do orçamento público (PERES, 2020).

Em face da discussão acerca da setorialização, é importante destacar que no Brasil o processo de vinculação de receitas públicas é um mecanismo usado na execução orçamentário-financeira. O principal objetivo, nesse caso, é o de estabelecer uma ligação entre uma arrecadação e uma destinação específica. Na prática, o que ocorre é que as vinculações são estabelecidas por instrumentos legislativos que acabam obrigando a inscrição orçamentário-financeira (ENAP, 2014).

Considerando os recursos públicos, Peres (2020) destaca que o OP é o espaço onde a mediação em torno desses recursos ocorre. Para além da sua finalidade de alocação democrática de recursos, vale destacar que o OP possui um importante papel na ampliação da transparência pública. Com relação a isso, Goulart (2006, p. 70) destaca que:

Não obstante, a introdução de um novo componente participativo na dinâmica de alocação de recursos públicos contém um sentido pedagógico e opinativo que permite tornar mais transparentes as nebulosas engrenagens relativas à representação parlamentar e suas conexões com os procedimentos decisórios no âmbito de suas relações com os Executivos municipais.

No bojo do debate sobre gestão democrática das cidades, há a previsão de que ocorra o processo de gestão orçamentária participativa - o qual inclui diferentes atividades (debates, consultas, audiências) - sobre o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), como condição obrigatória para que esses instrumentos de planejamento e orçamento sejam aprovados pela Câmara Municipal.

Apesar da previsão, ainda se verifica um descompasso entre o que consta nos marcos regulatórios e o que efetivamente é realizada pelas gestões municipais, sobretudo quando se constata a urgência - além da importância - de que ocorra o alargamento das bases para a participação social sob o risco de se esterilizar e até mesmo de haver descontinuidade em experiências como o orçamento participativo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados permitiram realizar uma retomada dos avanços e retrocessos do OP em Natal, elencando desafios históricos e atuais, a exemplo da estrutura burocrática e administrativa, quando não adequada à finalidade desejada; a reduzida composição da equipe; a ausência de diálogo interno; a ausência de uma diversificação dos participantes do OP; a atuação do Poder Legislativo; a pouca compreensão da sociedade acerca do OP e o reduzido interesse da sociedade em participar.

Observando os dados, foi possível concluir que na experiência de Natal há dificuldade na destinação de recursos para o Orçamento Participativo por algumas razões.

A primeira delas diz respeito ao próprio processo de descentralização administrativa que transfere responsabilidades para os entes municipais no que diz respeito a um conjunto de políticas públicas, como as de saúde, educação e assistência social, o que pressiona as finanças locais reduzindo a autonomia financeira dos municípios no financiamento de políticas que são de sua competência exclusiva.

A segunda delas refere-se ao tipo de vinculação feita pelo município na lei orçamentária anual para as ações do Orçamento Participativo. Ou seja, vinculou-se não às receitas totais do município, mas apenas às receitas tributárias, o que reduz significativamente o montante absoluto que estaria disponível para aquelas ações, logo, estão à disposição menos recursos a serem mediados no conflito distributivo.

A terceira se refere ao fato de que são constantes as oscilações de previsões orçamentárias na rubrica investimentos para as ações do OP, chegando em alguns anos nos quais não se verifica a previsão de recursos no orçamento.

A quarta, por sua vez, diz respeito ao fato de que algumas entrevistadas não compreendem com muita clareza a lógica de funcionamento e o real objetivo do orçamento participativo, inclusive, em alguns momentos chegando a reduzi-lo à mera execução de obras; e se elas estão sendo realizadas, não há, em princípio, razão de existir ou de ser do OP dado que as obras podem ocorrer “dentro” ou “fora” do OP.

Tal entendimento, somado à problemática da setorialização dos recursos - a qual, conforme discutido, reduz os percentuais para serem mediados no conflito distributivo e, por conseguinte, afasta os cidadãos da decisão alocativa dos recursos - são fatores que caracterizam OP em Natal.

Em linhas gerais, das questões observadas a partir da trajetória do OP em Natal, infere-se que a falta de uma gestão democrática em Natal capaz de promover o OP, enquanto uma prioridade da gestão, gera um grande custo para a participação social e vai na contramão do fortalecimento dessas instâncias participativas junto ao Estado. As problemáticas evidenciadas até aqui indicam a necessidade de fortalecer o entendimento do que é participação social na administração municipal. Apesar dos entraves apontados aqui, a disseminação dos orçamentos participativos pelo país, assim como os demais espaços de participação, chama a atenção para o fato de que, após a Constituição de 1988, foi possível viabilizar um projeto participativo que se tornou referência mundial, contudo, vencer os desafios requer cada vez mais vontade política do gestor.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE NETA, Terezinha Cabral de. **Entre a potência e o ato: atitudes políticas e percepções de mobilização em Natal e Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado 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**. Tese (Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Estudos Avançados. 31 (89), 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/>. Acesso em: 01 de ago 2023.
- BEZERRA, Carla de Paiva. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária**. In: Anais.. 41o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu-MG, Brasil, 2017.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Decifrando a participação: montagem de uma experiência de orçamento participativo**. II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, São Paulo, 1995.
- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense para o Desenvolvimento**. Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.
- FEDOZZI, Luciano. LIMA, Kátia Cacilda Pereira. **Os orçamentos participativos no Brasil**. In: DIAS, Nelson (org). Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. In Loco: Lisboa, 2013.
- FERREIRA, Glenda D.; LIMA-SILVA, Fernanda; RAMELLI, Felipe. Dimensão financeira da capacidade estatal e gestão municipal. uma análise da política de habitação de João Pessoa no período recente. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)**. João Pessoa/PB. v. 6;n °3, 2021. p 102-126.
- GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 69: 49-78, 2006.
- INSTITUTO POLIS. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2001.
- NATAL/RN. **Lei nº 5.702** de 28 de Dezembro de 2005. Estima as receitas e fixa a despesa do Município do Natal, para o exercício financeiro de 2005.
- NATAL/RN. **Lei nº 5.769**, de 13 de Janeiro de 2007. Estima as receitas e fixa a despesa do Município do Natal, para o exercício financeiro de 2007.
- NATAL/RN. **Lei nº 5.942**, 23 de Julho de 2009. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração do Orçamento Geral do Município para o exercício de 2010 e dá outras providências.
- NATAL/RN. **Lei nº 6.274** de 26 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração do Orçamento Geral do Município para o exercício de 2012 e dá outras providências.

NATAL/RN. **Lei nº 6.397** de 11 de Julho de 2013. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração do Orçamento Geral do Município para o exercício de 2014 e dá outras providências.

NATAL/RN. **Lei nº 6.481** de 17 de Julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração do Orçamento Geral do Município para o exercício de 2015 e dá outras providências.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>> Acesso em: 07.maio. 2010.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o Orçamento Participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, Salvador v.33, p.01-20, 2020.

PEREIRA, Juliete Bernardino. **Desafios de uma gestão democrática: a institucionalização e efetividade do orçamento participativo em Natal-RN**. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014

WAMPLER, Brian. **O Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.