

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR

Flávia Damares Santos Batista<sup>1</sup>

Maria Auxiliadora da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** *O presente texto aborda o Orçamento Participativo como um instrumento de envolvimento popular na gestão pública municipal. A implantação deste em muitos municípios brasileiros se intensifica a partir da década de 1980, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois, esta determina, através do Art. 29º, que o planejamento municipal envolva a cooperação de associações representativas, possibilitando uma maior participação popular na construção do orçamento público, além de modificar a sistemática orçamentária. O orçamento participativo em Salvador configura-se como objeto central da discussão do texto, nesta enfocando-se a metodologia empregada pela atual gestão municipal, que é desenvolvida em três etapas até ser enviada para aprovação na Câmara dos Vereadores, porém, mesmo que a Câmara aprove as quatro prioridades estabelecidas pela população de cada administração regional (AR), não significa que estas serão executadas e que a população terá seu pedido atendido ou que seus problemas serão resolvidos, pois o que, se constatou foi que até o presente momento, só duas prioridades foram executadas.*

**Palavras-chave:** Orçamento participativo; Gestão pública; Participação popular.

## INTRODUÇÃO

Caminhos inovadores e estruturas diferenciadas de governança começam a surgir no cenário mundial a partir da década de 1960, com as novas características apresentadas pelas grandes cidades, impulsionando mudanças na forma como o Estado planeja e gerencia o seu espaço. Essas mudanças foram, em grande parte, fruto da pressão exercida pela sociedade civil que exigia maior participação nas tomadas de decisões a respeito dos assuntos que iriam influenciar diretamente seu cotidiano.

No Brasil, a abertura política, após 25 anos de ditadura militar, e a promulgação da nova Constituição Federal (CF) de 1988 possibilitaram grandes avanços para a participação popular no planejamento e gestão municipal do espaço, criando instrumentos com os quais a sociedade civil pudesse ter uma maior participação no processo de gestão dos recursos públicos.

A partir desse contexto percebe-se um número crescente de práticas de participação popular na gestão pública municipal; exemplo dessas práticas é a implantação dos orçamentos participativos em vários municípios brasileiro. O município de Salvador elabora sua primeira proposta de orçamento participativo na década de 1990, entretanto, sua metodologia muda ao longo das administrações subseqüentes.

O presente texto, fruto de uma pesquisa que ainda não foi finalizada, discorre sobre o Orçamento Participativo como um instrumento de envolvimento popular na gestão pública e a metodologia empregada neste mecanismo pela atual gestão municipal de Salvador, buscando compreender como a população está de fato inserida nesse contexto.

---

<sup>1</sup>É estudante de graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, integrante do grupo de pesquisa Produção do Espaço Urbano (PEU) como bolsista Milton Santos, 2006/2007.

<sup>2</sup> Professora do Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Bahia – Orientadora.

## A ITENSIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

A partir da década de 1960 percebe-se uma nova configuração no cenário político e sócio-econômico em várias partes do mundo. As grandes cidades assumem características peculiares tanto em sua morfologia quanto em sua dinâmica social. Estas cidades tornam-se policêntricas, dotadas de uma vida intra-urbana mais intensa. Essa nova configuração exige mudanças por parte do Estado na forma de ver, planejar e gerenciar seu espaço. Tais mudanças trazem consigo a criação de novas estruturas e caminhos inovadores de governança envolvendo não só os órgãos de Governo, mas, também, a sociedade civil, organizações não-governamentais e o setor privado com parcerias públicas (SCOTT, 2001).

Neste mesmo período, segundo Lacaze (1993), a prática do urbanismo participativo começa a se desenvolver, nos países anglo-saxônicos, denominados de “*advocacy planing*”, em consequência de uma série de críticas formuladas aos modos de planificação anterior. Conforme Lacaze (1993, p.57), tais críticas surgiram “*simultaneamente de trabalhos científicos e de reivindicações concretas provenientes de associações locais*”. Essas associações representavam a crítica popular, reivindicando dos “*poderes institucionais o direito de vigilância e controle dos sistemas de decisão resultante dos procedimentos regulamentares*”, partindo do princípio de não admitir que as decisões que vão influenciar o cotidiano de suas vidas possam ser tomadas por agentes “longínquos”, sem ao menos pensar em lhes consultar (LACAZE, 1993).

No Brasil, a participação popular na gestão e planejamento urbano municipal intensificou-se na década de 1980, devido, principalmente, a Constituição Federal (CF) de 1988, por possibilitar uma abertura para diversas experiências e práticas de participação, pois, além de restabelecer as eleições diretas para presidente, governador e prefeito, estabeleceu, também, a possibilidade de participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, atendendo aos anseios da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular. Percebe-se, então, que, a partir desse momento a prática de Consultas Públicas (CP), Audiências Públicas (AP), Orçamentos Participativos (OP) e Conselhos Gestores espalha-se por todas as regiões do país. Com relação ao Orçamento Participativo, este é um instrumento que possibilita uma abertura para a sociedade civil contribuir diretamente na gestão do investimento dos recursos públicos. Esse mecanismo é um contrato ou uma parceria entre o Estado e a sociedade civil.

A C.F de 1988 ampliou e modificou a sistemática orçamentária introduzindo três instrumentos básicos que são integrados entre si para a elaboração do orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA), determinando, ainda, através do Art. 29º, que o planejamento municipal tenha cooperação de associações representativas, possibilitando uma maior participação popular na construção orçamentária.

De 1989 a 2004, registrou-se um total de 269 municípios brasileiros com algum tipo de experiências de orçamentos participativos. A experiência de participação popular que mais se destacou no Brasil foi o OP no município de Porto Alegre, instituído em 1989 na gestão do Prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Souza (2004), esta foi a experiência mais consistente no Brasil, havendo de fato uma significativa delegação de poder decisório à população.

Em Salvador, a proposta do OP surgiu em 1993, na gestão da prefeita Lídice da Mata, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), considerado como partido de oposição naquele momento, configurando-se em um dos motivos para que esta proposta se apresentasse bastante distinta da instituída em Porto Alegre. Boschi (2005) afirma que houve resistência ao OP por parte do Secretariado Municipal, criando bloqueios à implementação deste instrumento através

da ausência de uma relação estreita entre o planejamento e orçamento e a resistência generalizada e fragmentária do secretariado.

Em entrevista dada ao Portal Gestão Social, a atual coordenadora das AR's e responsável pelo orçamento participativo declarou que uma das dificuldades iniciais encontrada na implantação do OP foi a relação com a Câmara de Vereadores, porque os vereadores sentiram-se ameaçados pela figura dos delegados, receosos de que estes fossem ocupar o seu papel.

Desde a implementação da proposta do OP em Salvador, este acompanhou as sucessivas gestões administrativas do município, sofrendo mudanças significativas de acordo com a transição de governo devido, principalmente, a uma descontinuidade administrativa (oscilação de liderança de direita e esquerda) no âmbito municipal.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR

Souza (2004) argumenta que existe duas formas de participação popular nos orçamentos participativos: uma de caráter deliberativo, isto é, a população tem um verdadeiro papel decisório, sendo esta considerada pelo autor como autêntica; a outra forma é de caráter consultivo, em que a população não tem condições de decidir efetivamente, existindo apenas uma “pseudoparticipação”.

O OP desenvolvido em Porto Alegre é um exemplo de caráter deliberativo, devido a sua experiência ser a melhor sucedida no Brasil. Souza (2002) enfatiza que embora Porto Alegre não tenha sido o primeiro município brasileiro a implantar algum tipo de participação direta da população na elaboração do orçamento público, mesmo com algumas críticas, este representa a experiência mais ousada e consistente de orçamento participativo no Brasil, pois, “há uma significativa delegação de poder decisório à população” (SOUZA, 2002, p.80). Esse sucesso deve-se, principalmente, à conjuntura política e união de forças que sustentou as condições necessárias para o amadurecimento desse empreendimento.

A experiência de OP vivida em Salvador se configura como um exemplo de caráter consultivo, pois mostra-se inconsistente em consequência de vários fatores; um deles é que a população não tem um verdadeiro poder de decisão com relação ao destino dado aos recursos públicos.

A metodologia empregada ao OP nesta cidade é desenvolvida em três etapas até ser enviada para aprovação da Câmara Municipal: na primeira os delegados são eleitos pela comunidade da região administrativa (que engloba mais de um bairro); na segunda os delegados, juntamente com os funcionários das secretarias municipais (técnicos da Prefeitura), visitam as localidades para levantar as necessidades (prioridades) de intervenção do poder público, discutindo-se nesta etapa se tais prioridades são viáveis. Na terceira, os delegados apresentam à comunidade, onde foram eleitos, as sugestões de projetos (com as prioridades cuja viabilidade foi aprovada pelas secretarias) para serem incluídos na proposta de orçamento da Prefeitura; por fim, a comunidade elege quatro prioridades, que nem sempre correspondem com as apontadas pelos delegados (Prefeitura Municipal de Salvador, 24/03/2006). Essa metodologia foi empregada em 2005, no início da atual gestão administrativa do município de Salvador. Nesse processo, cada comunidade das 17 AR's estabeleceu quatro prioridades, para o ano de 2006; apenas a AR VIII (Pituba) estabeleceu uma única prioridade. A maioria delas constitui-se em obras de pavimentação (12) e encostas (10) em seus respectivos bairros; dessas prioridades, até o presente momento, só duas foram realizadas: a conclusão da reforma do Posto de Saúde da Boca do Rio, no início de 2006, e a revitalização da travessia Plataforma/Ribeira, em abril 2007.

A metodologia empregada no ano de 2005 para o OP de 2006 não ocorreu na construção do OP de 2007, pois os delegados/conselheiros se “recusaram” a estabelecer novas prioridades enquanto as anteriores não fossem realizadas; contudo, as reuniões com os conselheiros acontecem uma vez por mês, mas quase sempre sem a participação efetiva da população, já que segundo o regimento do OP só são abertas para os conselheiros. Os líderes comunitários, ou qualquer outro cidadão, não têm direito a voz nem a voto, podendo, algumas vezes, assisti-las.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, através da análise da metodologia empregada no orçamento participativo em Salvador, que não há uma verdadeira participação popular na construção de projetos que abarquem a cidade como um todo, pois a população fica restrita em delimitar quatro prioridades cuja dimensão restringe-se a sua região administrativa.

Embora seja incontestável um avanço alcançado pela atual gestão municipal de Salvador no processo participativo, verifica-se, porém, que esse instrumento mostra-se inconsistente na realização do objetivo a que se propunha (verdadeira participação popular), tornando-se um objeto de “marketing” eleitoral, pois mesmo que a população tenha participado do processo de elaboração desse orçamento, através dos delegados e conselheiros, as prioridades estabelecidas não foram executadas, provocando mais indignação e descréditos neste tipo de mecanismo participativo por parte dos cidadãos.

Cabe, ainda, salientar que, para existir uma verdadeira participação popular, é necessário um real compromisso político com a democratização da gestão municipal, criando mecanismo no qual todos possam participar efetivamente; isso poderia se concretizar com a ampla divulgação das informações, enquetes em lugares públicos como pontos de ônibus, praças, shopping centers, dentre outros, onde a população possa ser informada e consultada a respeito do que é necessário e urgente para a melhoria da infra-estrutura, como lazer, saúde, educação da cidade, e não ficar apenas na consulta.

## REFERÊNCIAS

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Tradução Maria Appenzeller. Campinas. Papyrus, 1993. 132p.

SCOTT, Allen J et al. Cidades regiões globais. **Espaços e Debates**. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVII. N°41. 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil. 2002. 560p.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Glauco Bruce. Planejamento Urbano e ativismo social. São Paulo. UNESP. 2004. 136p.: il (Coleção Paradidática; Série sociedade, espaço e tempo).

<<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/noticia/entrevista/entrevista.2006-01-20.8559163906>>, tirado em 04/01/2007.

<<http://www.pms.ba.gov.br/noticias.php?codNot = 3184>>. 09/02/2007