Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador*

Élvia M. Cavalcanti Fadul**

Resumo

Geralmente apresentado enquanto alternativa aos modelos tradicionais de gestão das cidades e como um avanço na democratização, o processo de elaboração orçamentária decunho participativo pretende estabelecer novos padrões de articulação entre os interesses organizados e o Estado. Ainda assim, esse processo não é, por vezes, reconhecido nem legitimado pelo Legislativo, apontando para um aprofundamento das tensões com o poder executivo, já bastante fortes num sistema presidencialista.

Algumas tentativas de implantar o Orçamento Participativo como, por exemplo, a da Prefeitura Municipal de Salvador, em que pese seu caráter democratizante, não têm logrado êxito, ao menos como experiências de gestão capazes de dotar a alocação dos recursos públicos de maior eficácia e equidade social. Nesse sentido, este artigo examina a iniciativa de institucionalização do orçamento participativo, como um processo inserido num espaço submetido à lógica de interesses conflitantes da sociedade, das esferas administrativas e das instâncias de poder; e fortemente condicionado pelas formas jurídica e operacional com que se busca conduzir o embate entre esses interesses em conflito.

Fixando-se nos aspectos doutrinários que o fundamentam, esta reflexão é conduzida no sentido de evidenciar as possibilidades do Orçamento Participativo enquanto alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública, mas procurando apontar as contradições, ambigüidades e entraves postos à sua aplicação como instrumento de renovação das bases da governabilidade.

Abstract

Usually presented as an alternative to the traditional models of cities' management and as an improvement of the democracy, the participative procedure of budgeting intends to establish a new articulation pattern between organized interests and the State. Still then, sometimes, this procedure is not recognized or legitimated by the legislative power, showing the deep conflict with the executive power, already strong in a presidential system.

Some essays to put it practice the *Orçamento Participativo* as, for example, the one of Salvador's Municipal City Hall, in spite of his democratizing nature, have not succeeded, not even as a management experience capable of distributing public resources with more efficacy and social equity. In this way this article examines the institutionalization's initiative of *Orçamento Participativo* as a process insert in a space submitted to a logic of conflictant interests of the society, of the administrative's spheres and power's instances, and strongly conditioned by the judicial and operational forms with which we try to manage these conflicts.

Fixing in the doctrinaires aspects that fundament it, this reflection is conducted in one hand to show the possibility of the *Orçamento Participativo* as an alternative of construction of new mechanisms of public management, on the other hand trying to show the contradictions, the ambiguities and the restraints put to its application as an instrument of renewal of governance.

* *Parte deste artigo origina-se do Relatório de Pesquisa – IVO, Anete (1997)* "Governabilidade e Governança Urbana: o caso de Salvador (1993-1996)" *que integrou a rede GURI (Global Urban Research Iniciative) coordenada pelo Centre for Urban and Community Studies da University of Toronto, apoiada pelo Urban Poverty Program da Ford Foundation.*

** *Professora e pesquisadora do NPGA-Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Doutora em Urbanismo.*

A possibilidade de intervenção da população no processo de decisão quanto a aplicação dos investimentos municipais é o principal aspecto dessa prática conhecida como *Orçamento Participativo*. Geralmente apresentado enquanto alternativa aos modelos tradicionais de gestão da cidade, a implantação do orçamento participativo permite vislumbrar o surgimento de novos padrões de articulação entre os interesses organizados e o Estado, bem como, as condições de governabilidade[1] e de *governance*[2] local, expressas nos elementos de inovação, democratização e de maior equidade social na inversão de prioridades.

Desse modo, a análise da introdução deste novo instrumental de participação coletiva no processo decisório de alocação de recursos públicos, empreendida pela Prefeitura de Salvador, no mandato municipal de 1993-1996, conduz não apenas a uma leitura das condições de *governance* na cidade mas evidencia, também, as contradições e os entraves à sua efetiva implementação.

Examinando o formato institucional do processo decisório, os mecanismos e procedimentos governamentais utilizados, identificando atores relevantes, setores interessados e outras esferas de poder, em contraponto com o formalismo da atividade orçamentária, procurou-se confrontar o discurso do executivo municipal com sua prática gerencial, para avaliar a capacidade do governo de mobilizar os meios políticos e os recursos financeiros e administrativos na implementação do Orçamento Participativo.

A análise do discurso contido em documentos de governo, nas mensagens do executivo, na legislação pertinente e o exame dos dados das propostas orçamentárias, foram cotejados com as entrevistas realizadas com responsáveis pelo processo de elaboração orçamentária na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento e da sua aprovação na Câmara Municipal.

Formato Institucional do Processo Decisório

No início desse governo, a elaboração do orçamento era realizada no âmbito do órgão central de planejamento da Prefeitura, o CPM (Centro de Planejamento Municipal), em articulação direta com a Secretaria Municipal de Governo (SEGOV) e a Secretaria da Fazenda. As decisões de cunho orçamentário, no entanto, eram tomadas diretamente pela Secretaria Municipal de Governo juntamente com o Programa de Desenvolvimento de Ações Estratégicas (PRODAE).

Com a reforma administrativa realizada no final de 1995, cria-se a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico à qual se subordina o CPM, exclusivamente com a responsabilidade de realização de projetos urbanísticos. A GEPRO (Gerência de Programação e Orçamento), órgão do CPM responsável pela atividade orçamentária do município, é transformada em CEPRO (Coordenação Central de Programação e Orçamento), subordinada diretamente ao Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Também as atribuições do PRODAE passam a integrar esta nova Secretaria, de forma a alcançar, justamente, uma articulação entre o planejamento estratégico e o orçamento, fazendo renascer o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, implantado na Prefeitura na segunda metade da década de 1970.

No entanto, a definição de metas, diretrizes e prioridades de governo não encontrava, no orçamento municipal, a correspondente previsão de recursos para a sua execução, confirmando a dissociação entre o planejamento e o orçamento. A busca dessa articulação mais estreita entre essas duas atividades, segundo o Secretário de Planejamento, somente foi conseguida por força da Lei que aprovou o Plano Plurianual para o quadriênio 1994/1997, durante a elaboração da proposta orçamentária para 1996, onde procurou-se manter, apenas, os projetos de cada secretaria municipal que tinham vinculação com o planejamento estratégico.

A consulta à população, proporcionando acessibilidade das informações orçamentárias a segmentos da sociedade, iniciada desde o primeiro ano de governo, surge como tentativa de aperfeiçoamento do processo de elaboração orçamentária e busca de maior transparência dos seus gastos. Estimulando a participação popular no processo de alocação de recursos para investimentos, o governo municipal procurava identificar os anseios de grupos representativos da sociedade, em pleitos distribuídos por região administrativa para serem, em seguida, consignados ao Projeto de Lei Orçamentária a ser encaminhado à aprovação pela Câmara de Vereadores.

[1] *Entendida como a "*Condição sistêmica mais geral sob a qual se dá o exercício do poder de uma dada sociedade*". Coelho e Diniz (1995).*

[2] "Capacidade de ação do Estado na implementação de políticas públicas e na consecução de metas coletivas." *Coelho e Diniz (1995).*

PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS GOVERNAMENTAIS: ATORES RELEVANTES E ESFERAS DE PODER

Com amparo legal na Constituição de 1988 e nas Leis Orgânicas dos Municípios, o início da difusão do fenômeno denominado de *Orçamento Participativo* tem estado, geralmente, associado às administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, cuja doutrina recomenda esta prática. Juridicamente, no Município de Salvador, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias que prevê a adoção, pelo Poder Executivo, de mecanismos capazes de estimular a participação social na consulta para a indicação de prioridades na elaboração da Lei de Orçamento.

Prevê, também, sua responsabilidade na fiscalização da execução das obras e serviços prioritários indicados e da aplicação desses recursos. Para tanto, o poder público municipal deve organizar *assembléias públicas* em todas as *regiões administrativas,* com ampla participação da população, de setores profissionais, entidades de classe e outros segmentos da sociedade civil, para a indicação das prioridades estabelecidas nessas assembléias, em termos de projetos específicos a serem incluídos na proposta orçamentária anual.

A cidade de Salvador é dividida, administrativamente, em 17 Administrações Regionais (ARs), abrangendo, cada uma delas, vários bairros. Estas ARs contam com um administrador de livre escolha do Prefeito e vários articuladores comunitários que são escolhidos pelo Conselho representativo da respectiva região, para um mandato de 2 anos. No âmbito central, as ARs são coordenadas pela Coordenadoria das Administrações Regionais, vinculada à SEGOV, mas é a Secretaria das Ações Municipais a unidade articuladora desse processo de consulta popular junto às comunidades, durante a elaboração do Orçamento Participativo.

Quando a divisão do Município de Salvador em unidades regionalizadas foi estabelecida, objetivava a descentralização administrativa e a otimização da execução de obras e da prestação de serviços de interesse local. No entanto, as ARs ainda não são unidades orçamentárias e por isso não têm autonomia orçamentária, financeira e administrativa, de modo a se constituírem em sub-prefeituras, com capacidade administrativa e competência técnica para desempenhar as funções que lhe foram conferidas por lei. Não são, desse modo, unidades gestoras descentralizadas. Além dessas dificuldades de institucionalização, alguns dos Administradores das ARs só foram nomeados no segundo semestre de 1996, quase no final do governo.

A elaboração do Orçamento Participativo é iniciada no mês de maio, com reuniões preparatórias, *Plenárias temáticas*[3] abertas ao público, nas administrações regionais. As reuniões ocorrem nas sedes das Associações de Bairro ou em outros espaços cedidos pela comunidade local, convocadas pelos articuladores municipais, juntamente com os Conselhos de cada AR. Participam, também, dessas reuniões, alguns dos Secretários Municipais, a equipe de elaboração orçamentária da CEPRO, as associações de bairro, de classe e a população em geral.[4]

Nessas assembléias, o executivo municipal presta contas das suas realizações no exercício anterior, apresenta as ações programadas para o ano seguinte e procura sensibilizar a comunidade acerca dos critérios que devem orientar as suas reivindicações, de modo que as propostas apresentadas beneficiem o maior número de cidadãos. É o momento de maior aproximação do Executivo com a população e, por isso, é aproveitado para defender a posição do governo e ganhar a credibilidade da comunidade acerca da importância e da viabilidade desse processo participativo.

A segunda etapa corresponde a uma segunda reunião na qual o Secretário da Fazenda apresenta as condições de disponibilidade financeira do município explicitando as intervenções possíveis de serem realizadas pela administração em função da disponibilidade de recursos financeiros, e o Secretário de Planejamento reforça a importância do orçamento na gestão urbana. São, também, apresentadas prestações de contas das realizações de cada Secretaria no ano anterior e ouvidos os questionamentos da população acerca do que não foi realizado. Em geral, há disputas internas nessas assembléias pois alguns grupos se sentem marginalizados em certas regiões administrativas. São distribuídos, pela Coordenação das ARs, uma cartilha contendo noções de orçamento público e os questionários para as reivindicações.[5]

[3]*Reuniões preliminares ao Orçamento Participativo que visam a informar a população sobre as possibilidades de priorizar investimentos para sua região e município.*

[4]*Na elaboração do Orçamento Municipal de 1996 compareceram, em média, 120 pessoas por região administrativa, das quais 90% eram representantes de entidades e associações de bairro.*

[5]*Na elaboração do Orçamento Municipal de 1996 foram distribuídos 2.450 (dois mil quatrocentos e cinqüenta) questionários de consulta popular.*

A terceira etapa é a da avaliação da viabilidade técnica e orçamentária para atendimento dos pedidos. Os questionários preenchidos são compatibilizados pela AR correspondente e encaminhados aos órgãos competentes para uma avaliação técnica dos projetos que podem integrar a Proposta Orçamentária.

No último ano de mandato foi criada uma Comissão Intersetorial[6] com o objetivo de uniformizar métodos e procedimentos na análise das propostas. Essa Comissão composta por membros da SEGOV, SEAAM, SEMIN, SMCS, SPDE, instituiu os critérios de: custo/benefício da obra, viabilidade técnica de sua execução, compatibilidade com o Planejamento Estratégico e com o Orçamento Plurianual de Investimentos, buscando imprimir maior racionalidade na seleção dos projetos.

Definidas as prioridades, as indicações populares são encaminhadas aos Secretários responsáveis pelo atendimento das demandas, para incorporá-las às suas respectivas propostas orçamentárias. Doutrinariamente, a vontade popular deve ser soberana, ou seja, as solicitações oriundas do processo de consulta popular não podem ser preteridas mas têm a garantia e o compromisso de atendimento, com prioridade sobre as outras.

No entanto, na prática, os interesses de segmentos da população representados nas assembléias regionais, nem sempre são assegurados. A Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, no final do processo, consolida e sistematiza as informações oriundas dos órgãos da administração municipal e aquelas provenientes das reuniões do Orçamento Participativo, ajustando-as à legislação e ao Plano Estratégico da Administração para preparar a Proposta Orçamentária Anual, dentro dos moldes tradicionais. Esta inclusão no orçamento, porém, não garante a execução do projeto proposto, sobretudo por não ter sido instituída uma sistemática de controle e avaliação pela população.

O aparato burocrático governamental manteve sua estrutura pesada e tradicional, sem procurar reduzir seu poder em prol da participação cidadã. Este processo participativo, no início do mandato, foi apoiado e sustentado tecnicamente, no âmbito do poder executivo, pelo Secretário da Fazenda mas, como o município não tinha tradição alguma deste tipo de prática, foi difícil permitir que a decisão popular ganhasse espaço.

O Papel do Legislativo no Processo Participativo

Ainda que possa significar um avanço do executivo na articulação com a sociedade, a discussão pública de parte do orçamento de investimentos não foi reconhecida nem legitimada pelas instâncias representativas do legislativo na Câmara Municipal, como um novo espaço de debate, aberto à participação popular. É possível que o desalinhamento entre o Partido dos Trabalhadores, que vem sustentando, doutrinariamente, o processo de orçamento participativo em outras cidades, e o chefe do executivo local em Salvador, ocorrido no início do mandato, tenha sido um dos primeiros motivos da falta de apoio da instância representativa formal à sua institucionalização.

Por outro lado, razões históricas mais gerais podem, também, de alguma forma, ter afetado o posicionamento do legislativo nesse processo participativo. O processo de elaboração dos orçamentos públicos no Brasil, nas três esferas de governo tem sido, tradicionalmente, da competência do poder executivo. O poder legislativo manifesta-se na discussão, votação e aprovação do projeto de lei orçamentária. Assim, a abertura desse novo espaço de representatividade, pela via da participação popular na decisão quanto à alocação de recursos, concede legitimidade ao Executivo dispensando, de certa forma, a representatividade formal do legislativo.

Segundo um vereador do PT entrevistado, considerando a falta de tradição no município de alguma forma participativa na gestão da coisa pública, a introdução do orçamento participativo justificava um aprendizado mais sistemático desse processo. Além disso, na avaliação desse vereador, o orçamento participativo não teve êxito em Salvador, por que não houve a necessária *vontade política* para implantar, efetivamente, um processo de descentralização no município, nem foi conferido à população o poder de definir suas necessidades e prioridades, nem de exercer o controle e a fiscalização da execução orçamentária.

O orçamento participativo resumiu-se, segundo o vereador, num levantamento de reivindicações e num processo de pontuação dessas reivindicações, para se absorver algumas das propostas populares. Indo mais além, considera que a pluralidade de interesses que envolvia o governo local, sustentado pelo PSDB e pelo PFL, dificultou a conciliação do discurso inovador, que não se materializava em políticas, com as práticas de um governo conservador.

[6]*Decreto nº 11.279/96*

OBSTÁCULOS E DESAFIOS A UM NOVO PADRÃO DE RELAÇÃO

A experiência de implantação do orçamento participativo na Prefeitura Municipal de Salvador pode ser considerada, sem dúvida, como uma iniciativa inovadora mas não se constituiu numa experiência bem sucedida de gestão. Vista através dos parâmetros da *governance* local, que procuram associar democracia e participação com maior eficiência do Estado, dentro de um novo modelo de regulação apoiado no fortalecimento do espaço público, sem desprezar os padrões de justiça social, a experiência carrega contradições internas e externas, e sérias limitações. Nesse sentido, o olhar e a interpretação que se faz dessa realidade vai demandar um esforço criterioso de sistematização, de modo a se identificar e isolar as razões do insucesso, pois a diversidade de aspectos e a dinâmica que perpassa esse processo são muito amplas.

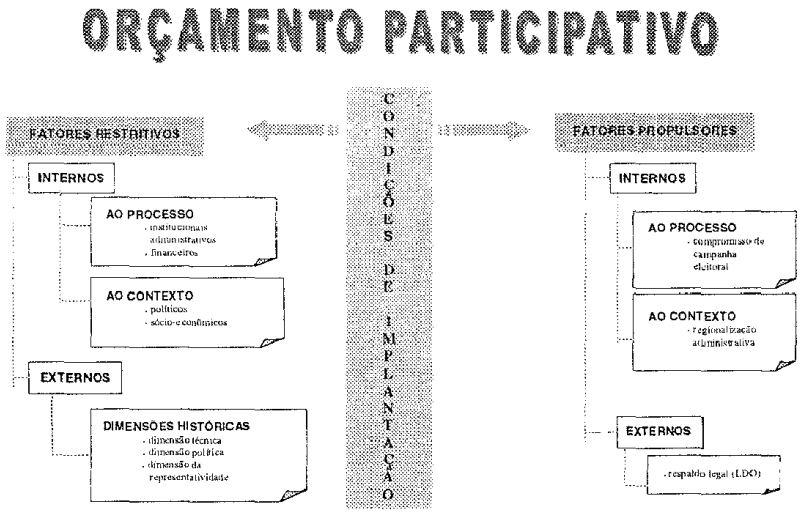
Em qualquer circunstância, os fatores que determinam o sucesso ou insucesso da implantação de determinadas políticas públicas são múltiplos. Podem estar contidos no próprio processo institucional, administrativo e financeiro de sua implementação traduzido nas práticas dos atores; podem emergir do contexto político e sócio-econômico onde a experiência ocorre; como podem, também, ser externos ao processo, situando-se num âmbito histórico mais amplo. Nessa ótica, a análise do governo local, necessariamente, transcende ao local.

Entendido como espaço submetido à lógica de interesses conflitantes da sociedade, dos setores administrativos e das instâncias de poder, a implantação de um processo de elaboração de um orçamento participativo sofre, assim, interferência de fatores restritivos **internos ao processo** de implementação e **internos ao contexto** no qual ele se processa e de **fatores históricos externos**, de ordem jurídica e operacional.

Na experiência de realização do orçamento participativo em Salvador, os fatores intrínsecos e internos foram, sem dúvida, determinantes para o seu insucesso. No entanto, os fatores considerados externos ao processo político tiveram, também, uma influência preponderante, posto que o orçamento público é, por natureza, uma área sujeita a limitações e constrangimentos de ordem mais ampla, inerentes à própria atividade orçamentária essencialmente técnica, tradicional e formalista, regida pela política e extremamente condicionada pela legislação e por normas estritas.

Levando-se em conta esses condicionantes e, com o propósito metodológico de auxiliar a análise das condições de *governance* local, procurou-se criar algumas categorias analíticas para, a partir delas, empreender uma breve leitura do processo de implementação do orçamento participativo em Salvador, evidenciando a multiplicidade de interesses, de conflitos e de contradições que emergem desse processo. Foi possível, também, ressaltar alguns **fatores propulsores**[7] que, de qualquer sorte, viabilizaram a introdução dessa sistemática no município e que se situam, do mesmo modo que os restritivos, como **internos ao processo**, **ao contexto**, e **externos**.

A figura a seguir permite visualizar melhor essas categorias de análise.



[7] *Dentre os fatores que ajudaram a viabilizar essa experiência encontram-se, em primeiro lugar (**interno ao processo**) o compromisso político nascido de uma proposta de campanha eleitoral. Em segundo lugar (**interno ao contexto**) a divisão do Município de Salvador em unidades regionalizadas (17 Administrações Regionais). Em terceiro lugar (**externo**) a existência de respaldo legal, criado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Município de Salvado, que permite a adoção, pelo Poder Executivo, de mecanismos de consulta popular para a indicação de prioridades na elaboração da Lei de Orçamento.*

Fatores restritivos internos

Dentre os **fatores restritivos internos ao processo** e ao **contexto** no qual se realizou a experiência - o município de Salvador - foram identificados os seguintes:

a) de caráter institucional

A institucionalização do processo de consulta popular e a qualidade e legitimidade da representação, não criaram as condições para se definir políticas que atendessem, efetivamente, aos interesses dos cidadãos. A estrutura do processo decisório local não foi modificada, ou seja, o processo deliberativo não foi descentralizado, nem foi dada à participação cidadã o poder de influenciar nas decisões orçamentárias.

Por um lado, as ARs não foram completamente implantadas, nem se alcançou a descentralização administrativa necessária. A escolha das propostas a serem incluídas no orçamento continuou a ser feita na base de negociações políticas, em função de decisões centralizadas nos escalões superiores da Administração com base em alguns critérios, seguidos de uma pontuação. Por outro lado, a heterogeneidade dos interesses representados faz com que as deliberações dos representantes dos cidadãos nas assembléias fiquem sujeitas a interesses político-partidários ou a pressões de grupos, com grandes riscos de manipulação e cooptação.

b) de caráter administrativo

O desenho institucional do município, até a reforma administrativa relativamente tardia no município, cria uma des articulação entre o planejamento e o orçamento, que vai se refletir nas práticas de execução orçamentária, no âmbito da burocracia municipal. Houve uma resistência generalizada e fragmentária do secretariado em compartilhar o poder político e a gestão urbana com segmentos organizados da sociedade, e os cidadãos não dispunham de instrumentos para acompanhar a execução de suas reivindicações.

c) de caráter financeiro

¤ relativos às dificuldades administrativas e financeiras advindas dos processo de *reforma tributária, de descentralização e de autonomia* dos municípios, semelhantes às de outras capitais brasileiras. Salvador sofre um pouco mais no que tange à sua capacidade gerencial para manejar os conflitos e construir articulações, por conta do processo de descontinuidade administrativa intenso ocorrido entre 1975 e 1988.[8]

¤ relativos ao peso excessivo da *dívida herdada* e daquela contraída nesse governo, sem o proporcional aumento de receitas. A dívida com as principais empreiteiras do estado chega, em 1996, a cerca de R$500 milhões. A Dívida Pública do Município monta em R$ 471 milhões contraída, basicamente, no segundo governo de Mário Kertész (R$ 243 milhões, ou seja, 52%), no governo de Fernando José (R$ 204 milhões, ou seja, 43%) e em governos anteriores (R$ 24 milhões, ou seja, 5%).[9]

¤ relativos à redução das *transferências negociadas*. Apesar de reativar resquícios do caráter centralista do modelo de organização política brasileira historicamente instituído, na medida em que volta a cultivar, de certo modo, a dependência do Governo local com relação à União, esta sistemática tem beneficiado vários municípios. No caso de Salvador, a dificuldade em manter alianças com o Governo Federal impediu acordos políticos que pudessem trazer, para a cidade, recursos especiais para sanar problemas específicos.

¤ relativos ao *seqüestro* de verbas. O *seqüestro* realizado por empreiteiras em função de acordos políticos mal encetados em mandatos anteriores e pelos bancos com os quais foram contraídos novos empréstimos nessa gestão, comprometeu excessivamente as finanças públicas causando embaraços tais como a impossibilidade do município pagar, em dia, o seu funcionalismo, além de impedir a montagem de um programa de governo que garantisse o atendimento mínimo das necessidades básicas da população.

d) de caráter político

O desempenho do município foi comprometido pela falta de uma maior articulação interna da administração municipal, em conseqüência das alianças com diferentes correntes políticas durante a campanha eleitoral, que dificultaram as negociações para a montagem da própria equipe de governo e criaram disputas entre os grupos internos, além do desalinhamento político entre o chefe do executivo municipal e os dos governos estadual e federal, depois da campanha presidencial.

[8] *Essa descontinuidade, observada no âmbito mais amplo das relações da política local com o governo do estado, refletiu-se na prática, em mudanças sucessivas do chefe do executivo municipal durante o período situado entre o mandato do prefeito Jorge Hage Sobrinho (março 1975 a março de 1977) até a eleição do prefeito Mário Kertész (janeiro de 1986 a dezembro de 1988), quando a cidade viu passar pela Prefeitura Municipal, cinco prefeitos nomeados, (ver Cavalcanti Fadul,1994).*

[9] *Ver Mensagem da Prefeita à Câmara de Vereadores, em 1° de março de 1996.*

e) de caráter sócio-econômico

Essa conjuntura de desajuste político interno e externo e de crise fiscal existente num município populoso (cerca de 2,4 milhões de habitantes) com altos índices de pobreza, baixa capacidade de poupança e desigualdades sociais e territoriais intensas, difíceis de serem reduzidas a curto prazo, inviabiliza a articulação de programas sociais que possam surgir de um processo de discussão pública, num plano coerente e integrado de aplicação dos investimentos municipais. Por outro lado, a ausência de uma tradição de participação na gestão urbana reforça o privilégio de grupos mais organizados, reduzindo os ganhos possíveis daqueles com menor poder de pressão.

Dimensões históricas de conflito

O processo de elaboração dos orçamentos públicos é fortemente condicionado pela política e regido por critérios técnicos e jurídicos extremamente rígidos. Desse modo, a abertura desse novo canal institucional de participação popular e desse novo espaço de expressão das necessidades da comunidade na alocação de recursos, com a emergência do fenômeno do Orçamento Participativo, vai interferir, fundamentalmente, em três áreas sensíveis:

a) Aquela da *competência técnica* dos órgãos do poder executivo responsáveis pela elaboração orçamentária e da racionalidade que preside os processos de escolha e avaliação de alternativas, assentados em critérios de eficiência, em diagnósticos baseados em projeções estatísticas, em técnicas de pesquisa operacional e análise de sistemas;

b) Aquela do *processo decisório* de definição de políticas públicas e de prioridades relativas ao *interesse coletivo* que ocorre no âmbito do Poder Executivo Municipal, dentro de cada uma das *funções de governo* (Secretarias Municipais) e, finalmente,

c) Aquela relativa às *prerrogativas de representatividade* do legislativo, criando um tipo de competição deste com a nova instância de decisão e de representação dos interesses comunitários.

Compreender e interpretar esses espaços de conflito, à luz do processo de elaboração do orçamento participativo na cidade de Salvador, auxilia a identificação dos entraves, de natureza histórica mais ampla, na implementação dessa nova sistemática no município, fornecendo outros elementos necessários à percepção do grau de sucesso/insucesso que esta experiência obteve ao longo desse último quadriênio de gestão municipal, onde tanto as condições de governabilidade quanto de *governance* urbana foram fortemente ameaçadas.

a) **A dimensão técnica**

A criação de espaços institucionais de participação com maior atenção às demandas populares envolve uma dimensão técnica. Os mecanismos e instrumentos que viabilizam a cooperação, a negociação e a busca do consenso são os recursos humanos e técnicos dos governos locais e, em geral, a dimensão técnica tende a sobrepujar, necessariamente, a manifestação popular, posto que as propostas têm que passar por uma análise de viabilidade que pode desvirtuar as solicitações originais.

O objetivo maior desta administração, no aprimoramento do processo de elaboração do orçamento municipal, parece ser o de transformá-lo em um instrumento de planejamento, gestão e autonomia municipal, com um enfoque exclusivamente técnico, pelo que se depreende da mensagem da Prefeita à Câmara de Vereadores ao encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual do Município de Salvador para o exercício de 1997. Ao mesmo tempo que apresenta um discurso social, participativo, de flexibilidade e descentralização, buscando criar um espaço democrático no que se refere ao orçamento da Prefeitura, procura, de outra forma, reforçar os mecanismos tradicionais de planejamento e elaboração orçamentária sem, contudo, criar instrumentos correspondentes de supervisão e controle próprios desse tipo de modelo. De fato, nas mensagens e nos documentos de planejamento, o orçamento participativo não tem a centralidade estratégica capaz de propiciar uma inversão real de prioridades na ação governamental.

O componente técnico, sempre reforçado nessa gestão, deixa transparecer que o processo de orçamento participativo foi instaurado, apenas, por força doutrinária de

paradigmas de gestão de governos de esquerda, numa forma de mobilizar as camadas mais populares na defesa e no apoio às medidas propostas pela administração. As perspectivas de descentralização administrativa enquanto estratégia eficaz para expansão e melhoria da qualidade dos serviços públicos e, como forma de assegurar condições para o fortalecimento da democracia, alargamento da participação política e capacidade de mobilização não aparecem, com transparência, na última mensagem do Executivo local. Isso vem, de certa forma, revelar que a execução do orçamento participativo não se constituiu num elemento estratégico central no modelo de gestão deste mandato, indicando um descompasso entre os objetivos e as ações, entre as propostas e as realizações, entre o discurso e a prática gerencial deste Governo.

Não houve, aparentemente, conflitos de natureza técnica fortes entre o órgão central de planejamento responsável pela elaboração orçamentária e as assembléias populares representativas das ARs. Não são as assembléias que decidem consensualmente sobre as propostas apresentadas mas a Comissão indicada pelo chefe do Executivo Municipal.

b) **A dimensão política**

A elaboração do orçamento público possui um componente técnico mas, também, político de extrema importância que procura garantir eficiência e eficácia na implementação das políticas públicas. Nessa busca de um consentimento popular ativo no processo orçamentário em Salvador não houve, necessariamente, cooperação nem consenso por parte do Secretariado Municipal mas, sobretudo, uma resistência dos órgãos da administração em proceder aos ajustes requeridos entre seus programas e o atendimento das demandas populares.

Nesses termos, essa experiência não envolveu, necessariamente, um efetivo processo de descentralização de decisões. Após a consulta às ARs, o projeto de lei do orçamento era elaborado em bases tradicionais, sem vinculação com os planos de governo, não sendo utilizado enquanto instrumento de planejamento e administração pelos órgãos do poder executivo, apesar do esforço da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, durante a elaboração do orçamento de 1996, em "*atrelar a Programação Orçamentária ao Planejamento Estratégico da Administração, seguindo a Lei que aprovou o Plano Plurianual para o Quadriênio 1994/1997*".[10]

c) **A dimensão da representatividade**

A capacidade do Poder Legislativo de manifestar-se na discussão, votação e aprovação do projeto de lei orçamentária, restringida no período autoritário, foi restabelecida pela Constituição Federal de 1988, com certas limitações, mas resgatando a relevância do papel de representatividade dessa instância de poder, de participar do processo de elaboração orçamentária, através da proposição de emendas ao Projeto de Lei no que se refere às despesas. Sendo assim, na esfera do governo local, o processo de discussão e aprovação do Projeto de Lei do Orçamento Municipal na Câmara Municipal, fórum político de discussão das questões orçamentárias, deveria atrair não somente o interesse e a participação de toda a comunidade local mas, também, envolver expressivamente, todos os parlamentares no debate dessas questões. Esse comportamento na Câmara Municipal de Salvador, no entanto, não ocorreu com a intensidade requerida ou desejada.

É possível que a restrição do apoio dos partidos de esquerda ao Chefe do Executivo local, especialmente do PT, por ser o partido doutrinariamente comprometido com a proposta, tenha sido um dos motivos da falta de envolvimento da instância representativa formal da comunidade, na institucionalização desse processo participativo. Ao não se mobilizar em torno desse mecanismo inovador, a bancada de esquerda na Câmara deixa de reconhecer e legitimar o novo espaço aberto à participação popular. Paralelamente, cria um outro fórum de participação mobilizando, durante a fase de discussão para aprovação da proposta orçamentária, várias pessoas da comunidade para participarem, na Câmara, de painéis de onde saíam propostas que eram apresentadas, em seguida, em forma de emendas ao projeto de Lei Orçamentária.

Um outro fator restritivo pode estar situado, efetivamente, nas razões históricas de construção do próprio processo orçamentário. Com efeito, um dos grandes espaços históricos de conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo é a área orçamentária. A função básica do Legislativo é manter o equilíbrio entre os poderes, limitando a exacerbação do exercício de poder por parte do Executivo. Contudo, o papel fiscalizador da instância parlamentar tem sido, em muitos municípios, anulado ou desvirtuado e os canais políticos convencionais (o legislativo) não têm exercido o papel de mediador legítimo dos interesses de setores da sociedade.

[10]*Segundo entrevista realizada com o então Secretário Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, referindo-se ao orçamento para 1996.*

Desse modo, a criação de outros canais institucionalizados de intermediação entre sociedade e o poder público, no processo decisório de alocação de recursos públicos, pode representar uma distorção da fórmula tradicional de elaboração dos orçamentos públicos locais, na medida em que a participação do Legislativo *"ficaria obscurecida pela atuação de uma nova instância de representação dos interesses sociais e comunitários"* (Giacomoni, 1993).

Para o autor, o orçamento participativo evidencia uma dupla subversão. A primeira, no momento em que substitui o racionalismo técnico da burocracia governamental por um racionalismo substantivo ou valorativo surgido da participação dos atores sociais envolvidos e a segunda, quando concede legitimidade às intenções do Executivo através da representatividade popular, prescindindo da participação do legislativo. Pode revelar, também, uma contradição entre o desempenho dos sistemas representativos formais de governo e a natureza dos arranjos que caracterizam a distribuição de poder na sociedade.

Cabe, então, indagar até que ponto o Orçamento Participativo, que nasce da necessidade de fortalecimento de uma relação democrática efetiva com a sociedade civil, pode ser considerado um novo modelo decisório assentado na opinião popular e, até que ponto, os resultados deste processo podem ser harmonizados com o processo técnico de elaboração orçamentária e com o processo político de sua aprovação?

Como encontrar a consistência necessária à execução de um programa de políticas públicas de forma eficiente e eficaz, na medida em que as propostas nascidas dos anseios populares não se encontram respaldadas na tomada de consciência crítica dos problemas no seu conjunto, dos mecanismos para enfrentá-los e do conhecimento adequado do funcionamento das organizações competentes para a sua realização? As respostas para essas questões, apenas as experiências em curso e os esforços continuados de interpretação e análise dessas realidades poderão nos aportar.

Considerações Finais

A partir do estudo acerca do *orçamento participativo,* que recupera uma experiência de gestão de caráter mais global, procurou-se apreender o tecido mediador das relações entre o executivo e a sociedade, no formato participativo, e avaliar o processo de *governance*, seus limites, contradições e desafios. As análises procuraram captar como este processo articulou-se com a descentralização administrativa, que alternativas inovadoras foram geradas e implementadas, qual a capacidade efetiva do governo local de defender interesses coletivos na inversão de prioridades, avaliando até que ponto os instrumentos utilizados foram suficientes para a consolidação do espaço público e a universalização de processos democráticos.

Vários fatores foram apontados como obstáculos a um resultado exitoso, além de identificados espaços de conflito e de contradição inerentes a esse novo modelo de alocação de recursos de investimentos públicos, que fizeram com que esta experiência, ainda que tenha tido sua contribuição positiva na ampliação de um espaço político, incorporando valores de democracia em determinados segmentos sociais, tenha, apenas, dividido responsabilidades e fracassos na inversão de prioridades.

De qualquer sorte, a ordem de grandeza desse processo é limitada, o que evidencia uma das grandes dificuldades na implantação do Orçamento Participativo, que é a limitação de recursos. A maior parte dos recursos municipais fica comprometida com os encargos fixos tais como: pessoal, despesas de manutenção, serviços da dívida, etc.

Na realidade, a parcela destinada a investimentos oriundos de proposições feitas pela comunidade significa, apenas, *"dividir corretamente o que sobra"*, depois de definidos os valores referentes ao custeio, serviços da dívida, investimentos em ações estratégicas da administração - novos projetos, ampliações e melhorias de cada Secretaria. Os recursos que *"sobram"* são sempre escassos para fazer frente às demandas e aos pleitos populares.[11]

A tentativa do governo local de criar um modelo decisório inovador, aperfeiçoando mecanismos de gestão e práticas democráticas, apesar do seu caráter educativo, teve um alcance limitado obtendo, apenas, credibilidade popular para atender minimamente às necessidades e demandas locais. No entanto, a maior limitação que pode vir realmente a comprometer esse espaço de relações modernas entre governantes e governados, aberto em Salvador nesta gestão, talvez seja a de não ter criado um lastro institucional mais amplo, capaz de sustentar o processo participativo de elaboração orçamentária, criando um mecanismo sólido para apoiar e dar continuidade a esse processo de consentimento ativo da sociedade.

[11] *Os recursos destinados ao Orçamento Participativo representam, hoje, em torno de 27% do total dos recursos disponíveis para investimentos, que são da ordem de 10% do total do Orçamento Municipal.*

Em grande medida, porque a participação da comunidade não teve um peso institucionalmente importante nesse processo; surge como uma concessão unilateral do Governo Municipal, resultante de uma diretriz política de um determinado partido e a saída desse partido do governo poderá significar o abandono da proposta. O governo local concedeu o direito mas não criou condições mais amplas para a conquista deste direito e a garantia da sua continuidade, de forma que a expressão *participação popular,* freqüentemente utilizada para se referir aos movimentos associativos e reivindicativos de grupos sociais de baixa renda, até então excluídos das decisões e do controle dos recursos, se transforme, realmente, na conquista de um espaço de participação da comunidade e num processo de aperfeiçoamento da prática democrática.

Referências Bibliográficas e Documentais

CAVALCANTI FADUL, E. M. **Nouvelles géometries dans les modes de gestion des déchets solides au Brésil: une étude de l'évolution des relations entre la puissance publique et ses partenaires privés**. Tese de Doutorado *Nouveau Régime*, Paris: Universidade Paris XII-Institut d'Urbanisme de Paris, 1994, 471p

COELHO M. P. E DINIZ, E. **Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ - Projeto GURI, 1995 mimeo.

GIACOMONI, James. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 1993, 152 p.

GOVERNO MUNICIPAL. **3 Anos de Governo: A Estratégia da Igualdade Rumo ao Século XXI.** Mensagem da Prefeita à Câmara de Vereadores. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1° de março de 1996.

GOVERNO MUNICIPAL. *Lei n° 5.178/96*. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1997. **Diário Oficial do Município** de 22 de julho de 1996.

GOVERNO MUNICIPAL. *Projeto de Lei Orçamentária Anual do Município de Salvador.* Salvador: **Diário Oficial do Município**, Mensagem n° 024/96, de 30 de setembro de 1996.

GOVERNO MUNICIPAL. **Proposta Orçamentária 1997**. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1996.

RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. *Práticas Orçamentárias participativas: um estudo de caso das prefeituras paulistas*. **Rev. de Adm. Públ**. Rio de Janeiro, 27(1):28-46, jan./mar. 1993.