

Orçamento Participativo: equidade e formação de interesses públicos

Carlos Alberto Bello

Doutor em Sociologia pela USP, Pesquisador do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic) da FFLCH-USP, Professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo e do Departamento de Economia da Unesp (Campus Araraquara).

Resumo

O Orçamento Participativo é uma inovação política institucionalizada através de certas regras de discussão, deliberação e distribuição de recursos públicos. Analisando as experiências de Porto Alegre e São Paulo, o artigo examina o tratamento de temas como a equidade e a formação de interesses públicos nas assembleias territoriais e nas plenárias temáticas. Diversas questões complexas são discutidas, propiciando avaliações dos procedimentos institucionais e a elaboração de sugestões para mudanças e aperfeiçoamentos.

Palavras-chave

Orçamento Participativo; equidade; interesse público.

Abstract

The Participatory Budget is a political innovation institutionalized by certain rules of discussion, deliberation and distribution of public resources. Analysing the experiences of Porto Alegre and São Paulo, the article examines the treatment of themes like equity and public interest's formation in the territorial assemblages and in the thematic plenaries. Several complexes issues are discussed, providing evaluations of the institutional procedures and the elaboration of suggestions for changes and improvements.

Artigo recebido em 17 fev. 2005.

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação política, cuja principal característica é propiciar à população certa capacidade de decisão sobre a destinação de recursos públicos. Nas experiências de Porto Alegre e São Paulo, houve a decisão de se institucionalizarem critérios de distribuição de recursos entre as regiões da cidade, nas Assembléias Territoriais, e de se discutirem programas voltados à cidade nas Plenárias Temáticas.¹ O artigo busca analisar as regras que parametrizam essas duas dinâmicas institucionais, para discutir de que forma e em que medida tais regras contemplam, de um lado, dimensões de equidade e, de outro, a perspectiva de propiciar a formação de interesses públicos, contribuindo, assim, para o avanço da cultura política democrática da população.

1 - Critérios de distribuição dos recursos

Em sociedades nas quais existem tantas e tão variadas desigualdades (sociais, econômicas, culturais, étnicas e de gênero, dentre outras), a equidade, entendida enquanto igualdade de direito de cada um, conforme julgamentos coletivos do que se considera justo, deveria ser o critério orientador mais valorizado para as ações públicas, ao contrário da universalidade, que propõe beneficiar igualmente cidadãos altamente desiguais. Por outro lado, as desigualdades e as carências são tão pronunciadas que tornam múltiplas as possibilidades de se construírem critérios de avaliação pautados pela equidade.

Constatando ser inviável elaborar um plano de investimentos capaz de minimizar as iniquidades, inclusive no médio prazo, faz sentido pensar-se na formação de consensos acerca de quais iniquidades devem ser tratadas prioritariamente e com que intensidade, umas frente às outras. A participação da população em debates públicos pode resultar na apuração de quais iniquidades são percebidas como mais injustas, contribuindo para a formação de interesses públicos, que poderiam avançar até abarcar um amplo conjunto de políticas públicas. Dessa forma, combinar critérios de equidade e de participação seria uma boa maneira de se implementarem métodos de distribuição pautados pela equidade, dadas a multiplicidade e a intensidade das iniquidades existentes.

¹ No caso de Porto Alegre, as informações foram obtidas em Fedozzi (1997), Souza (1997) e Baierle (2002). Para São Paulo, a fonte é a Prefeitura de São Paulo (São Paulo, 2001/2003).

1.1- Participação popular

Cabe iniciar avaliando-se como a participação popular poderia ser inserida como critério de distribuição. É necessário partir-se do fato de que, num contexto de elevadas carências frente a limitados recursos, qualquer processo de seleção de prioridades, por mais justo e democrático que seja, deixará de contemplar demandas não só legítimas como também prementes. Esse mesmo contexto tende, ainda, a dificultar posturas altruístas, tais como o reconhecimento de que uma maior necessidade de uma determinada obra ou serviço justificaria abrir mão de uma demanda menos urgente.

Isso não quer dizer que os processos participativos não possam alcançar uma dinâmica de interlocução que propicie uma ampla emergência de posturas altruístas. O que é preciso ter claro é que a constituição de uma tal dinâmica leva tempo, devido não só às enormes carências e às múltiplas demandas que movem os agentes desses processos, como também à exigência de mudanças na cultura política da população, dada a longa história de governantes pouco afeitos a estimular a participação e a discussão política dos cidadãos. Essa necessidade é mais premente na Cidade de São Paulo, uma vez que sua dinâmica política, na última década — os oito anos dos Governos Maluf e Pitta (1992-00), os nove anos dos Governos Covas e Alckmin (1994-03) e os oito anos do Governo Cardoso (1994-02) —, desestimulou acentuadamente a mobilização e a participação da sociedade civil nos assuntos públicos.

Apesar de os sucessivos governos petistas, em Porto Alegre, terem fomentado a participação da sociedade civil, ainda assim parece estar um pouco distante a consolidação de uma cultura política que possa ser entendida como capacidade e disposição para a constituição de interesses públicos através de processos democráticos de persuasão e de convencimento. Um indicador dessa situação decorre da avaliação de que os critérios de distribuição dos recursos pouco apontam a constituição dos citados interesses em Porto Alegre e em São Paulo, como será discutido ao longo deste artigo.

O predomínio da pura dinâmica competitiva sobre posturas altruístas coloca riscos de que índices da participação popular (como o percentual da população da região que participa dos processos do OP), enquanto critério de distribuição, possam refletir trajetórias de regiões e/ou segmentos histórica ou conjunturalmente mais mobilizados, especialmente o risco de posturas oportunistas ou particularistas, no caso de mobilização de grupos econômicos, sociais e/ou políticos interessados em obter benefícios específicos através do OP, embora, em muitos casos, possa tratar-se de demandas socialmente justas e concernentes a muitos cidadãos.

De outro modo, o menor interesse dos cidadãos de certas regiões em participar do OP pode estar refletindo, de um lado, uma certa apatia social (descrença nas virtudes da participação) e, de outro, um distanciamento frente ao poder público, remetendo, provavelmente, aos segmentos sociais de renda média ou elevada. Caberia, no primeiro caso, buscar-se reduzir a descrença através de informações e de atividades públicas de engajamento e, no segundo, demonstrar, também, que o OP pode gerar resultados que beneficiem indiretamente os segmentos de maior renda em questões relativas à saúde, à educação, à segurança, à qualificação para o trabalho e a outras.

Cabe atentar ainda que o argumento de que se deve incentivar a participação, premiando-a com um maior volume de recursos, pode tornar os processos do OP virtualmente inadministráveis, dada a dificuldade de se conduzirem processos deliberativos que reúnam milhares de pessoas. Aliás, a qualidade das discussões nas assembléias deliberativas tende a ser maior, quanto mais efetiva for a participação popular nas reuniões preparatórias, embora a representatividade dos delegados dependa do grau de democratização dos processos de eleição dos delegados.

Considerando o conjunto de argumentos desenvolvidos até aqui, parece razoável concluir-se que adotar indicadores da participação popular como critério de distribuição de recursos públicos acarreta um amplo conjunto de riscos. No entanto, em São Paulo, o longo período de bloqueio à participação da sociedade civil nos assuntos públicos foi o principal argumento para justificar a inclusão da participação como um dos três critérios de distribuição (premiando regiões que tivessem maior proporção de sua população presente nos processos do OP). Os riscos discutidos acima talvez pudessem ser atenuados, se a inclusão fosse provisória até que a participação popular alcançasse níveis mais elevados (próximos a 1% da população total por exemplo). Em Porto Alegre, esse critério não foi adotado, apesar de sua inclusão ter sido discutida.

Faria mais sentido incluir-se a participação popular como critério de distribuição, quando ela refletisse a formação de amplos consensos que sinalizassem a constituição de interesses públicos. Entretanto incentivar essa espécie de participação não seria uma tarefa muito difícil, apenas se tais interesses já estivessem previamente constituídos em alguma medida, o que não ocorria, pois um dos principais objetivos dos processos participativos tem sido precisamente contribuir para a constituição de interesses dessa espécie. Como eles podem ser constituídos somente através da formação de consensos relativamente amplos, capazes de resultar, por exemplo, na elaboração coletiva de um plano geral de obras públicas, incentivar a participação sinalizando que tais interesses seriam prioritários na distribuição dos recursos não parece ser uma

iniciativa promissora, principalmente porque a limitada experiência democrática da população tende a fazer com que tais complexos procedimentos democráticos sejam vistos com desconfiança ou descrença quanto aos seus efetivos resultados.

Por outro lado, incentivar a participação em função dos interesses públicos das regiões praticamente regionalizaria os processos participativos, afastando os cidadãos das questões relativas à cidade como um todo, como se eles tivessem pouca capacidade ou pouco interesse em discuti-las. Isso tende a conformar o que Baierle (2002) e Navarro (2003) denominam OP demandista, entendido como o processo pelo qual a participação popular está voltada fundamentalmente para a obtenção de resultados materiais específicos e localizados. Cabe frisar que não se trata de excluir as demandas regionalizadas, tampouco de considerá-las pouco relevantes; trata-se de evitar que os processos participativos gravitem em torno delas com tal intensidade que virtualmente deixem de ser discutidos interesses comuns a todos os cidadãos.

Cabe ressaltar que as Plenárias Temáticas estão voltadas à discussão das questões relativas aos interesses públicos referentes aos diversos temas (educação, saúde, etc.). No entanto, não há nenhum incentivo à participação popular em termos da distribuição dos recursos, posto que as deliberações das Plenárias não resultam na previsão de gastos que devam fazer parte do Orçamento, conforme será discutido na seção 2.

Nesse contexto, seria plausível buscar-se a constituição de medidas e não propriamente de interesses públicos, ao menos como ponto de partida. Seriam estimuladas discussões que apontassem a criação de parâmetros de justiça comuns, ou seja, medidas de carência compartilhadas por amplos contingentes da população. Elas orientariam a distribuição de recursos públicos, sendo que o incentivo à participação consistiria na perspectiva de ela resultar em medidas que atendessem às necessidades mais prioritárias de cada segmento participante das discussões.

Na experiência de Porto Alegre, criou-se uma dinâmica de discussão através da qual o incentivo à participação popular não se restringiu à lógica demandista e se pautou pela busca de uma medida comum de justiça. O incentivo restringiu-se à perspectiva de a população obter mais recursos para as prioridades setoriais da sua região, mas de forma indireta: as regiões cujas prioridades mais coincidissem com as prioridades da cidade receberiam mais recursos do que aquelas que elegessem outros setores prioritários.

No entanto, a participação popular não acarreta a formação de consensos, pois as prioridades da cidade são eleitas através do somatório de votos atribuídos pelos cidadãos de cada região. Trata-se, assim, dos interesses maio-

ritários e não dos interesses públicos, os quais somente podem ser constituídos a partir de amplos debates entre os cidadãos ou seus representantes. Além disso, as regiões elegem apenas as suas quatro prioridades; se todos os oito setores fossem votados, as prioridades poderiam ser diferentes, de forma que sequer os interesses majoritários seriam contemplados.

É preciso atentar ainda para um outro problema. Se a maior prioridade de uma região não for eleita uma das três principais da cidade, essa região não só não terá atendimento à sua prioridade, como também perderá recursos para outras regiões que colocaram um daqueles setores entre suas três prioridades, já que uma menor nota nesse critério implicará menos pontos, os quais determinam a parte de cada região no montante total.

Ocorre que os ganhos e as perdas entre as regiões não decorrem de discussões voltadas à formação de consensos, das quais poderiam resultar outras prioridades para a cidade. Portanto, faria sentido excluírem-se os setores prioritários escolhidos pelas regiões como um critério para distribuição de recursos entre elas, de forma que a eleição desses setores serviria somente para decidir onde o Governo investiria seus recursos. Cabe ressaltar, ainda, que a ausência de discussões sobre os interesses públicos deixa de considerar que as ações públicas podem gerar benefícios coletivos. Exemplificando, é bastante difundida a noção de que a melhoria do nível de educação beneficia a todos cidadãos, melhora a qualidade das relações sociais, aumenta a produtividade e a qualidade do trabalho e contribui para a redução da violência (urbana e doméstica) e para a melhoria da participação das pessoas nos assuntos públicos.

Mais grave ainda, apurar quais interesses prevalecem numa comunidade apenas através de uma agregação numérica pode afastar-se muito do que seriam os verdadeiros interesses públicos, já que menos de 5% da população total participa dos processos do OP. Essa questão torna-se mais relevante quando se leva em conta que os governos não foram eleitos com base num projeto de governo da cidade, entendido como um conjunto de objetivos concretos a serem alcançados através de certas ações públicas. Não se trata de afirmar que todas as candidaturas são populistas, prometendo tudo a todos. Trata-se de se ter claro que, apesar de as candidaturas petistas vitoriosas estarem lastreadas em compromissos com a ética, a justiça social e o combate à exclusão, isso não as torna portadoras de projetos de governo.

Essa ausência é bastante compreensível. Além da exigüidade dos recursos e das limitações políticas (dificuldades com os vereadores e com os segmentos empresariais), a vasta amplitude das carências populares e a complexidade dos interesses do conjunto de lideranças ligados à candidatura

vitoriosa tendem a dificultar consideravelmente a constituição de um projeto de governo coerente e articulado.

Dessa forma, o OP e as outras instâncias de participação (como os Conselhos da área social) poderiam ter um papel ainda mais relevante face a esse contexto de relativa indefinição acerca dos objetivos a serem buscados através das ações de um governo municipal. Para isso, iniciativas voltadas à constituição de interesses públicos seriam altamente salutares, notadamente quando se tem no horizonte a conformação de políticas públicas capazes de produzir efetivas transformações na vida das pessoas.

Essa discussão aplica-se apenas a Porto Alegre, uma vez que, em São Paulo, a participação popular não delibera sobre as prioridades setoriais da cidade, hierarquizando somente as obras e os serviços mais desejados de cada setor em cada região. A participação vale só para premiar as regiões que levam um número maior de pessoas às assembleias, de maneira que os debates mais gerais entre os cidadãos se restringem à definição de quais critérios serão utilizados para distribuir os recursos entre as regiões, afastando a perspectiva de discutir o interesse público da população.

1.2 - Justiça social

Não se pode dizer que noções de interesse público estejam totalmente ausentes dos critérios utilizados para a distribuição dos recursos nas cidades aqui analisadas, posto que critérios pautados em preocupações com a equidade ou com a universalidade de acesso podem expressar noções compartilhadas socialmente, embora não impliquem discussões sobre os benefícios coletivos das obras ou serviços priorizados.

As cidades que implementaram o OP geralmente adotaram critérios de justiça social para distribuir recursos entre as regiões. Em Porto Alegre e em São Paulo, o critério de carência de infra-estrutura ou serviço na região é utilizado para atribuir pontos, de forma a beneficiar as regiões mais necessitadas das respectivas ações governamentais, tendendo a favorecer as regiões mais periféricas e/ou mais pobres, geralmente menos atendidas pelos poderes públicos ao longo da história.

No entanto, a utilização desse critério pressupõe que a prefeitura só pode ser eficiente se disponibilizar recursos apenas para as carências que pode mitigar, excluindo aquelas que somente poderiam ser reduzidas através de ações de outros níveis de governo (como o estado na segurança urbana e a União na política macroeconômica). Trata-se de uma idéia discutível, inclusive porque

tais divisões de funções não são claras e porque as prefeituras e/ou suas populações podem desejar fomentar políticas alternativas ou complementares àquelas desenvolvidas em outros níveis de governo.

De qualquer forma, um tratamento plenamente eqüitativo às populações só pode ser alcançado através de um índice global de carência, abrangendo não só a infra-estrutura e os serviços públicos municipais como também o acesso a bens públicos de responsabilidade de outras instâncias de governo (estadual ou federal) e as condições dignas de existência, estas dependentes da renda familiar disponível para a satisfação de necessidades através da compra de bens e de serviços privados.

Existem índices agregados de carência (como o Índice de Desenvolvimento Humano) que identificam de forma abrangente as regiões mais carentes. Ponderando tais índices pela população domiciliada em cada local, seria possível elaborar-se uma classificação que posicionasse cada localidade em termos de graus de carência média, embora estes não permitam quantificar precisamente o número de famílias inseridas em cada nível de carência, haja vista as dificuldades de mensuração da distribuição dos cidadãos por faixas de renda e, especialmente, o grau de carência de cada localidade. Entretanto o índice adotado em Porto Alegre e em São Paulo está sujeito às mesmas dificuldades, diferindo apenas na menor abrangência dos indicadores de carência utilizados.

Porto Alegre adotou, em 1991, o critério da população em áreas de carência máxima (número de habitantes sem os níveis mínimos de infra-estrutura ou serviço), tendo deixado de utilizá-lo em 1996, devido a duas razões: dificuldade de cálculo preciso e duplicidade de efeitos, já que também estava sendo utilizado o critério geral de carência de bens públicos, discutido há pouco. Avaliar o número de habitantes sujeitos à carência máxima requer pesquisas detalhadas, dadas as dificuldades já debatidas acerca da utilização de índices médios, usualmente a informação que as prefeituras possuem. Cabe ressaltar que não houve informação acerca da utilização de alguma espécie de índice de exclusão social.

Retomando-se o argumento central, utilizar o critério de carência de infra-estrutura ou serviço na região exclui a incorporação de outras carências como medida de eqüidade. Uma maneira de reduzir a abrangência dessa exclusão é incluir o maior número possível de setores no cálculo do indicador, inclusive carências relativas aos níveis de renda e de emprego. Como essa iniciativa ampliaria acentuadamente as áreas passíveis de deliberação, dificultando sua operacionalidade, uma boa solução seria a conjugação de um índice global de carência a um esforço para priorizar algumas áreas durante um ano ou mais, criando a perspectiva de alternância de áreas.

Considerando-se um índice global de carência como o melhor indicador para o estabelecimento de critérios de equidade, há uma série de complexas questões a serem discutidas, para que se possa utilizá-lo como critério para a distribuição de recursos entre setores e entre regiões da cidade. Uma primeira questão remete à articulação entre as prioridades deliberadas pela população e as carências específicas de cada região. Há o risco de os setores eleitos como prioritários pelo conjunto da população estarem entre as menores carências de uma certa região, apesar de ela estar classificada como muito carente por um índice global, situação que pode acarretar uma alocação de recursos que coloque em segundo plano um dos dois critérios. Além disso, cidadãos que estejam entre os menos carentes da região podem ser mais beneficiados, se as prioridades da cidade tiverem um impacto maior sobre eles, ao contrário dos benefícios para os cidadãos mais pobres de outras regiões.

Parece evidente não haver maneira de se evitar alguma espécie de distorção, quando se trata de avaliar critérios de equidade para a distribuição de recursos por regiões, ao partir-se de prioridades estabelecidas pela população para toda a cidade. Uma forma de reduzir o impacto de eventuais distorções seria instituir como setores que poderiam ser priorizados pela população apenas aqueles para os quais os índices de carência global estejam entre os mais acentuados na cidade como um todo.

Esse procedimento aumentaria a possibilidade de atendimento às maiores carências de cada região, apesar da existência de uma diferenciação entre os setores nos quais cada região é mais carente. Embora a população participante dos processos do OP possa se sentir um pouco frustrada pela exclusão de algum setor por ela considerado prioritário, a possibilidade de isso ocorrer diminui, especialmente se os contingentes mais carentes estiverem participando ativamente desses processos.

1.3 - Universalidade

Diversas experiências de OP têm-se preocupado com a questão da universalidade, ou seja, com a incorporação de um indicador de isonomia entre todos os cidadãos, para contrabalançar, de alguma maneira, os outros critérios de caráter desigual, buscando assegurar montantes mínimos a regiões menos carentes ou menos atuantes no OP. São Paulo e Porto Alegre incluem o critério de população total (número de habitantes de cada região) como contraponto de caráter universalizante ao critério distributivo — carência de infra-estrutura e serviços — e ao critério de participação popular — porcentagem de votantes na

primeira, prioridade da região na segunda cidade. Entretanto o critério da universalidade pode não conflitar totalmente com o critério distributivo, uma vez que este último mede o grau de carência de infra-estrutura da região (frente ao que seria necessário), não exatamente o número de pessoas carentes.

Por outro lado, é claro que há situações onde esses critérios não se complementam. Regiões mais habitadas podem estar entre as mais carentes, quando se trata de populações mais carentes expulsas para a periferia; no entanto, há regiões mais populosas onde existem amplos contingentes de pessoas carentes e também de cidadãos pouco, ou bem menos, carentes (favelas em bairros de alta renda). Há também áreas mais pobres, mas menos densamente povoadas.

Dessa forma, uma região altamente carente de infra-estrutura, mas pouco populosa, pode receber menos recursos do que uma região medianamente carente, mas altamente populosa, nos casos em que ambos os critérios tenham um mesmo peso para a distribuição dos recursos. Os efeitos negativos para a primeira região tenderão a ser tanto maiores quanto maiores forem os custos unitários para a expansão da infra-estrutura, em comparação com os custos prevaletentes para a segunda região, já dotada de infra-estrutura. Esse pode ser o caso quando a expansão, na primeira região, requer a construção de um equipamento de grande porte, enquanto, na segunda região, a expansão demanda apenas a adição de uma unidade a um grande equipamento já existente.

Desse modo, os riscos citados permitem concluir que o critério de universalidade não deveria ter peso igual ao dos demais critérios — o distributivo e o de participação popular. Uma forma de evitar a plena equivalência entre esses critérios seria estabelecer pisos ou tetos de investimento *per capita* por região, ou uma proporção máxima entre o maior e o menor volume dos investimentos. Esses mecanismos implicariam mudança no caráter desse critério: não se trataria mais de universalidade, mas, sim, de não-exclusão, ou seja, de um limite ao tratamento desigual dado aos mais carentes.

Caso os processos participativos permitam uma maior discussão sobre os interesses públicos da cidade e também uma redução da disparidade de participação entre as diversas regiões, para diminuir a diferença entre o número de delegados das áreas mais pobres frente às áreas mais ricas, os riscos de exclusão das demandas das populações destas últimas áreas podem ser substancialmente reduzidos.

Em suma, há diversas questões envolvidas na adoção de medidas voltadas à construção de indicadores a serem utilizados para os critérios de participação popular, equidade e universalidade. As medidas adotadas em Porto Alegre e em São Paulo podem ser questionadas, em si mesmas e em conjunto,

especialmente quanto à sua contribuição para a constituição de noções de interesse público da cidade que possam ser amplamente compartilhadas socialmente.

2 - Plenárias Temáticas

Além de atrair setores que tendem a se ausentar das discussões em âmbito territorial (como classe média e empresários), as Plenárias Temáticas destinam-se a ampliar as discussões para temas de âmbito global ou setorial, podendo reduzir a lógica majoritariamente regionalizada que tende a predominar no OP. Elas podem ser espaços para discussões acerca do perfil das políticas públicas nas diversas áreas, contribuindo para a constituição das noções citadas acima. Nesse sentido, discutir quais são as questões públicas prioritárias e debater os diversos modos de enfrentá-las abrem a perspectiva de discutir as diretrizes políticas do Governo. Colocando em debate tais assuntos, o OP poderia chegar à co-gestão do estado, pondo em pauta as questões essenciais de governo: distribuir recursos de quem para quem, visando ao quê.

No entanto, a radicalidade contida nessa perspectiva só poderia ser efetivada se todas as políticas públicas estivessem em discussão, incluindo a destinação de verbas para cada órgão do estado, mesmo que questões como a manutenção dos serviços existentes não fossem objeto de discussão. Cabe ressaltar que essa possibilidade não foi suscitada sequer por Navarro (2003), um convicto defensor da ampla autonomização da sociedade civil na gestão de parcelas do orçamento público, e nem acenada pelas Prefeituras de São Paulo e Porto Alegre, que instalaram Plenárias Temáticas pouco tempo depois da criação do OP.

Souza (1997) afirma apenas que elas visaram ampliar a discussão para além dos problemas locais, buscando aprofundar o planejamento estratégico das obras estruturais e das políticas setoriais da cidade. Argumentos pragmáticos, como compromissos já assumidos (por governos anteriores ou pelo atual) quanto aos investimentos ou à manutenção da máquina pública, também têm sido aludidos como justificativa para evitar uma plena discussão sobre o Orçamento.

Embora o leque de temas tenha sido bastante amplo em Porto Alegre, tanto nesta cidade como na de São Paulo, a população é chamada a deliberar somente acerca de quais devem ser os programas prioritários dentre aqueles já desenvolvidos pela Prefeitura. Embora o Governo viesse a ter dificuldades para executar programas que ainda não haviam sido implementados ou aqueles

abandonados há algum tempo, o estreitamento do leque de opções reduz significativamente a autonomia de decisão da população.

Além disso, a priorização não parece estabelecer a intensidade da preferência entre os programas, ou seja, não parece fixar parâmetros de recursos humanos ou financeiros ou de metas a serem cumpridas em cada programa. Se assim estiver realmente ocorrendo, a Prefeitura pode definir com que intensidade priorizará os programas escolhidos pela população, o que implica um considerável grau de autonomia para o Governo, não apenas quanto à priorização entre os programas como também quanto à distribuição dos recursos entre as regiões, já que não houve menção à utilização de critérios para essa distribuição, ao contrário do que ocorre nas assembleias territoriais.

Além dessas limitações a uma plena deliberação da população acerca das políticas públicas, não há evidências de que esteja havendo um amplo debate sobre os custos e benefícios de cada modalidade de política (Baierle, 2002), discussão altamente necessária, porque a escassez de recursos e a multiplicidade de carências são condicionantes estruturais de quaisquer debates sobre políticas públicas. A análise comparativa entre as diversas modalidades de política num certo setor e a discussão articulada entre políticas que possuem natureza intersetorial (como saúde e saneamento, educação e segurança), procedimentos inerentes à busca de uma maior eficácia das ações estatais, tornam-se ainda mais relevantes nesse contexto.

Como as Plenárias Temáticas visam eleger prioridades dentre os programas já desenvolvidos pela Prefeitura, parece haver pouco espaço para redefinir as características dos programas em andamento, bem como para articulá-los ou remanejar verbas entre áreas. Noutras palavras, não estão postas as condições necessárias para a realização de amplos debates e deliberações públicas acerca das políticas setoriais.

Como não parece estar em questão a possibilidade de a população alterar a distribuição de recursos entre as áreas, o que depende fundamentalmente de decisões estatais, não há indicações de que os processos participativos estejam contribuindo significativamente para o planejamento global da cidade ou, pelo menos, para a formulação de projetos de alcance supra-regional quanto à realização de obras ou serviços públicos.

Em suma, as Plenárias Temáticas não se caracterizam como espaços onde amplos consensos sociais podem constituir interesses públicos, além de a participação popular ter um papel limitado, por não deliberar sobre a distribuição dos recursos.

É preciso considerar também que, enquanto as Plenárias Temáticas elegem políticas prioritárias para cada setor, as Assembleias Territoriais decidem

sobre as prioridades de cada região, em tese, de forma independente daquelas políticas, as quais, por sua vez, podem não dar muita relevância à distribuição regional dos recursos em pauta. A maior dificuldade potencial para compatibilizar as duas instâncias decorre da tendência de as Assembléias Territoriais priorizarem demandas mais pontuais e urgentes, enquanto as Plenárias Temáticas discutem obras estruturais tidas como menos prioritárias pelos cidadãos comuns, inclusive porque, nas Plenárias, as discussões são mais técnicas e contam com maior participação de segmentos médios da sociedade.

Dessa forma, enquanto a população poderia ter priorizado a construção de unidades de saúde nas Assembléias, as Plenárias Temáticas poderiam prever a alocação de vultosos recursos para obras viárias, que aquela população talvez preferisse ver adiadas em função das demandas de saúde. As Assembléias talvez fossem mais receptivas a obras de saneamento básico, já que estas resultam em melhores condições de saúde. Além disso, a discrepância entre as duas instâncias não depende apenas das diferentes formas de inserção da participação popular, já que as Plenárias Temáticas não decidem a alocação de recursos, prerrogativa que continua cabendo à Prefeitura.

De outra maneira, as Plenárias Temáticas poderiam contribuir para a formação de interesses públicos, se pudessem deliberar sobre a alocação de verbas orçamentárias para projetos prioritários da cidade em conjunto com os representantes eleitos pelas Assembléias Territoriais. A integração entre as duas instâncias permitiria discutir a possibilidade de transferência de recursos do âmbito da distribuição territorial para a realização de projetos estruturais da cidade ou vice-versa, conforme a urgência e/ou os benefícios coletivos que as ações pudessem suscitar.

Em suma, a articulação entre discussões gerais e regionais poderia permitir um efetivo avanço na formação de interesses públicos, no âmbito municipal, descortinando perspectivas de discussão que poderiam chegar até aos gastos de pessoal e de custeio, apontando uma ampla democratização da discussão, da elaboração e da execução de todo o orçamento público.

Referências

BAIERLE, Sérgio. OP ao Termidor? In: VERLE, J.; BRUNET, L. (Org.). **Construindo um novo mundo**: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre — Brasil. Porto Alegre: Guayí, 2002. p. 132-164.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre — Brasil. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo em Porto Alegre: um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. **Orçamento Participativo**: regimento interno e relatórios de avaliação. São Paulo: Prefeitura, 2001/2003. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>

SOUZA, Ubiratan. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 45-72.