

ORÇAMENTO, REDISTRIBUIÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

CARLOS ALBERTO BELLO

Resumo: O artigo discute o orçamento participativo na cidade de São Paulo, avaliando que seu montante de recursos foi pequeno e que não houve redistribuição em favor dos gastos sociais no orçamento. As soluções adotadas para os critérios de distribuição e a formação de interesses comuns suscitam dúvidas quanto à capacidade da população ter discutido, de maneira autônoma e aprofundada, as perspectivas de atendimento às suas demandas.

Palavras-chave: Orçamento. Redistribuição. Participação popular.

Abstract: The article discusses the participatory budget in Sao Paulo, considering that it's amount of funds was short and that there was not redistribution in behalf of social expenditures in the budget. The solutions adopted for the distribution criterions and the public interest's formation raise doubts concerning population's ability to have argued the perspectives of meeting their claims in an autonomous and deepened way.

Key words: Budget. Redistribution. Popular participation.

A prefeitura municipal de São Paulo, na gestão Marta Suplicy, implantou o orçamento participativo – OP, a partir de 2002. O artigo busca discutir a experiência sob um enfoque socioeconômico (caráter redistributivo do gasto público) e sociopolítico (características da participação popular diante do poder municipal), levando em conta as análises sobre a experiência de Porto Alegre.

Em sociedades nas quais vicejam tantas desigualdades socioeconômicas, diante das quais há um sentimento difuso de que os governos municipais pouco fizeram ao longo da história, partidos situados à esquerda no espectro político (como o Partido dos Trabalhadores, da prefeita Marta Suplicy) geralmente reconhecem a necessidade de redistribuir o gasto público em favor da população mais carente.

Uma medida geralmente utilizada para avaliar o caráter redistributivo do orçamento é a participação dos gastos das secretarias voltadas às áreas sociais no total dos recursos, considerando-se que são dos gastos realizados apenas nas áreas relacionadas mais diretamente à melhoria das condições de vida das populações mais carentes, como educação (incluindo abastecimento – alimentação escolar –, esportes e cultura), saúde, habitação, assistência social e trabalho (programas de emprego e renda).

Esta distinção genérica pode ser alterada de acordo com as carências específicas de cada população e a atuação dos governos em cada local. No caso de São Paulo, a classificação poderia ser diferente se, por exemplo, boa parte dos gastos com transportes estivesse custeando o programa do bilhete único e este beneficiasse,

prioritariamente, aquelas populações. Como este programa foi implementado apenas durante 2004, não é possível avaliar com certeza quais seriam seus gastos anuais. No entanto, o perfil dos potenciais beneficiários não tende a contemplar majoritariamente tais populações, pois, enquanto a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED mostrava que, em 1997, os 50% mais pobres da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP auferiam um rendimento médio de até R\$ 500,00, a tabulação especial da pesquisa Origem-Destino, realizada pela Cia. do Metropolitano de São Paulo naquele ano, indicava que apenas 11,3% dos usuários amostrados no Município de São Paulo (de perfil econômico semelhante ao da RMSP) possuíam rendimento inferior a R\$ 500,00.¹

Cabe ressaltar ainda que esse artigo analisa o orçamento previsto pela administração Marta Suplicy para o período 2001-2004, comparando-o ao orçamento executado em 2000 pela gestão Celso Pitta. O orçamento previsto, embora muitas vezes não corresponda ao executado,² traduz as intenções do governo perante a sociedade, permitindo assim analisar sua proposta de distribuição do gasto público. Além disso, o orçamento previsto é a referência através da qual a população toma parte dos processos participativos.

Nota-se, na Tabela 1, que não houve redirecionamento de gastos para as áreas tipicamente sociais, entre 2000 e 2004, uma vez que sua participação no gasto total da prefeitura de São Paulo oscilou de 42,4% para 42,5%.

Apesar do grande aumento dos gastos nas áreas de educação e saúde (mais de 140% em quatro anos), houve um decréscimo de 24% de habitação (incluindo o gasto fiscal na Companhia Metropolitana de Habitação – Cohab) e em outras áreas, cabendo chamar a atenção para a perda relativa das Secretarias de Assistência Social e do Trabalho, num contexto de aumento da pobreza e do desemprego na cidade.

As secretarias classificadas como prestadoras de serviço público aumentaram sua participação no orçamento total em 2,6 pontos percentuais entre 2000 e 2004. Cabe salientar que nesta classificação foram incluídas atividades que não se caracterizam como tipicamente sociais e tampouco como áreas típicas de

atividades-meio, como as de administração (incluindo gestão das dívidas). Nota-se, inicialmente, o aumento dos gastos da Secretaria de Transportes, especialmente entre 2003 e 2004 (cerca de 136%), ocasionando um incremento de 4,7 pontos percentuais na sua participação relativa. Houve também crescimento expressivo nos gastos da Secretaria de Obras (459% no período). Somando os gastos previstos para as Secretarias de Transportes e de Serviços e Obras, verifica-se um aumento de 5,5 pontos percentuais da sua participação no orçamento total (de 9,9% para 15,4%), revelando um incremento de 236% nos quatro anos, 55% acima da expansão das receitas (116%).

O aumento do serviço da dívida da prefeitura (125% entre 2000 – último ano do governo Pitta – e 2004) certamente limitou a expansão dos demais gastos, mas o crescimento da sua participação nos gastos totais (de 25,2% para 26,3%), além de não ter sido tão grande, foi totalmente absorvido e superado pela redução na participação dos gastos de áreas de planejamento e gestão da prefeitura e do Legislativo (Câmara Municipal e Tribunal de Contas) de 9,1% para 5,3% do total. Assim, esse conjunto de contas passou de 34,3% para 31,6% do gasto total, possibilitando à prefeitura ampliar expressivamente os gastos em outras áreas, vale dizer, acima do considerável aumento da receita de 116%.

Em suma, não houve aumento na participação dos gastos das áreas tipicamente sociais no orçamento total, ao contrário do que seria de se esperar de uma prefeitura petista, ainda mais tendo-se em vista que a redistribuição tornou-se mais viável financeiramente devido à grande ampliação de receitas (incremento total de 84,4% entre 2000 e 2004) e à economia de gastos nas áreas administrativas, a qual absorveu o crescimento dos encargos da dívida pública. Este resultado cria incerteza sobre a possibilidade de o OP constituir-se em espaço favorável ao atendimento das reivindicações das populações mais carentes, embora o OP não esteja necessariamente voltado a essas demandas, e que podem ser atendidas através de procedimentos centralizados no governo.

A avaliação do OP em São Paulo parte da definição do montante total de fundos a ser distribuído por meio dos processos participativos. As informações

Tabela 1

Participação no Orçamento Municipal, segundo Secretarias
Município de São Paulo – 2000-2004

| Secretarias | 2000 (%) | 2003 (%) | 2004 (%) | Varição 2004/2000 (%) |
|--|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| Social | 42,4 | 43,4 | 42,5 | + 0,1 |
| Educação | 15,6 | 17,9 | (1) 17,4 | + 1,8 |
| Saúde | 12,4 | 13,3 | (1) 15,4 | + 3,0 |
| Habitação | 5,4 | 3,9 | 1,9 | - 3,5 |
| Assistência Social e Trabalho | 4,2 | 4,0 | 3,5 | - 0,7 |
| Abastecimento (2) | 2,2 | 2,1 | (1) 2,5 | + 0,3 |
| Esporte e Cultura | 2,6 | 2,2 | (1) 1,8 | - 0,8 |
| Serviço Público | 23,3 | 21,8 | 25,9 | + 2,6 |
| Transportes | 8,2 | 6,3 | 11,0 | + 2,8 |
| Serviços e Obras | 1,7 | 4,9 | 4,4 | + 2,7 |
| Infra-estrutura Urbana (3) | (1) 12,9 | (1) 8,8 | (1) 9,1 | - 3,8 |
| Meio-ambiente | 0,5 | 0,8 | 0,5 | 0 |
| Segurança Urbana | 0 | 1,0 | 0,9 | + 0,9 |
| Dívidas e Administração | 34,3 | 34,8 | 31,6 | - 2,7 |
| Planejamento e Gestão (4) | 4,8 | 3,5 | 3,1 | - 1,7 |
| Encargos Gerais | 25,2 | 28,5 | 26,3 | + 1,1 |
| Legislativo | 4,3 | 2,8 | 2,2 | - 2,1 |
| Orçamento (em bilhões de reais) | 6,6 | 10,6 | 14,3 | 116 |

Fonte: PMSP (2002, 2003, 2004).

(1) Incluem despesas previstas para as funções principais das respectivas secretarias, cuja realização coube às subprefeituras e/ou à secretaria das subprefeituras.

(2) Classificada como área social porque predominam os gastos na função educação.

(3) Trata-se de gastos relativos às funções saneamento e urbanismo.

(4) Gastos das secretarias de Gabinete, Comunicação Social, Finanças, Planejamento Urbano, Gestão Pública, Relações Internacionais, Negócios Jurídicos e Ouvidoria.

Nota: Orçamento realizado em 2000, previsto para 2003 e 2004.

disponibilizadas pela prefeitura não indicam uma predefinição desse montante, baseada em critérios como parcelas do orçamento não previamente comprometidas com gastos de custeio (incluindo gastos financeiros) e/ou com investimentos já iniciados. Portanto, não havia procedimentos institucionalizados para decisão sobre o montante de recursos a ser destinado ao OP.

O volume de recursos aprovado pela prefeitura para distribuição através do OP abrangeu 5% do orçamen-

to total previsto para 2002 e 6,2% para 2003 (PMSP, 2002, 2003³). A despeito do aumento de 37% no período, superior ao crescimento de 10,6% previsto para os gastos totais, trata-se de um percentual relativamente pequeno quando comparado à experiência de Porto Alegre, onde o OP distribuiu de 9% a 15% dos recursos totais entre 1991 e 2000 (MARQUETTI, 2003). Este valor exprime a magnitude relativa dos recursos sobre os quais a prefeitura abre mão da sua prerrogativa unilateral de decisão,⁴ em favor dos processos parti-

ceptivos, nos quais ela precisa convencer os cidadãos a apoiar suas demandas.

Não se deve subestimar as dificuldades para aumentar o volume de recursos para o OP. No caso de Porto Alegre, Marquetti (2003) mostra que os investimentos – logo o montante a ser distribuído através do OP – foram reduzidos de 15% para 8,5% do orçamento total realizado entre 1995 e 2000, devido ao aumento do salário real dos funcionários públicos em decorrência da queda da inflação, a qual também teria aumentado o custo dos serviços prestados à população, juntamente com a expansão da oferta desses serviços. Os gastos com saúde e educação passaram de cerca de 20% para 31% do orçamento total, entre 1984/1988 e 1990/2000 (média dos períodos). Assim, trata-se de um motivo razoável para a redução dos recursos para o OP, inclusive porque este foi em parte responsável pelo aumento daqueles gastos – para funcionar, os novos equipamentos públicos precisam de pessoal e de material de consumo. Ao contrário, em São Paulo, sequer a elevação dos gastos sociais poderia ser usada como justificativa para o pequeno volume de recursos destinados ao OP.

Verifica-se, ainda, que, em São Paulo, os gastos totais cresceram 36,6% entre 2000 e 2003 e o aumento do serviço da dívida da prefeitura foi absorvido pela redução em outros gastos. Essas evidências significam que a prefeitura passou a ter maior autonomia para expandir gastos nas áreas que priorizasse, o que pode ser observado através do aumento de 128,5% das despesas de capital nas quais detinha uma certa autonomia de gasto,⁵ fazendo com que tais despesas passassem de 9,9% para 12,5% do orçamento total, pelo menos cinco pontos percentuais acima dos recursos distribuídos através do OP.

Para 2004, as informações são conflitantes, mas não indicam aumento da importância do OP no orçamento total. A prefeitura informou, em arquivo disponibilizado na Internet (PMSP, 2004, quadros resumo), que o OP teria envolvido R\$ 1,1 bilhão do orçamento para 2004. No arquivo Plano de Obras do OP, fala-se em mais de R\$ 700 milhões, tendo sido estimadas de uma forma geral (sem especificação) as demandas a serem atendidas pelas Secretarias de Transportes, de Desenvolvimento, Trabalho e Soli-

riedade – SDTS, de Serviços e Obras e parte das demandas da Educação. Juntando apenas as informações disponibilizadas por secretarias, chega-se a um valor de R\$ 559,5 milhões, o que representa uma redução de 15,5% diante dos R\$ 661,88 milhões aprovados para 2003.

Não é improvável que os recursos alocados ao OP pudessem chegar aos R\$ 700 milhões citados, se fossem somados cerca de R\$ 100 milhões referentes a obras na Educação (com rubrica OP no orçamento, sugerindo tratar-se de obras aprovadas em anos anteriores), R\$ 1,25 milhão relativos à área de Serviços e Obras (valor alocado na rubrica indicada nos arquivos relativos ao OP) e pouco menos da metade do aumento de R\$ 85 milhões da dotação da SDTS, embora as demandas a serem atendidas pelos programas dessa pasta dependam do cadastramento dos cidadãos. Ainda assim, os R\$ 700 milhões representariam crescimento de 5,8% em relação a 2003, bastante inferior ao incremento de 34,9% observado no orçamento total (R\$ 10,593 bilhões para R\$ 14,294 bilhões).

Somente o valor informado pela prefeitura – R\$ 1,1 bilhão – representaria aumento da proporção do OP no orçamento total entre 2003 e 2004 (de 6,25% para 7,70%), mas isto só ocorreria se o OP, a partir dos R\$ 700 milhões citados, contasse ainda com cerca da metade dos R\$ 788,9 milhões previstos para as duas rubricas da Secretaria dos Transportes, mencionadas nos documentos relativos ao OP – projetos do gabinete da secretaria e do Fundo Municipal do Sistema de Corredores Exclusivos para Tráfego. Parece pouco plausível supor que a distribuição desses recursos pudesse ser decidida majoritariamente através dos processos do OP, uma vez que estas rubricas destinam-se, em boa medida, à realização de obras já definidas no âmbito da reestruturação do sistema de transporte urbano.

Em suma, a ausência de informações detalhadas e a alusão a três números substancialmente diferentes, sendo que apenas para o menor há especificação das obras ou serviços envolvidos e dos seus custos de realização, tornam inviável a realização da análise pelos valores mais elevados mencionados pela prefeitura. Caso os R\$ 700 milhões tivessem prevalecido, ainda assim representariam apenas 4,9% do orçamento to-

tal previsto para 2004, uma proporção menor do que a estabelecida para 2003.

Por outro lado, cabe ressaltar o redirecionamento relativamente pequeno dos gastos públicos para as áreas sociais que foram objeto dos processos do OP em 2002 e 2003. Os gastos totais previstos para as áreas de educação, saúde e habitação chegaram a 33,3% do gasto total em 2000, aumentando para 35,1% em 2003. No entanto, a outra área inserida no OP em 2003 (melhoria de bairros) teve redução de sua participação no orçamento total (de 7,8% para 5,1%), fazendo com que o conjunto de áreas nas quais o OP poderia distribuir recursos registrasse decréscimo de 41,1% para 40,2% do total entre 2000 e 2003, apesar de o volume total de gastos nestas áreas ter aumentado 57% no período.

A Tabela 2 permite observar os recursos alocados para o OP em 2003 e 2004, sendo que, para este último, ano foram considerados apenas os R\$ 559,5 milhões discriminados por obras e serviços das secretarias.

Os recursos direcionados ao OP são pouco expressivos, pois embora os gastos previstos para as áreas que foram objeto dos processos do OP tenham crescido R\$ 3,7 bilhões entre 2003 e 2004, os montantes distribuídos através do OP diminuíram de R\$ 646,8 milhões para R\$ 496,5 milhões (queda de 23,2%). O decréscimo total dos recursos alocados para OP foi menor porque as obras de melhoria nos bairros receberam R\$ 62,97 milhões em 2004, contra R\$ 15,12 milhões em 2003.

Cabe notar, especialmente, a redução de verbas para educação (de R\$ 271,13 para R\$ 107,66 milhões), cuja principal causa não parece ter sido a construção dos CEUs ou de outras escolas fora dos processos do OP, já que havia outros R\$ 100,30 milhões em obras com a rubrica OP no orçamento, as quais, provavelmente, estavam previstas para anos anteriores, mas ainda não realizadas, problema que não será tratado nesse artigo. Cabe salientar ainda que, em 2004, apenas R\$ 20,48 milhões foram especificados para áreas não contempladas no OP até 2003. A Secretaria de Assistência Social, com recurso da ordem de R\$ 8,63 milhões, não havia decidido, até o momento de elaboração do OP, quais demandas dos segmentos mais vulneráveis seriam atendidas.

Tabela 2

**Orçamento Participativo, segundo Áreas
Município de São Paulo – 2003-2004**

| Áreas | Em R\$ milhões (1) | |
|---------------------|--------------------|--------------|
| | 2003 | 2004 |
| Total | 661,9 | 559,5 |
| Educação | 271,1 | 107,7 |
| Saúde | 350,3 | 299,9 |
| Habitação | 25,3 | 77,3 |
| Melhoria de bairros | 15,2 | 54,2 |
| Assistência social | (2) – | 8,6 |
| Segurança urbana | (2) – | 5,8 |
| Meio-ambiente | (2) – | 3,0 |
| Cultura | (2) – | 2,4 |
| Esportes | (2) – | 0,6 |

Fonte: PMSP (2003, 2004).

(1) Em reais correntes do orçamento previsto.

(2) Não aplicável.

Em suma, observou-se que, apesar do aumento do grau de autonomia de gasto da prefeitura de São Paulo, não houve incremento da participação dos gastos tipicamente sociais no orçamento total, de forma que não há indicação de que tenha havido uma significativa redistribuição de recursos em favor das populações mais carentes. Trata-se de um ponto de partida pouco auspicioso para o OP, já que a possibilidade de a participação dessas populações resultar numa expressiva redistribuição de recursos é uma das principais perspectivas pelas quais o OP poderia ser avaliado como virtuoso, considerando não só a carência dessas populações, como também sua sistemática exclusão a procedimentos democráticos de interlocução com os poderes públicos.

O pequeno volume de recursos destinado ao OP (em termos de participação no orçamento total) comprometeu seu potencial de promover uma expressiva alteração na alocação do gasto público em São Paulo, situando numa perspectiva muito distante a possibilidade de o OP vir a ser um fórum de discussão do orçamento total. Outras possibilidades de resultados

virtuosos serão analisadas na próxima seção, em que se discutem as características da participação popular no âmbito dos processos do OP.

Um argumento plausível para alocação de um pequeno volume de recursos remete à reconhecida dificuldade de operacionalizar processos participativos numa cidade de população e carências tão grandes e diversificadas, como a capital paulista. No entanto, a prefeitura abriu a discussão do OP para todas as áreas de governo em 2004, sugerindo que esta dificuldade teria sido superada, ao menos parcialmente, mas disponibilizou para tanto apenas 4,9% do orçamento total (na mais otimista das avaliações).

DISCUSSÕES SOBRE CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO E FORMAÇÃO DE INTERESSES COMUNS NO OP

A análise das características da participação popular no âmbito dos processos do OP será realizada através do exame de certos aspectos procedimentais e deliberações de instâncias do OP, referentes à definição dos critérios de distribuição dos recursos e à formação de interesses comuns, ou seja, constituição de acordos coletivos acerca de objetivos, programas de ação e formas de distribuição, concernentes à elaboração e à execução do orçamento público.

A participação popular nos processos do OP pressupõe a cessão de parcela do poder estatal para uma esfera participativa. Seria otimismo exagerado supor que os membros do Estado se desapegariam de suas filiações junto a grupos administrativos, políticos ou partidários para desempenhar apenas o papel de agentes facilitadores da dinâmica participativa. Por outro lado, seria muito pessimismo adotar a hipótese de que a participação popular seria tutelada a ponto de somente cancelar os desígnios dos membros da prefeitura, subordinando-se ao poder e/ou ao saber técnico desses membros. Dessa forma, o OP constitui-se enquanto espaço de disputa, aspecto pouco discutido por autores como Avritzer e Santos (2002).

Cabe considerar ainda que a instância de decisão do OP (o Conselho) contempla conselheiros indicados pela população participante. É claro que a eficiência de processos deliberativos ficaria comprometida com a participação massiva dos cidadãos,

dada a complexidade técnica e política inerente à compatibilização entre as demandas da população, as verbas disponíveis e os projetos administrativos em andamento. Dessa forma, os procedimentos de democracia direta convivem com o funcionamento de instâncias de representação, fazendo emergir as conhecidas dificuldades para que os cidadãos possam estabelecer formas adequadas de controle da atuação dos seus representantes, ainda mais por haver pouco tempo para que haja consulta ampla às bases.

Tendo em mente essas duas espécies de questões complexas sobre a operação dos processos do OP, deve-se retomar o fato de que não foram estipulados previamente os critérios para definição do volume de recursos disponibilizados ao OP, o que tornava inviável à população ter uma noção razoavelmente clara sobre qual seria o valor total e quanto poderia ser destinado a cada região por ano, embora a restrição de áreas (em 2002 e 2003) limitasse o leque de demandas possíveis. Isto não ocorreu em Porto Alegre, onde a prefeitura estipulou que todos os investimentos seriam objeto de deliberação através do OP (SOUZA, 1997),⁶ implicando não apenas um volume considerável de recursos, mas também maior credibilidade da cessão de poder por parte da prefeitura, ao incentivar a participação popular e facilitar a organização de suas demandas, inclusive por tornar plausível postergar algumas delas para períodos subsequentes.

Dessa maneira, a população de São Paulo dificilmente poderia realizar uma discussão geral sobre as possibilidades de o OP, em conjunto com outras políticas públicas, promover alterações substanciais nas condições de vida dos cidadãos. O encurtamento do horizonte de expectativas torna-se ainda maior porque a eleição das prioridades refere-se apenas ao âmbito local, já que a população não discute as prioridades da cidade quando decide a alocação de recursos, deixando assim de tematizar seus problemas comuns mais relevantes.

Ao contrário, em Porto Alegre, a participação popular elege as prioridades de investimento da cidade. Isto ocorre não por meio da formação de consensos, mas sim da somatória de votos atribuídos pelos cidadãos de cada região, tratando-se, dessa forma, dos interesses majoritários e não daqueles comuns da

população, que somente poderiam ser constituídos a partir de amplos debates entre todos os cidadãos participantes ou pelos seus representantes (delegados ou conselheiros).

As plenárias temáticas (focadas em diversos temas referentes às políticas urbanas e sociais) poderiam ser espaços para discussões substantivas acerca do perfil das políticas públicas nas diversas áreas, podendo em tese discutir os interesses comuns da cidade e assim escapar da lógica demandista, ou seja, de uma dinâmica regionalizada assentada essencialmente no levantamento de demandas locais e na avaliação das possibilidades de atendê-las. No entanto, as plenárias temáticas de São Paulo (e de Porto Alegre) não criaram procedimentos institucionais para discussão sobre quais seriam os problemas prioritários, uma vez que a população é chamada a deliberar somente sobre os programas que devem ser prioritários, entre aqueles já desenvolvidos pela prefeitura em cada secretaria, o que caracteriza um estreitamento do leque de opções e reduz a autonomia de decisão da população. Este formato institucional dificulta uma discussão mais aprofundada sobre os programas em pauta, tornando mais provável que a hierarquização das preferências acabe reiterando a lógica do OP demandista, diferindo apenas o seu escopo – programas aqui, obras e serviços nas assembleias territoriais.

Além disso, os procedimentos de priorização não estabelecem a intensidade da preferência entre os programas, ou seja, não fixam parâmetros de recursos humanos ou financeiros alocáveis a cada programa. Assim, a prefeitura pode definir com que intensidade priorizará os programas escolhidos pela população, o que implica um considerável grau de autonomia para o governo, inclusive quanto à distribuição dos recursos entre regiões e distritos. Desta forma, não há mecanismos que assegurem a realização de discussões coletivas sobre a efetiva alocação de recursos entre os programas, de maneira que as decisões das plenárias temáticas podem influenciar de forma menos intensa as ações estatais do que aquelas tomadas nas assembleias territoriais, pois estas implicam a inscrição de obras no orçamento proposto pela prefeitura.

Souza (1997) afirma que as plenárias visaram ampliar a discussão para além dos problemas locais de

Porto Alegre, buscando aprofundar o planejamento estratégico das obras estruturais e das políticas setoriais da cidade. Esse caráter consultivo das plenárias não é contestado sequer por Navarro (2003), defensor de uma ampla autonomização da sociedade civil na gestão de parcelas do orçamento, não colocando em perspectiva a possibilidade de discutir todas as políticas públicas – logo as diretrizes políticas do governo –, provavelmente a forma mais ampla de democratização do Estado para a qual o OP poderia apontar. Cabe salientar ainda que Baierle (2002) faz alusão à dificuldade de dar sentido prático às formulações genéricas emanadas dos diversos fóruns participativos atuantes na cidade. Desta forma, não há evidências de que as plenárias temáticas tenham propiciado maior poder deliberativo aos cidadãos participantes e nem meios para avaliar se elas contribuíram para a formação de interesses comuns da população.

O regimento interno do OP, estatuído através de discussões entre a população e os membros da prefeitura, estabelece o papel das instâncias participativas e representativas (fórum de delegados e conselho do OP), os critérios para eleição de delegados e conselheiros e as regras mais importantes para a definição do uso dos recursos: os critérios de distribuição entre as regiões. Estes critérios são decisivos porque são exclusivos, ou seja, não havia outros critérios para distribuição entre as secretarias ou para definição de obras prioritárias em si mesmas, independentemente dos recursos definidos para cada região.

Foram estabelecidos três critérios de distribuição em São Paulo. O número de habitantes de cada região é um contraponto de caráter universalizante ao critério distributivo (carência de infra-estrutura e serviços) e àquele de participação popular (porcentagem da população residente que participa das assembleias). Cabe discutir uma série de aspectos problemáticos suscitados por tais critérios, especialmente em termos de justiça distributiva, tendo em vista avaliar em que medida as decisões tomadas teriam refletido discussões aprofundadas entre os participantes.

Descartando a utilização do critério participação popular para definição das prioridades da cidade, já que não estava em pauta estabelecê-las (ao contrário de Porto Alegre), cabe notar que esse critério enseja

riscos, uma vez que índices maiores dessa participação podem refletir trajetórias de regiões e/ou segmentos histórica ou conjunturalmente mais mobilizados, através de ações específicas de grupos interessados em atuar no OP. Já o desinteresse dos cidadãos de certas regiões em participar do OP pode estar refletindo uma certa apatia social (descrença nas virtudes da participação) ou um certo distanciamento em relação ao poder público (típico dos segmentos sociais de renda média ou elevada). Em ambos os casos, a participação popular, enquanto critério, prejudica segmentos que deveriam ser convencidos a participar, ao mesmo tempo em que incita a competição entre as regiões mais mobilizadas.

A adoção da carência de infra-estrutura ou serviço como critério privilegia o atendimento às regiões mais necessitadas das respectivas ações governamentais, tendendo a favorecer as áreas mais periféricas e/ou mais pobres, geralmente menos atendidas pelos poderes públicos ao longo da história. No entanto, um tratamento plenamente equitativo às populações conforme seus graus de carência só pode ser alcançado através de um índice global de carência, abrangendo não só a infra-estrutura e os serviços públicos municipais, mas também o acesso a bens públicos de responsabilidade de outras instâncias de governo (estadual ou federal) e a garantia de condições dignas de existência, estas dependentes da renda familiar disponível para compra de bens e serviços privados.

Existem índices agregados de carência (como o Índice de Desenvolvimento Humano e os índices inseridos no Mapa da Exclusão Social de São Paulo) que identificam de forma abrangente as regiões e os distritos mais necessitados. Ponderando tais índices pela população domiciliada em cada local, seria possível elaborar uma classificação que posicionasse cada localidade em termos de graus de carência média. Cabe salientar que um índice médio não permite quantificar precisamente o número de pessoas ou de famílias situado em cada grau de carência, dadas as dificuldades de mensuração da distribuição dos cidadãos por faixas de renda e o grau de carência de serviços de sua específica localidade. De qualquer forma, o índice adotado em São Paulo para a carência de

infra-estrutura também é um índice médio, passando assim pelas mesmas dificuldades.

É possível que haja pouca discrepância nas posições relativas assumidas pelas regiões por meio desses dois critérios, nos casos em que se verifique a razoável hipótese de que as regiões mais pobres tenham sido as menos atendidas pelos poderes públicos municipais ao longo do tempo. Entretanto, há regiões mais assistidas em termos de infra-estrutura e serviços, e habitadas por muitos pobres (como certas áreas centrais), bem como aquelas nas quais a coexistência entre ricos e pobres (especialmente os chamados bolsões de pobreza) prejudica estes últimos, quando comparados às regiões periféricas quase que exclusivamente habitadas por pobres. Por outro lado, mesmo distribuindo menos recursos para essas regiões, o OP poderia estar atendendo a demandas que beneficiassem mais aos cidadãos aquinhoados, enquanto os mais pobres não seriam atendidos nas suas principais carências – emprego e renda. Em 1991, Porto Alegre adotou o critério da população em áreas de carência máxima (habitantes sem os níveis mínimos de infra-estrutura ou serviço), deixando de utilizá-lo em 1996 devido a duas razões (FEDOZZI, 1997): dificuldade de cálculo preciso e duplicidade de efeitos, já que também estava sendo utilizado o critério geral de carência de bens públicos já discutido. Essa dificuldade existe, uma vez que o índice médio de uma região pode conter quantidades diferentes de pessoas com carências máxima, média ou mínima. No entanto, a localização de bolsões de pobreza não é tão difícil, podendo ensejar políticas específicas, mesmo que excluídas dos processos do OP.

A adoção do critério da universalidade (número total de habitantes da região) pode ter se baseado, em parte, na mesma lógica razoável discutida anteriormente, ou seja, na suposição de que boa parcela da população mais pobre foi obrigada a se concentrar em certas áreas, dadas as suas dificuldades de residir em zonas de maior custo habitacional. Ainda assim, parece muito mais razoável combinar os critérios de carência e de universalidade, buscando (na medida do possível) apurar o número de famílias carentes em cada região, no sentido de reduzir os riscos de contemplar um número expressivo de cidadãos em me-

lhores condições e deixar de atender a contingentes significativos de pessoas mais pobres.

CONCLUSÕES: QUESTIONAMENTOS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Foram discutidas várias questões problemáticas envolvendo os três critérios de distribuição dos recursos, especialmente a equiparação entre critérios de caráter fundamentalmente diverso, ocorrida em Porto Alegre e São Paulo. O fato de a necessidade de redistribuir o gasto público em favor da população mais carente, amplamente reconhecida nos variados espaços públicos de discussão, ter sido equiparada à universalidade – a isonomia de direito de cada cidadão que implica o risco de beneficiar igualmente indivíduos altamente desiguais – suscita indagar: houve discussões aprofundadas a respeito dessa equiparação ou o formato adotado seria resultado de acomodações entre posições divergentes? Apesar da ausência de observações acerca das discussões no âmbito do OP, a análise do seu arcabouço institucional permite formular esses questionamentos.

A mesma indagação se aplica à adoção do índice de participação popular, que incentiva ações oportunistas visando aumentar a parcela de recursos destinada às regiões com população mais mobilizada. Cabe perguntar ainda: que atitudes teriam sido tomadas pelos cidadãos de regiões cuja população tivesse maior dificuldade de ser mobilizada para participar do OP (por menor disponibilidade de tempo ou de recursos, ou por menor histórico de mobilização) diante de cidadãos residentes em regiões mais mobilizadas? Teriam sido convencidos da pertinência deste critério, mesmo na hipótese de que cidadãos das regiões mais mobilizadas tivessem demonstrado intenção de se empenhar na mobilização, visando a obter maior parcela dos recursos? A hipótese de que as soluções adotadas não refletiram discussões aprofundadas entre os cidadãos participantes é reforçada pela análise de Baierle (2002) sobre Porto Alegre, que afirma não terem sido constituídos regras e indicadores para que os espaços participativos pudessem qualificar as pluralidades e particularismos da sociedade civil, no sentido de construir medidas que os redefiniram em

termos de direitos e limites, constituindo assim o interesse público.

O aspecto relevante refere-se à formação dos interesses comuns aos participantes dos processos do OP. As observações realizadas sugerem a possibilidade de ter ocorrido no OP de São Paulo algo semelhante à experiência de Porto Alegre, cuja análise levou Baierle (2002) a sustentar que havia uma tendência à reprodução da lógica do OP demandista, em boa medida em função de a prefeitura não ter fornecido informações estratégicas ou indicadores de resultados (como um mapa detalhado das carências e das conquistas decorrentes do OP, por tema e por região) que qualificassem as discussões e, assim, permitissem caminhar no sentido de uma redução da separação entre conhecimento técnico e prática social, caracterizando por consequência uma recusa aos sujeitos sociais da possibilidade de ir além das demandas pontuais.

Antes de examinar outros argumentos críticos em relação à experiência do OP em Porto Alegre, cabe analisar algumas argumentações que a saudam enfaticamente. Avritzer e Santos (2002) sustentam que a população detinha autonomia no estabelecimento das regras de deliberação e dos critérios de distribuição “justa” (pois visariam reverter as desigualdades preexistentes na distribuição dos gastos), constituindo-se enquanto espaço público aberto à participação de todos sem distinção, regido por regras decididas democraticamente e orientado por critérios de justiça distributiva para deliberação. Por outro lado, tais autores também chamam a atenção para os riscos de cooptação, burocratização e exclusão, embora não discutam a existência desses problemas em Porto Alegre, propondo como solução o aprendizado e a reflexão constantes dos cidadãos e apontando para novos aprofundamentos democráticos. No entanto, eles acabam atribuindo pouca relevância a tais riscos, pois afirmam que o PT teria controle reduzido sobre o processo (alegando que poucos participantes eram filiados ao partido) e que havia excesso de mecanismos de controle sobre a implementação das decisões do OP pela prefeitura.

Ao contrário, Baierle (2002) discute tais riscos, sustentando que as relações entre os cidadãos e a prefeitura de Porto Alegre evoluíram a ponto de fazer

com que a atuação das entidades comunitárias estivesse sendo em boa medida pautada pelas oportunidades profissionais (políticas e econômicas) proporcionadas pelo governo, incluindo o OP, os serviços públicos terceirizados para a comunidade (creches, cooperativas de geração de emprego e renda e outros), participação em conselhos setoriais ou tutelares e a contratação por instâncias de governo ou pela Câmara de Vereadores. Navarro (2003) é ainda mais contundente ao afirmar que estaria ocorrendo um clientelismo partidário, pois os espaços participativos estariam sendo vistos como espaços privilegiados de reprodução política, criando obstáculos para que outros interesses pudessem participar com capacidade de disputar os arranjos societários e de fazer valer suas demandas.

Cabe frisar que o texto produzido por membros da prefeitura de Porto Alegre (TEXTO GT, 2002) reconhece que, muitas vezes, a lógica da competição sobrepõe-se à lógica da solidariedade, ocorrendo ainda pactos entre líderes para efetivar certas exclusões, e que a vanguarda apropria-se do processo, em detrimento da popularização da experiência. Sugerindo a formalização de critérios de distribuição dentro das regiões, e a simplificação das regras para o segundo, o texto insiste em propostas institucionais que não enfrentam as questões da vinculação entre lideranças comunitárias, governo e partido. Baieler (2002) salienta que a maioria dessas iniciativas visa aumentar o número de participantes, o que resultaria não só na preservação do OP demandista como no reforço à formação de um corpo de lideranças mais especializado no OP.

As avaliações críticas analisadas anteriormente permitem questionar os argumentos de Avritzer e Santos (2002): de que forma é possível depreender que a ausência de constrangimentos explícitos à participação e a presença de procedimentos democrático-formais levem necessariamente à realização de discussões livres, a ponto de caracterizar uma esfera pública democrática, através da qual os interesses particulares seriam deslocados pela formação de um verdadeiro consenso sobre o que é justo e legítimo para todos?

Os questionamentos à qualidade da participação popular em Porto Alegre lançam luzes acerca dos di-

versos aspectos problemáticos relativos à experiência de São Paulo. A limitação de recursos, muito maior do que a verificada em Porto Alegre, suscita muitas dúvidas sobre a capacidade da população participante em discutir com relativa autonomia as possibilidades de atendimento das suas demandas. Nesse sentido, a permissão à fala reivindicativa e os procedimentos democrático-formais de decisão não se constituem em condições suficientes para descartar a possibilidade de que desigualdades técnicas e políticas (especialmente a preservação da prerrogativa da prefeitura de definir os volumes de recursos em discussão) tenham prevalecido de maneira a fazer com que o poder deliberativo da população fosse restringido.

Por outro lado, a falta de não haver evidências de que o arcabouço institucional tenha fomentado discussões acerca de medidas (critérios de distribuição) e de interesses comuns não permite supor que as soluções adotadas tenham elevado o OP a ponto deste assumir uma dimensão politicamente significativa capaz de se contrapor aos efeitos perversos do neoliberalismo, como o aumento da pobreza e da desigualdade. Em outras palavras, não há elementos para se afirmar que as diversas experiências de carências e de desigualdades tenham sido tematizadas democraticamente como questões comuns, através do cruzamento de razões e de valores que conferissem validade aos interesses envolvidos em arenas públicas, que tornassem legítimos os conflitos, constituindo, assim, direitos da cidadania, entendidos como referências – linguagem, valores e medidas – pelas quais se elaboraram as exigências éticas de reciprocidade e equidade nas relações sociais (PAOLI; TELLES, 2001).

Cabe frisar que o avanço do OP, no sentido de constituir tais direitos, requer explicitação dos conflitos, especialmente os que se referem às perspectivas de autonomia da população diante da possibilidade de sua captura pela lógica do poder estatal, e que eles sejam processados de maneira que sua resolução (tomada de decisões que vinculem os participantes) ocorra através da formação das referências supracitadas. Nota-se, portanto, uma profunda diferença conceitual em relação a autores como Avritzer e Santos (2002), que saudam o OP sem considerar a centralidade de sua natureza eminentemente conflituosa.

Notas

1. A citada tabulação foi cedida pela Fundação Seade (administradora da disseminação das informações), atendendo à solicitação do Núcleo de Pesquisas em Ciências Sociais, vinculado à Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, para a realização da pesquisa *Estimativa dos efeitos sociais da implantação do bilhete único na cidade de São Paulo*, coordenada por Carlos A. Bello entre 2003 e 2004.
2. Porque a prefeitura possui alguma liberdade para alterá-lo ao longo do ano, especialmente quando as receitas municipais

forem substancialmente diferentes das constantes do orçamento previsto.

3. Tais percentuais correspondem a montantes de R\$ 483,3 milhões e de R\$ 661,9 milhões, respectivamente.
4. Exceto pela possibilidade de a Câmara Municipal alterar o orçamento.
5. Excluem-se as despesas de capital relativas à amortização da dívida da prefeitura, aos demais encargos gerais e às despesas da Câmara de Vereadores e do Tribunal de Contas do Município.
6. Para maiores detalhes sobre aspectos institucionais do OP, vide também Fedozzi (1997) e Souza (1997).

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L.; SANTOS, B.S. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-81.

BAIERLE, S. OP ao Termidor? In: VERLE, J.; BRUNET, L. *Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí, 2002. p. 132-164.

FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.

NAVARRO, Z. 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.

PAOLI, M.C.; TELLES, V. Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p. 103-148.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSU). *Orçamento municipal para 2004*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.portal.prefeitura.sp.gov/secretarias/financas>>. Acesso em: 8 jun. 2004.

_____. *Orçamento municipal para 2003*. São Paulo: Diário Oficial do Município, 2003.

_____. *Orçamento municipal para 2002*. São Paulo: Diário Oficial do Município, 2002.

SOUZA, U. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. p. 45-79.

TEXTO GT. Rompendo nossos limites: uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do orçamento participativo de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L. *Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí, 2002. p. 12-24.

CARLOS ALBERTO BELLO

*Doutor em Sociologia pela USP, Pesquisador do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania da FFLCH/USP,
Professor da Universidade Federal de São Paulo (Campus Guarulhos).
(carlosabello@uol.com.br)*

Artigo recebido em 16 de fevereiro de 2006.

Aprovado em 20 de abril de 2006.

Como citar o artigo:

BELLO, C.A. Orçamento, redistribuição e participação popular no Município de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 95-105, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.