



ALOCAÇÃO SOCIOESPACIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS POR MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SERRA/ES

Cristiano das Neves Bodart*

Resumo O Orçamento Participativo (OP) tem sido apontado como um instrumento de gestão pública capaz de mitigar as desigualdades socioespaciais. O presente artigo tem como estudo de caso o OP realizado no município de Serra/ES (1998-2007), objetivando identificar se ele tem sido capaz de promover justiça social e romper com o “*princípio de causalção circular*”, princípio este utilizado para caracterizar o beneficiamento prioritário de áreas de alto *status* social, a partir da ação do poder público por meio de obras de infraestrutura. Além da fundamentação teórica, a metodologia utilizada fundamentou-se, inicialmente, em caracterizar os espaços urbanos de Serra (em duas escalas: regional e bairro), a partir de indicadores selecionados, em áreas de *status* social, para posteriormente identificar a lógica alocativa das obras de infraestrutura destinadas ao OP, constituída por duas etapas: i) a distribuição, via critério técnico do OP, dos investimentos entre as onze regionais; e ii) a alocação intrarregional dos investimentos, por meio de deliberação social. Foi constatado que o critério de rateio dos investimentos, assim como a deliberação social, tem sido capaz de romper com o “*princípio de causalção circular*”, embora não tenha atendido prioritariamente as áreas urbanas de baixo *status* do município de Serra/ES.

Palavras-chave orçamento participativo; deliberação social; alocação de obras públicas; desigualdade socioespacial.

* Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes.

Allocation social space of public recourses from the participatory budget in Serra/ES

Abstract *The Participatory Budget (OP) has been appointed as an instrument of public management that could mitigate the socio-spatial inequalities. This article is a case conducted in the city of Serra/ES (1998-2007), aiming to identify whether it has been able to promote social justice and to break with the “principle of circular causation”, a view characterized by the priority processing areas of high social status from the action of the public through infrastructure works. In the theoretical framework, the methodology was, initially, to characterize the urban Serra (in two scales: regional and district), based on selected indicators, in areas of social status to further identify the logic of allocative works infrastructure for the OP, which go through two steps: i) the distribution, by the technical criteria, of investments of the eleven regional; and ii) the intra-regional allocation of investments by corporate decision. It was found that the criterion for the apportionment of investment and the corporate decision have been able to break the “principle of circular causation”, although it primarily served the urban areas of low status in the municipality of Serra/ES.*

Keywords *participatory budgeting; social deliberation; allocation of public works; socio-spatial inequality.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto de estudo uma prática de gestão pública que vem sendo implantada no Brasil nas últimas décadas: o Orçamento Participativo (OP). Essa forma de gestão pública caracteriza-se pela participação direta da sociedade na gestão municipal, por meio da deliberação social sobre parte dos investimentos públicos, geralmente obras de infraestrutura. Buscou-se averiguar se tal prática é capaz de romper com o “*princípio de*

*causação circular*¹” e promover uma ação mais justa na alocação das obras de infraestrutura, atendendo, dessa forma, a população de baixa renda ou áreas com menos infraestrutura.

A problemática desta pesquisa foi diretamente influenciada por dois trabalhos desenvolvidos anteriormente no Brasil. O primeiro deles foi a tese de doutorado de Denise Cunha Tavares Terra (2007), com o título “Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes”, que abordou de forma instigante a lógica alocativa das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes, evidenciando o caráter de “*causação circular*” em seu estudo de caso. O segundo trabalho foi a pesquisa desenvolvida por David Michael Vetter e Rosa Maria Massena, apresentada em artigo, de 1981, intitulado “Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? Uma teoria da *causação circular*”.

Visando a identificar a lógica alocativa das obras de infraestrutura urbana promovida pelo OP, foi tomada como estudo de caso a experiência de participação popular na gestão pública no município de Serra/ES (1997-2007).

O presente artigo está dividido em três partes, além desta introdução e uma conclusão. A primeira parte tem como objetivo apontar o alinhamento teórico-metodológico do presente estudo, buscando identificar as principais contribuições teóricas. Nesse primeiro momento, são delimitados teoricamente conceitos-chave para a produção desta pesquisa, tais como *espaço urbano*, *causação circular*, *renda real*, entre outros, assim como são discutidas teoricamente as questões relacionadas à participação popular na gestão pública por meio do OP, especialmente das práticas de orçamentos participativos, a fim de compreender suas principais características, principalmente aquelas relacionadas à redistribuição de renda.

1 Grosso modo, a “*causação circular*” trata-se de um princípio marcado pelo beneficiamento prioritário de áreas já beneficiadas anteriormente ou áreas de alto *status* social.

A segunda seção e a terceira estão centradas no estudo de caso. Na segunda é apresentada a estrutura funcional do OP de Serra/ES, enquanto na terceira são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para este estudo.

O PODER PÚBLICO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A fim de compreender a relação entre as políticas públicas – mais especificamente os investimentos em obras públicas – e a construção socioespacial intraurbana, torna-se necessário, inicialmente, definir o conceito de *espaço urbano* adotado no presente trabalho.

Para Corrêa (1993, p. 7; 2005, p. 145), o espaço urbano capitalista se caracteriza como um espaço simultaneamente fragmentado e articulado. De acordo com esse mesmo autor, trata-se de um espaço produzido pela sociedade, sendo um reflexo desta. Caracteriza-se como fragmentado por ser fortemente dividido em áreas residenciais segregadas, fruto da complexa estrutura social (CORRÊA, 1993, p. 7). Trata-se de um espaço onde se “concentram as mais poderosas forças sociais, com as quais se articulam e desenvolvem as estruturas de dominação e apropriação” (IANNI, 2004, p. 155), assim como as tensões e contradições, germinando movimentos sociais e protestos de grupos e classes sociais subalternos, bem como se caracterizando como o espaço das contradições e mutações, da integração e da fragmentação, da inclusão e da exclusão, da riqueza e da pobreza, sendo reflexo das ações do presente, mas também do passado (CORRÊA, 1993, p. 8; 2005, p. 148).

Os atores que modelam e organizam o espaço urbano são diversos, como, por exemplo, os proprietários dos meios de produção, proprietários de terras, empresas imobiliárias e de construção e o Estado (CORRÊA, 2005, p. 122). Cada um desses agentes possui estratégias próprias, o que acaba gerando conflitos – especialmente pelos três primeiros –, que são, de acordo com Corrêa (2005, p. 122), em maior ou menor grau, resolvidos pela intervenção do Estado.

A necessidade da intervenção do poder público se dá por causa da rápida concentração da produção e da população nas áreas urbanas brasileiras, o que tem gerado uma grande demanda por bens e serviços coletivos, uma vez que a alocação desses bens e serviços ou o controle desses custos não podem ser efetuados no mercado (VETTER et al., 1981, p. 5).

O Estado pode ou não reforçar a segregação espacial, aumentando ou diminuindo a distância social entre os pobres e ricos por meio da provisão diferenciada de serviços e equipamentos públicos (MARQUES, 2000). Assim, diversos autores destacam (HARVEY, 1980; VETTER et al., 1979) a alocação dos recursos públicos e seus impactos diretamente na redistribuição ou concentração da renda, daí a importância do papel do poder público na produção do espaço urbano, seja por sua ação, seja pela ausência.

Terra (2007, p. 32), ao analisar os estudos de Vetter et al. (1979; 1981), afirma que tais autores apresentam uma alternativa à teoria neoclássica do equilíbrio espacial, destacando a teoria da “causação circular” como a mais apropriada para o estudo dos impactos distributivos dos investimentos do Estado.

O conceito do *princípio da causação circular* envolve uma constelação circular de forças, que, para Myrdal (1968, p. 32), “tendem a agir e a reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza”. Aplicando esse conceito à cidade, nota-se que áreas dotadas de infraestrutura – áreas centrais ou em destaque – tendem a receber mais infraestrutura (em decorrência da lógica eleitoreira), além de investimentos privados (em decorrência da lógica capitalista). O inverso ocorre em áreas não dotadas de infraestrutura. Essa tendência característica do *princípio de causação circular* foi evidenciada nos estudos de caso de Vetter, Massena e Rodrigues (1979), Vetter e Massena (1981) e de Terra (2007).

De acordo com Harvey (1980, p. 48), os “mecanismos ocultos²” de redistribuição de renda em um sistema urbano tendem a ampliar as desigualdades sociais, em vez de reduzi-las. Para embasar tal argumentação, esse autor adotou a definição de renda real³ de Timiss (1962, p. 34, *apud* HARVEY, 1980, p. 41), que será utilizada neste trabalho.

Harvey (1980, p. 42) acrescenta que “o poder sobre os recursos escassos da sociedade não pode ser determinado independentemente da acessibilidade aos recursos e seus preços”. Um indivíduo, em razão da alocação de uma dada obra de infraestrutura, pode ampliar ou reduzir o valor de seu imóvel, por exemplo, bem como maximizar ou minimizar a capacidade de acessibilidade aos bens públicos, como a educação, a saúde, o transporte, os bens culturais e de lazer. A questão que se levanta é de que mudanças na forma espacial da cidade e, conseqüentemente, nos processos sociais provocam mudanças na renda do indivíduo (HARVEY, 1980, p. 42).

Terra (2007, p. 207), ao analisar, entre outros aspectos, a distribuição espacial das obras públicas na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, destacou que “os espaços habitados pela população de rendas alta e média alta receberam proporcionalmente mais recursos que os espaços onde reside a população de menor poder aquisitivo”.

Para compreender os mecanismos da ação do Estado em um processo de redistribuição de renda real, buscaram-se as principais ideias traçadas por Harvey (1980). Para ele, a acessibilidade interfere na renda real do indivíduo, como, por exemplo, a acessibilidade à oportunidade de emprego, de recursos e serviços de bem-estar.

2 De forma simplória pode-se dizer que para Harvey os “mecanismos ocultos” da redistribuição de renda são as ações locacionais de investimentos públicos ou privados, que, conseqüentemente, ampliam ou reduzem a renda real dos indivíduos.

3 A renda real é a soma algébrica do valor de mercado nos direitos exercidos no consumo e da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão (HARVEY, 1980, p. 41).

Uma obra, dependendo de sua acessibilidade, pode ampliar a renda real de um indivíduo. Harvey (1980) destaca, além do preço monetário da acessibilidade, seu preço emocional e psicológico, que acaba, em longo prazo, transformando-se em valor monetário.

Outro mecanismo oculto de redistribuição destacado por Harvey é o custo da proximidade. A localização de uma obra pública, por exemplo, tende a mudar o preço da acessibilidade e o custo da proximidade (HARVEY, 1980; VETTER et al., 1979). A locação de lixões, por exemplo, tende a impor um custo à população de suas proximidades, bem como render-lhe maiores gastos com saúde (remédios e/ou com transporte para se deslocar ao posto de saúde) e/ou desvalorizar seu imóvel, reduzindo, dessa forma, sua renda real.

Por fim, Harvey apresenta a ação da exteriorização sobre a renda real, afirmando que “as exteriorizações podem ser vistas como custos ou benefícios conforme o produtor ou o consumidor seja afetado e segundo a natureza do efeito” (HARVEY, 1980, p. 46).

Harvey (1980, p. 61) afirma que é teoricamente possível, pela atividade política e pela barganha, conseguir uma alocação equilibrada de todos os bens e serviços mistos em uma população espacialmente distribuída. No entanto, para isso, seria necessário um processo político organizado que facilitasse a “igualdade de barganha” entre grupos com interesses diferentes, mas internamente homogêneos. Diversos estudos empíricos apontam experiências brasileiras bem-sucedidas em relação a uma alocação equilibrada e justa dos investimentos públicos, fato alcançado pela prática do OP. Entre esses estudos destacam-se as análises de Aldamir Marquetti, Geraldo Adriano de Campos, Roberto Pires, Aldecy José G. de Moraes, reunidas na obra *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise e Experiências de Orçamento Participativo* (2008) e o trabalho organizado por Leonardo Avritzer e Zander Navarro, intitulado *A Inovação Democrática no Brasil* (2003).

A descentralização dos recursos públicos e a maior autonomia dos municípios brasileiros criaram um cenário propício ao desenvolvimento de uma

democracia mais participativa, que, de acordo com Marquetti et al. (2008), Souza (2006) e Correia (2003), possibilitou o desenvolvimento de experiências bem-sucedidas de participação popular na administração dos recursos públicos, como é o caso do OP de Porto Alegre/RS e de Belo Horizonte/MG e outras bem discutidas, como o caso de Belém/PA.

É importante apreender que a implantação das instituições híbridas democráticas no Brasil, especialmente os OPs, aconteceu em ritmo, intensidade e formato variados (CUNHA, 2007, p. 30).

Grosso modo, o Orçamento Participativo é um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal, reunindo os cidadãos em assembleias públicas, nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e a aplicação dos recursos públicos; os dirigentes estatais executam a vontade popular (GUGLIANO, 2007).

O OP se apresenta como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007, p. 339), caracterizando-se como uma estrutura aberta, em constante mutação, de acordo com os formatos necessários a cada realidade ou interesse, pois sua estrutura não é fechada em um modelo jurídico que vem de cima para baixo (MINGHELLI, 2005, p. 66). O OP é entendido como uma experiência de cogestão, “um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2002, p. 525, *apud* AZEVEDO, 2005, p. 109).

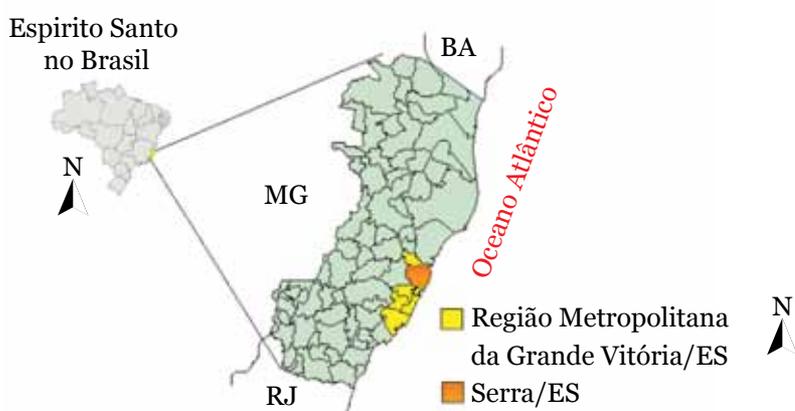
Leonardo Avritzer, ao estudar os efeitos distributivos das políticas participativas no Nordeste, constatou uma correlação significativa entre as cidades com maior número de instituições participativas e as taxas de matrículas no ensino básico e em creches. “Nesse caso, quanto mais alta a posição de uma cidade na escala de participação, maiores são as taxas de matrículas” (AVRITZER, 2007, p. 37). Esse mesmo autor observou que as cidades nordestinas de médio porte pouco dotadas de estoque de bens públicos (educação e saúde) tiveram

o volume desses bens ampliados, acima da média, após a implantação de políticas participativas.

O OP DE SERRA E SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

O município de Serra localiza-se na região metropolitana da Grande Vitória, no Estado do Espírito Santo, como indica o Cartograma 1.

De acordo com entrevistas realizadas com delegados e integrantes do Núcleo de Acompanhamento do OP (NAOP) de Serra, o surgimento de movimentos sociais organizados, a fim de reivindicar suas demandas, propiciou um cenário favorável à efetivação, no início da década de 1980, da Federação das Associações de Moradores de Serra (FAMS), que possibilitou destacar o município como referência de organização popular no Estado do Espírito Santo. A principal bandeira da FAMS, na década de 1990, foi a busca pela implantação do OP em Serra/ES.



Cartograma 1 Espírito Santo com destaque para a região metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e do município de Serra/ES.

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000).

O processo de elaboração de uma assembleia do orçamento público municipal ocorreu a partir da participação da sociedade civil, sendo esta regulamentada pela Lei nº. 1.788/94, de iniciativa popular, que deu origem à Assembleia Municipal do Orçamento (AMO). Todavia, sua oficialização não foi suficiente para a efetivação do processo, uma vez que o Executivo não cumpria as metas estabelecidas pela AMO. A falta de vontade política, naquele período, inviabilizou a prática de Orçamento Participativo.

Como Marquetti (2007), Boas (2007), Coêlho (2007), Marquetti et al. (2008) e Teixeira (2003) observaram, a vontade política para a implantação do OP é de fundamental importância, e Serra não se diferenciou dessa realidade. O OP só passou a ser uma peça destacada na gestão municipal em 1997, no primeiro mandato do prefeito Sérgio Vidigal (Coligação Frente Popular da Serra – PDT, PSB, PPS e PTB). Desde então, o OP tem ocorrido sem interrupções.

A organização da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) é exemplificada na Figura 1.

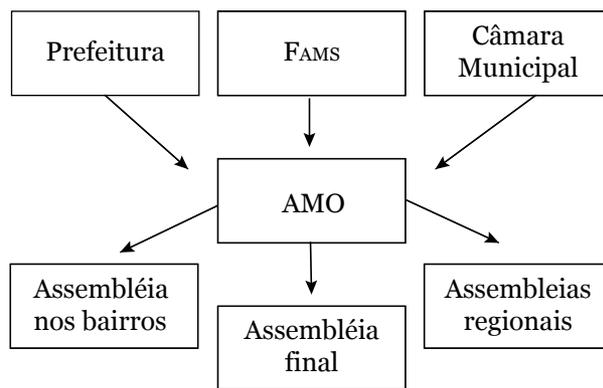


Figura1 Organograma funcional do OP de Serra/ES.

Fonte Cartilha do Orçamento Participativo de 2007 (PMS, 2007a; 2007b).

Quanto à estrutura institucional do OP de Serra/ES, foi possível identificar – a partir de entrevistas a membros do N^{AO}P – que oficialmente são participantes do OP as entidades civis organizadas, como a Federação das Associações de Moradores da Serra, as associações de moradores, conselhos municipais, vereadores do município e representantes da prefeitura municipal. Inicialmente, o OP era conduzido pela Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), instituída pela Lei nº. 1.788, de 1994.

A AMO é composta pela Prefeitura, a Câmara de Vereadores e a Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), os quais atuam nas comissões orçamentárias. A AMO é instalada anualmente, sendo eleita pelos delegados (representantes escolhidos por cada segmento participante das assembleias) sua coordenação, a secretaria e as comissões orçamentárias. Cada uma das comissões é composta por quatro membros do movimento popular, dois vereadores e um representante da Prefeitura. As comissões são: Comissão de Critérios de Rateio; Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; e Comissão de Organização e Comunicação. Além das assembleias regionais, são realizadas, antes delas, as assembleias por bairro.

Com relação à evolução do desenho institucional, foi, ao longo do tempo, sofrendo mudanças em suas regras e em seus métodos, buscando possibilitar uma maior participação social e um maior atendimento às regiões mais carentes (CARLOS, 2007, p. 147). Carlos afirma que tais mudanças foram ocorrendo fundamentadas no diálogo constante entre atores sociais e estatais, o que, para Pires (2008, p. 57), é fundamental para a preservação da autonomia dos participantes do OP.

Entre as mudanças ocorridas na estrutura do OP de Serra está a subdivisão de regionais mais pobres, ocorrida em 1999, como a Região Praia, em Praia I e Praia II, e a Região Sede, em Sede I e Sede II (CARLOS, 2007). Além destas, optou-se por subdividir a Região de Civit em Civit I e Civit II, além de uma reordenação de alguns bairros, dando origem à Região de Castelândia.

Para a realização de assembleias regionais, a cidade está atualmente dividida em onze (11) regionais, como indica o Cartograma 2.

A coordenação do OP só pode aprimorar a metodologia distributiva, aumentando a complexidade operacional e a objetividade das decisões, a partir de 2000, com a criação do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) e, posteriormente, com a divulgação dos dados do último Censo do IBGE (CARLOS, 2007, p. 193).

A metodologia desenvolvida para a distribuição dos recursos entre as regionais tem como base três índices, que são: o *Índice de Gestão*, composto pelos indicadores do número de matrículas nas escolas de Ensino Fundamental, volume de investimentos anteriores e o número de crianças à espera de vagas no Ensino Infantil; o segundo é o *Índice de Cidadania Participativa*, que observa o número de participantes na Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) e a adimplência de IPTU; o terceiro é *Índice Social*, composto



Cartograma 2 Serra: regionais do orçamento participativo.

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e de dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

pelo tamanho da população e pela taxa de analfabetismo entre os indivíduos acima de quinze anos.

No Índice de Gestão são beneficiadas as regionais (recebendo maior volume de investimento) que apresentarem o maior número de matrículas no Ensino Fundamental e na espera de vagas no Ensino Infantil e menor volume de investimentos nos anos anteriores. No Índice de Cidadania Participativa, busca-se dotar de mais investimentos as regionais que apresentem maior participação na AMO e maior adimplência de IPTU. O terceiro critério – Índice Social – busca beneficiar as regionais dotadas de maior volume populacional e de elevadas taxas de analfabetismo entre indivíduos com mais de quinze anos.

Ao analisar a evolução dos valores destinados ao OP de Serra, foi evidenciado que, proporcionalmente à evolução da receita e à capacidade de investimento municipal, esse valor já foi maior, embora seu valor absoluto tenha se ampliado a cada ano, como é possível observar nas Figuras 2 e 3:

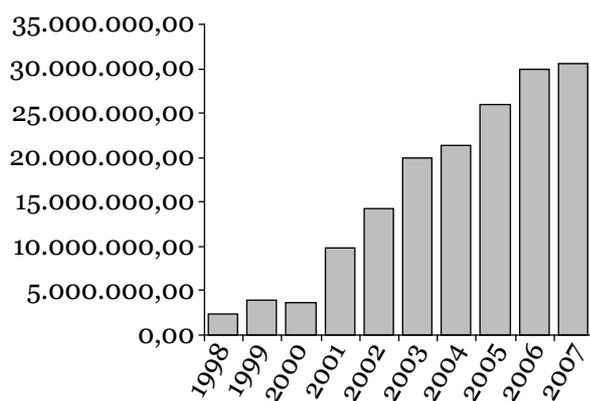


Figura 2 Evolução dos valores destinados ao OP de Serra/ES (1998-2007).

Fonte Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

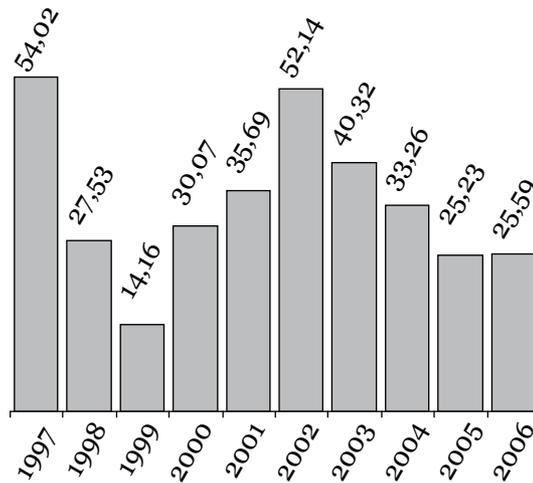


Figura 3 Participação dos valores destinados em obras do OP de Serra em seus investimentos totais (1997-2006).

Fonte Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

A Figura 2 possibilita observar um incremento constante nos valores destinados ao OP entre o período de 1997 e 2007. A Figura 3 permite constatar que tal incremento não foi proporcionalmente acompanhado pela evolução da capacidade de investimento municipal.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ALOCAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS NO ESPAÇO URBANO DE SERRA/ES (1998-2007)

O procedimento metodológico da presente seção estrutura-se em partes: i) a primeira destinada à regionalização de Serra com base em indicadores selecionados; ii) a identificação da espacialização dos investimentos públicos *per capita* em obras de infraestrutura com investimentos destinados ao OP sobre as regionais, comparando-as com os indicadores selecionados, por regional; iii) a identificação da lógica alocativa de tais obras entre os bairros, também confrontando essa lógica com os indicadores selecionados.

Dessa forma, busca-se analisar, na primeira parte, a capacidade redistributiva do instrumento de gestão pública praticado em Serra, denominado OP, assim como, na segunda parte, o potencial redistributivo da deliberação social. Para a operacionalização das análises intrarregional foi utilizado o *software* ArcView 3.2 para a espacialização das variáveis utilizadas na análise sobre a malha urbana de Serra.

REGIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE SERRA/ES COM BASE EM INDICADORES SELECIONADOS

O município de Serra/ES possui duas regionalizações utilizadas pelo poder público local. Uma delas é a regionalização administrativa e a regionalização do Orçamento Participativo, mas, para a efetivação da proposta deste artigo, foram criadas novas regionalizações a partir de indicadores selecionados – a partir do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico (IBGE) no ano de 2000⁴. São eles:

- Renda média mensal dos chefes de domicílio.
- Percentual de chefe de domicílio com renda de até dois salários-mínimos⁵.
- Percentual de analfabetismo entre a população de quinze anos ou mais.
- Proporção de domicílio inadequado⁶.
- Proporção de domicílio com esgoto inadequado⁷.

A partir dos dados referentes os bairros de Serra/ES, foram identificados os indicadores selecionados das onze regionais do OP (suas médias ponde-

4 Tais indicadores foram obtidos a partir de dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2000).

5 Salário-mínimo de R\$ 151,00, referente ao período do Censo Demográfico de 2000.

6 Foram considerados domicílios inadequados e as unidades de habitação em cômodo improvisado.

7 Foram considerados como sistema de esgoto inadequado aqueles domicílios que não possuíam ligação com rede geral de esgoto ou fossa séptica.

radas). O objetivo é identificar as áreas de baixo *status*, médio baixo *status*, médio alto *status* e de alto *status* do município, tanto na escala regional quanto em uma menor escala (bairros).

A partir dos dados das regionais do OP, buscou-se encontrar os *quartis* de cada indicador social em análise. O objetivo é classificar as regionais do OP como *baixo status*, *médio baixo*, *médio alto* e *alto status*. Dessa forma, as regionais que se localizarem no primeiro *quartil* da renda média dos chefes de domicílio, por exemplo, serão identificadas como de *baixo status*, e aquelas que se localizarem no último *quartil* estarão sendo classificadas como *alto status*.

Uma vez identificadas as áreas sociais em grupos de *status* social, torna-se possível analisar se o poder público municipal tem, por meio da prática de OP, beneficiado (com a alocação dos investimentos públicos destinados ao OP) as áreas de alto *status*, mantendo, assim, o “*princípio de causação circular*”, ou se tem promovido redistribuição de renda real. Os dados foram exportados para o *software* ArcView 3.2⁸, a fim de produzir cartogramas que proporcionassem uma visualização espacial das áreas de *status* sociais sobrepostos ao volume dos investimentos destinados ao OP de Serra, no período de 1997 a 2007, também espacializados.

Para a efetivação da análise alocativa das obras de infraestrutura destinada ao OP, foi necessário utilizar duas unidades espaciais de análise: a “*região*” e o “*bairro*”. Isso ocorreu por duas razões básicas; i) no recorte *regional*, a alocação dos investimentos públicos em uma prática de OP ocorre, geralmente, por critérios técnicos. Dessa forma, a análise da espacialização dos investimentos entre as regionais da cidade evidenciará a lógica alocativa do instrumento (OP), e não necessariamente da deliberação social; ii) o recorte

8 O ArcView 3.2 é um *software* de SIG (Sistema de Informações Geográficas) que permite visualizar, produzir ou manipular dados de componentes geográficos.

9 O termo “*região*” ou “*regional*”, utilizado neste artigo, refere-se à regionalização com base no agrupamento de bairros da cidade para a distribuição (entre as regiões) dos valores destinados ao OP. Dessa forma, trata-se de uma região administrativa composta por diversos bairros da cidade, a fim de facilitar a prática do OP.

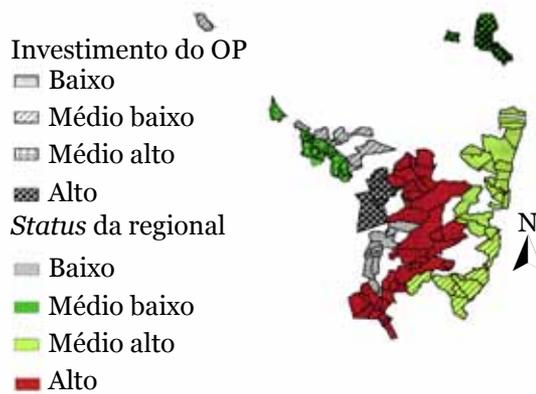
bairro é utilizado como unidade de análise para averiguar a lógica alocativa da deliberação social, uma vez que é na plenária regional (fóruns públicos) que os cidadãos estarão decidindo em qual bairro – da região – serão alocados os investimentos em infraestrutura, bem como a tipologia das obras que serão executadas.

Ao comparar a classificação dos bairros por bairro, de acordo com o *status* social, notou-se que existem bairros de alto *status* em regionais classificadas como baixo *status*, e vice versa. Dessa forma, o investimento público pode estar sendo alocado em bairros de alto *status*, localizados em regionais de baixo *status*, indicando a necessidade de averiguar a alocação das obras públicas do OP também na escala intrarregional.

AVALIAÇÃO DO POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DO CRITÉRIO DE RATEIO DO OP DE SERRA /ES

Se o OP de Serra objetiva promover redistribuição de renda, este deve privilegiar as áreas onde a média de rendimento mensal dos chefes de domicílio é menor. Assim, inicialmente, foi averiguado se as regionais classificadas neste trabalho como áreas de baixo *status* (as regionais de menor rendimento mensal dos chefes de domicílio) foram as que receberam maiores investimentos *per capita* durante o período em estudo. No Cartograma 3 foram defrontados o investimento *per capita* com o percentual da renda média mensal dos chefes de domicílios, a fim de realizar essa averiguação.

Ao observar se há relação direta entre investimento *per capita* e renda média mensal do chefe de domicílio (Cartograma 3), foi constatado que não há uma correlação clara entre tais dados, o que evidencia que o critério de rateio do OP de Serra não tem sido capaz de canalizar prioritariamente os investimentos públicos em obra de infraestrutura para as regionais de baixo *status* social (a partir desse indicador).



Cartograma 3 Serra: distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) sobre as regionais de *status* social por renda média mensal dos chefes de domicílios.

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

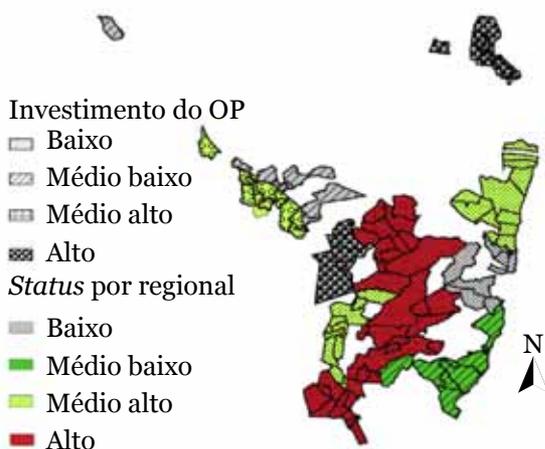
Notou-se que, das três regionais classificadas como renda baixa, apenas uma recebeu alto investimento *per capita*. Das três classificadas como renda alta, nenhuma teve alto investimento *per capita*. Embora não haja uma relação clara entre regionais de baixo *status* e maior volume de investimento, o critério de rateio dos investimentos do OP não beneficiou as áreas de alto *status*: todas as áreas classificadas, a partir da renda mensal média dos chefes de domicílio, como alto *status*, receberam menor volume *per capita* de investimentos destinados à prática do OP. Dessa forma, o *princípio de causalção circular* utilizada por Myrdal (1968), pelo menos no recorte espacial em análise, não se aplica à prática do OP de Serra/ES.

Afirmam os entrevistados membros da NAOP que o OP de Serra objetiva, a partir de seu critério técnico de rateio, beneficiar prioritariamente os bairros mais carentes. Porém, na construção dos indicadores utilizados para rateio dos investimentos do OP entre as regionais, não tem sido utilizada a renda média

mensal dos chefes de domicílio. Se o objetivo do critério de rateio dos investimentos do OP de Serra/ES é buscar atender prioritariamente as regionais onde há maior proporção de chefes de domicílios com menor renda mensal, esse objetivo não foi atingido ao longo dos primeiros dez anos de prática.

Partindo do pressuposto de que as regionais concentradoras de chefes de domicílios com renda de até dois salários-mínimos compõem as áreas mais carentes de intervenção do Estado para a ampliação da renda real desses indivíduos, buscou-se averiguar se tais áreas são as mais beneficiadas pelo critério de rateio dos investimentos do OP.

O Cartograma 4 possibilita identificar espacialmente que duas das quatro regionais que foram classificadas como baixo *status* (com base na identificação dos *quartis* obtido dos percentuais da taxa de chefe de domicílio com renda de até dois salários-mínimos) receberam alto investimento *per capita*.



Cartograma 4 Serra: distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de chefes de domicílio com renda de até dois salários-mínimos por regional do OP.

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

Outra constatação observada foi de que nenhuma regional de alto *status*, a partir da presente metodologia, apresentou ter recebido elevado investimento *per capita*; pelo contrário, receberam baixo investimento *per capita*. Dessa forma, pode-se, mais uma vez, afirmar que o critério utilizado para distribuir os investimentos pelas regionais caracteriza-se como um instrumento capaz de romper com a *causação circular*, pelo menos nas duas análises realizadas até o momento.

Pelo fato de os investimentos destinados à prática do OP em Serra/ES serem voltados à realização de obras de infraestrutura, torna-se necessário observar se tais investimentos buscam atender prioritariamente as áreas onde existe maior concentração de domicílios inadequados e sem esgoto adequado. Observou-se que, das três regionais classificadas com baixo *status*, a partir (último *quartil* – área de maior concentração) da proporção de domicílios com esgoto inadequado, duas delas receberam maior investimento *per capita*. Observa-se também que todas as regionais classificadas como alto *status* receberam baixo investimento *per capita*.

Por último, buscou-se averiguar, como feito anteriormente, se o critério de rateio do OP de Serra/ES beneficiou, prioritariamente, as regionais onde a proporção de domicílio inadequado é maior. Assim como os demais indicadores utilizados, a proporção de domicílio inadequado indica, de certa forma, a concentração de pobres em determinado território.

Ao confrontar o investimento *per capita* do OP distribuído pelas regionais entre os anos de 1997 e 2007 com a proporção de domicílios inadequados, foi identificada uma ausência de correlações entre ambos os indicadores.

Foi igualmente averiguado se há uma relação positiva entre investimento *per capita* e as proporções de domicílios inadequados. Observou-se que nenhuma área classificada como de baixo *status* (último *quartil*, ou seja, área de maior concentração de domicílios inadequados) recebeu alto investimento *per capita*, limitando o alto investimento *per capita* ao grupo que recebeu, no período em estudo, “baixo” ou “médio baixo” investimento *per capita*.

É importante destacar que nenhuma regional classificada como alto *status* (localizada no primeiro *quartil* da proporção de domicílios inadequados) recebeu alto ou médio alto investimento *per capita* do OP, embora as áreas de médio alto *status* tivessem sido as regionais mais favorecidas.

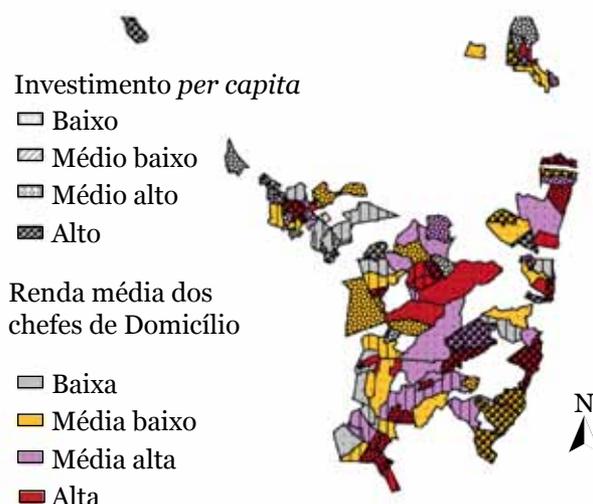
Outro indicador muito utilizado para delimitar as áreas mais carentes é a taxa de analfabetismo entre a população com quinze anos ou mais. Como um dos índices que compõem o critério de rateio engloba esse indicador demográfico, espera-se que as áreas de maior concentração de analfabetos obtenham maior investimento *per capita*. Ao confrontar (utilizando a mesma metodologia) o volume de investimento *per capita* e a taxa de analfabetismo entre a população com quinze anos ou mais, não ficou evidenciada uma correlação. Contudo, ficou constatado que, embora não atenda prioritariamente as regionais com elevado percentual de analfabetos, o critério do OP não tem promovido o *princípio de causalção circular*.

AVALIAÇÃO DO POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DA DELIBERAÇÃO SOCIAL POR MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SERRA /ES

O procedimento metodológico da presente seção busca identificar a lógica alocativa dos investimentos do OP pelos bairros, os quais também foram classificados em grupos de *status* social com base na renda média dos chefes de domicílio. Dessa forma, busca-se analisar a potencialidade redistributiva da deliberação social.

O Cartograma 5 evidencia que não há uma possível identificação de correlação entre investimento *per capita* e renda média dos chefes de domicílio. Ora um bairro de renda elevada recebe baixo investimento *per capita*, ora outro, alto investimento.

O Cartograma 6 apresenta uma visualização da distribuição dos investimentos *per capita* do OP (por *quartis*) sobreposta à classificação dos bairros, em *quartis*, de acordo com o percentual de chefe de domicílio com renda de até

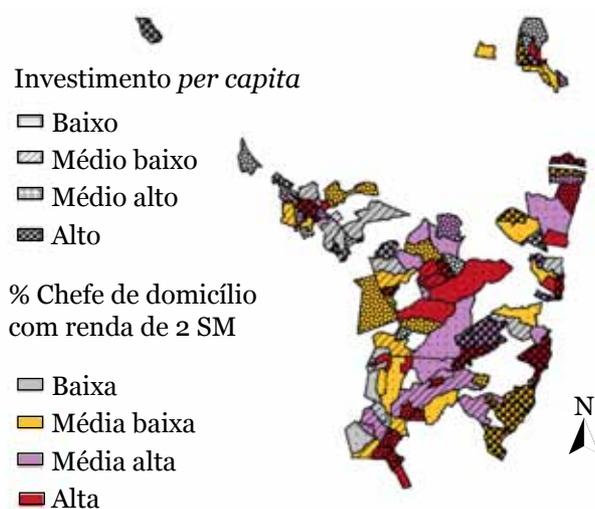


Cartograma 5 Serra: distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e a renda média dos chefes de domicílio, por bairro (2000).

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

dois salários-mínimos. Dos vinte e sete bairros onde o percentual de analfabetismo era alto, apenas seis receberam altos investimentos *per capita*, assim como seis deles receberam baixos investimentos *per capita*. Observa-se que, dos vinte e sete bairros com baixa taxa de analfabetismo, sete receberam alto investimento *per capita* e sete receberam baixo investimento *per capita* do OP.

Ao analisar a correlação entre maior investimento *per capita* e percentual de domicílio inadequado, foi observado que, dos trinta bairros onde a proporção de domicílios inadequados era alta, oito receberam altos investimentos *per capita*, assim como dez deles receberam baixo investimentos *per capita*. Observa-se que, dos vinte e quatro bairros com baixa proporção de domicílio inadequado, seis receberam alto investimento *per capita* e sete receberam baixo investimento *per capita* do OP.



Cartograma 6 Serra: distribuição espacial, *por quartis*, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e o percentual de chefes de domicílio com renda de até dois salários-mínimos (2000), por bairro.

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

A partir do Cartograma 7, também é possível observar que:

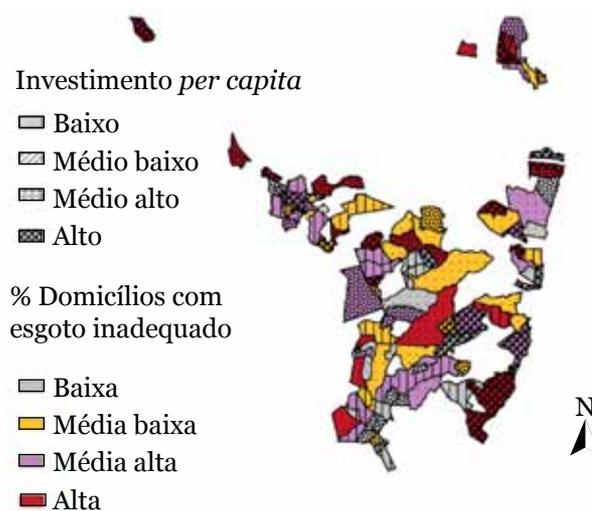
- dos vinte e quatro bairros com percentual baixo de domicílios inadequados, doze deles receberam investimento *per capita* classificado entre “médio alto” e “alto”;
- dos trinta bairros com alto percentual de domicílios inadequados, quinze deles receberam investimento *per capita* classificado entre “médio alto” e “alto”.

Ficou constatado que não existem indícios que apontem ter a deliberação social do OP em Serra/ES beneficiado prioritariamente os bairros de maior proporção de domicílios inadequados. O teste *chi-square* corrobora

essa constatação, apresentando uma significância de 0,429, acima do valor preestabelecido (0,05), o que indica não haver indícios de correlação entre as variáveis analisadas.

O Cartograma 7 apresenta uma análise do investimento *per capita* correlacionado à proporção de domicílio com esgoto inadequado. Notou-se que a espacialização das variáveis sobre a malha urbana de Serra/ES aponta que maior parte dos bairros com alta proporção de domicílios com esgoto inadequado (em vermelho) recebeu “alto” ou “médio alto” investimento *per capita* do OP durante o período em estudo.

Dessa forma, pode-se concluir que a deliberação social tem beneficiado preferencialmente os bairros onde a proporção de domicílio com esgoto inadequado é maior.



Cartograma 7 Serra: distribuição espacial, por *quartis*, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e a proporção de domicílio com esgoto inadequado (2000), por bairro.

Fonte Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (SERRA, 2008).

Ao realizar o mesmo procedimento metodológico referente à taxa de analfabetismo, notou-se que não existe nenhuma lógica correlativa entre as duas variáveis em análise (taxa de analfabetismo e investimentos do OP). Os bairros que receberam alto investimento *per capita*, por exemplo, não se enquadram predominantemente em nenhum dos grupos de *quartis* por taxa de analfabetismo.

A partir das análises realizadas nesta seção, pode-se afirmar que a prática deliberativa do OP de Serra não tem sido capaz de atender prioritariamente os bairros onde a renda mensal dos chefes de domicílio é mais baixa (limitado ao primeiro *quartil*), nem onde a taxa de chefes de domicílio com renda de até dois salários-mínimos era maior (último *quartil*), assim como não canalizou os investimentos do OP para os bairros onde a taxa de analfabetismo era maior.

A deliberação social promovida pelo OP de Serra/ES também não beneficiou prioritariamente os bairros onde há percentual maior de domicílio inadequado. A única correlação identificada nas análises desta seção foi entre investimento *per capita* do OP e proporção de domicílio com esgoto inadequado. Uma possibilidade de explicar tal correlação pode estar no fato de tratar-se de obras destinadas ao saneamento básico, as quais geralmente consomem grandes volumes de investimentos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção do espaço urbano pela ação direta do poder público é apontada por diversos autores como clientelística, concretizando o que ficou conhecido como “*princípio de causação circular*”, em que as áreas de alto *status* historicamente vêm sendo as mais beneficiadas pela ação do poder público, especialmente por meio de obras de infraestrutura. As práticas de orçamentos participativos têm sido apontadas como ações capazes de promover o rompimento com tal princípio, assim como ser um instrumento de redistribuição de renda real.

Neste artigo foram analisados separadamente o instrumento de rateio do OP e a deliberação social, ambos praticados em Serra/ES por meio do Orçamento Participativo. O objetivo central foi identificar se o critério de rateio do OP de Serra e a deliberação social sobre os investimentos em obras de infraestrutura têm sido capazes de romper com o *princípio de causação circular* e promover redistribuição de renda real. Ao longo das análises em torno da distribuição dos investimentos *per capita* em obra de infraestrutura com investimentos destinados ao OP de Serra/ES, a partir do critério técnico de rateio, foi possível identificar que não foram beneficiadas prioritariamente as áreas de baixo *status*, mas que tem sido capaz de romper com o “*princípio de causação circular*”.

Ao avaliar a lógica alocativa dos investimentos do OP promovida a partir da deliberação social, não foi possível identificar nenhuma relação entre maiores investimentos e áreas de baixo *status* ou de alto *status*. As análises realizadas não possibilitam afirmar que a prática deliberativa do OP de Serra tem atendido prioritariamente os bairros de baixo *status* social. A única correlação identificada foi entre investimento *per capita* do OP e proporção de domicílios com esgoto inadequado. Uma possibilidade de explicar tal correlação pode estar no fato de tratar-se de obras destinadas ao saneamento básico, as quais geralmente consomem grandes volumes de investimentos públicos.

Em suma, o OP de Serra/ES tem sido capaz de romper com o “*princípio de causação circular*”, mas não atende prioritariamente as áreas de baixa renda ou as áreas mais carentes de infraestrutura (exceto as áreas com menor percentual de domicílio com esgoto inadequado).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMO. Assembléia Municipal do Orçamento. Serra/ES, 2009. (Documentos avulsos.)

- AVRITZER, Leonardo. *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOAS, Marie-Hélène Sa Vilas. A participação como recurso disputado: uma análise dos dispositivos participativos dirigidos às mulheres introduzidas em Recife. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- CARLOS, Euzinéia. *Controle social e política redistributiva no Orçamento Participativo*. Vitória: Edufes, 2007.
- COELHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- CORRÊA, Roberto Lobato Corrêa. *O espaço urbano*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.
- _____. *Trajetórias geográficas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CUNHA, Eleonora Shettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- FAMS. Federação das Associações de Moradores da Serra/ES. (Documentos avulsos.)
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevidéu: comparando semelhanças e diferenças. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

- HARVEY, David. *Justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- IANNI, Octavio. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*. Brasil: IBGE, 2000.
- MARQUES, Eduardo César. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- _____. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, pp. 15-41, fevereiro de 2006.
- MARQUETTI, Aldamir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MINGHELLI, Marcelo. *Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política*. Canoas: Editora Ulbra, 2005.
- MORAES, Aldecy José G. de. O processo redistributivo do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Tradução N. Palhano. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- PIRES, Roberto. Aspectos regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e*

redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/ES. Secretaria de Finanças. Serra/ES. (Documentos avulsos.)

SERRA. *Perfil socioeconômico*. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2007a.

SERRA. Prefeitura Municipal. *Cartilha do Orçamento Participativo de 2007*. Serra: Prefeitura Municipal, 2007b.

SERRA. *Balanços municipais*. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiências. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

TERRA, Denise Cunha Tavares. *Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes*. 2007. 221 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – PPGG, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? Uma teoria da causação circular. In: SILVA, L. A. Machado (Org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria; RODRIGUES, Elza Freire. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1-2, pp. 32-71, jan./jun. 1979.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria; RODRIGUES, Elza Freire; PINTO, Dulce Maria Alcides; FRIEDRICH, Olga Buarque de Lima; MASSENA, Rosa Maria Ramalho. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas Urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, pp. 457-476, out./dez. 1981.

