

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E  
GESTÃO DE CIDADES

CRISTIANO DAS NEVES BODART

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

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
2009

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E  
GESTÃO DE CIDADES

Cristiano das Neves Bodart

**ALOCÇÃO SOCIOESPACIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SERRAES**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Mestrado em  
Planejamento Regional e Gestão de  
Cidades da Universidade Candido  
Mendes/Campos, para a obtenção  
do título de mestre em Planejamento  
Regional e Gestão de Cidades.

Orientadora: Denise Cunha Tavares Terra  
Co-orientador: Gustavo Henrique Naves Givisiez

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
2009

## FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS**

024/2009

Bodart, Cristiano das Neves.

Alocação socioespacial dos recursos públicos por meio do orçamento participativo de Serra/ES/ Cristiano das Neves Bodart. - 2009  
142 f. ; il.

Orientadora: Denise Cunha Tavares Terra.

Dissertação de mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Cândido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

Bibliografia: f. 137 – 142.

1.Orçamento participativo – Serra, ES 2.Desigualdade social 3. Política urbana I.Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 336.14(815.2)

**CRISTIANO DAS NEVES BODART**

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

Dissertação apresentada ao  
PROGRAMA de Pós-Graduação  
em Planejamento Regional e  
Gestão de Cidades, da  
Universidade Cândido Mendes –  
Campos/RJ, para a obtenção do  
grau de MESTRE EM  
PLANEJAMENTO REGIONAL E  
GESTÃO DE CIDADES.

**Aprovada em 23 de outubro de 2009**

**BANCA EXAMINADORA**

Orientadora: Denise Cunha Tavares Terra  
Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ

---

Co-orientador: Gustavo Henrique Naves Givisiez  
Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos

---

Elis de Araújo Miranda  
Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos

---

Teresa de Jesus Peixoto Faria – UENF/Campos

---

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ  
2009

À minha família, pelo apoio ao longo de minha trajetória pessoal e profissional.

Em especial a minha esposa pela compreensão e paciência, mas, sobretudo pelo companheirismo demonstrado ao longo de todo o caminho até aqui percorrido.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus onipotente pelos degraus alcançados.

À minha orientadora, professora Denise Cunha Tavares Terra e meu co-orientador, Gustavo Henrique Naves Givisiez, pela paciência, compreensão e dedicação que foram fundamentais para a concretização desta dissertação.

À professora Elis de Araújo Miranda pelas pertinentes e enriquecedoras ponderações a este trabalho.

Aos colegas de mestrado pela amizade.

Aos professores do programa de mestrado pela contribuição intelectual.

Aos meus irmãos e amigos pelo carinho, apoio e incentivos constantes.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

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

O Orçamento Participativo (OP) tem sido apontado como um instrumento de gestão pública capaz de mitigar as desigualdades socioespaciais. A presente dissertação, tendo como estudo de caso a prática de OP realizada no município de Serra/ES (1998 – 2007), objetiva identificar se este tem sido capaz de promover justiça social e romper com o “*princípio de causação circular*”, princípio este utilizado para caracterizar o beneficiamento prioritário de áreas de alto *status* sociais a partir da ação do poder público por meio de obras de infraestrutura. Além da fundamentação teórica, a metodologia utilizada baseou-se, inicialmente, em caracterizar os espaços urbanos de Serra (em duas escalas: regional e bairro), a partir de indicadores selecionados, em áreas de *status* sociais 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 têm sido capazes de romper com o “*princípio de causação 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 Intraurbano.

## ABSTRACT

### ALLOCATION SOCIAL SPACE OF PUBLIC REOURCES FROM THE PARTICIPATORY BUDGET IN SERRA/ES

The Participatory Budget (OP) has been appointed as an instrument of public management can mitigate the socio-spatial inequalities. This work, taking as a case study to practice OP held in the municipality of Serra / ES (1998 – 2007), aims 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, via the technical criteria, 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.

**Key Words:** Participatory Budgeting, Social Deliberation, Allocation of Public Works; Intra-urban Socio-Spatial Inequality.



## LISTA DE SIGLAS

<b>ES</b>	Espírito Santo (estado)
<b>FAMS</b>	Federação das Associações de moradores de Serra/ES
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>NAOP</b>	Núcleo de acompanhamento do OP
<b>PMS</b>	Prefeitura Municipal de Serra/ES
<b>OP</b>	Orçamento Participativo
<b>RMGV</b>	Região Metropolitana da Grande Vitória
<b>SEPLAE</b>	Secretaria de Planejamento Estratégico

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Evolução comparativa das taxas de crescimento anual da população do Brasil, do Espírito Santo e de Serra (1940 – 2006).....	68
<b>Figura 2</b> – Evolução da receita total do município de Serra/ES (1997-2007). Valores nominais corrigidos.....	82
<b>Figura 3</b> – Participação dos investimentos totais sobre a receita total-Serra/ES (1997-2007).....	84
<b>Figura 4</b> – Organograma funcional do OP de Serra/ES.....	86
<b>Figura 5</b> – Evolução dos valores destinados ao OP de Serra/ES (1998-2007).....	90
<b>Figura 6</b> – Participação dos valores destinados em obras do OP de Serra em seus investimentos totais (1997-2006).....	91
<b>Figura 7</b> – Participação dos valores destinados ao OP na receita total de Serra/ES (1998-2007).....	92
<b>Figura 8</b> – Distribuição de investimentos do OP per capita e média de rendimento dos chefes de domicílios, segundo as regiões de Serra/ES.....	108
<b>Figura 9</b> – Distribuição de investimentos do OP <i>per capita</i> (1998 – 2007) e percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos, segundo as regiões de Serra/ES (2000).....	112
<b>Figura 10</b> – Distribuição de investimentos do OP per capita e taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais, segundo as regionais de Serra/ES.....	115
<b>Figura 11</b> – Distribuição de investimentos do OP <i>per capita</i> e proporção de domicílios com esgoto inadequado, segundo as regionais de Serra/ES (1998-2007).....	118
<b>Figura 12</b> – Distribuição de investimentos do OP <i>per capita</i> (1998-2007) e proporção de domicílios inadequados, segundo as regionais de Serra/ES (2000).....	120

## LISTAS DE TABELAS

- Tabela – 1.** Evolução da população Residente se Serra, Região Metropolitana da Grande Vitória, do Espírito Santo e do Brasil (1960-2006).....69
- Tabela – 2.** Evolução da esperança de vida ao nascer da população Residente do Brasil, do Espírito Santo e de Serra/ES (1980, 1991 e 2000).....81
- Tabela – 3.** Investimento total dos dez maiores municípios investidores do Espírito Santo, em 2005 e suas respectivas receitas no referido ano .....83
- Tabela 4 –** Renda média mensal de chefe de domicílio, proporção de domicílio com renda até 2 salários mínimos, taxa de analfabetismo entre a população maior de 15 anos, taxa de esgoto inadequado, proporção de domicílio sem coleta de lixo, por regional de Serra/ES (2000).....94
- Tabela 5 –** Identificação dos *QUARTIS* da renda média mensal dos chefes de domicílio, da proporção de domicílio com renda até 2 salários mínimos, da taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais, da taxa de esgotos inadequado, por regional de Serra/ES (2000).....95
- Tabela 6 –** Classificação por grupo de *status* a partir dos *QUARTIS* de indicadores selecionados, por regional de Serra/ES (2000).....96
- Tabela 7 –** Classificação das regionais de Serra/ES em áreas de *status* sociais de acordo com a renda média do chefe de domicílio (2000).....97
- Tabela 8 –** Distribuição dos investimentos do OP *per capita* pelas regionais de Serra/ES (1998-2007).....106
- Tabela 9 –** Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP e renda média dos chefes de domicílios por regionais de Serra/ES (por *quartis*).....109
- Tabela 10 –** Tabela de contingência entre investimento per capita do OP (1998 – 2007) e percentual de chefes de domicílios com renda de até 2 salários mínimos, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).....113
- Tabela 11 –** Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).....116
- Tabela 12 –** Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e proporção de domicílio com esgoto inadequado, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).....118
- Tabela 13 –** Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e proporção de domicílio inadequado, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).....120

**Tabela 14** – Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e renda média dos chefes de domicílios por bairro de Serra/ES (por *quartis*).....123

**Tabela 15** – Tabela de contingência entre investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos(2000), por bairro de Serra/ES (por *quartis*).....125

**Tabela 16** – Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e percentual de analfabetismo entre a população com 15 anos de idade ou mais, por bairro de Serra/ES (por *quartis*).....127

**Tabela 17** – Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e proporção de domicílios com esgoto inadequado por bairro de Serra/ES (por *quartis*).....129

**Tabela 18** – Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e proporção de domicílios inadequados por bairro de Serra/ES (por *quartis*).....131

## LISTAS DE CARTOGRAMAS

<b>CARTOGRAMA 1.</b> Espírito Santo com destaque para a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e do município de Serra/ES.....	17
<b>CARTOGRAMA 2.</b> Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES.....	65
<b>CARTOGRAMA 3.</b> Serra: Bairros urbanos do município.....	67
<b>CARTOGRAMA 4.</b> Serra: Hidrografia e ocupação do território.....	76
<b>CARTOGRAMA 5.</b> Serra: rede rodoviária e a ocupação do território.....	77
<b>CARTOGRAMA 6.</b> Serra: regionalização administrativa.....	79
<b>CARTOGRAMA 7.</b> Serra: Regionais do Orçamento Participativo.....	88
<b>CARTOGRAMA – 8.</b> Serra: regionalização em grupos de status social (por <i>quartis</i> ) com base na renda média mensal dos chefes de domicílios por regional (2000) – regionais do OP em detalhe.....	98
<b>CARTOGRAMA – 9.</b> Serra: regionalização em grupos de status social com base na renda média mensal dos chefes de domicílios por bairro (2000).....	100
<b>CARTOGRAMA – 10.</b> Serra: Distribuição espacial dos investimentos <i>per capita</i> destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007.....	107
<b>CARTOGRAMA – 11.</b> Serra: Distribuição espacial dos investimentos <i>per capita</i> destinados ao OP (1998 a 2007) sobre as regionais de <i>status</i> sociais por renda média mensal dos chefes de domicílios.....	110
<b>CARTOGRAMA – 12.</b> Serra: Distribuição espacial dos investimentos <i>per capita</i> destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos por regional do OP.....	114
<b>CARTOGRAMA – 13.</b> Serra: Distribuição espacial dos investimentos <i>per capita</i> destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, por regional.....	117
<b>CARTOGRAMA – 14.</b> Serra: Distribuição espacial dos investimentos <i>per capita</i> destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de domicílio com esgoto inadequado, por regional.....	119
<b>CARTOGRAMA – 15.</b> Serra: Distribuição espacial dos investimentos <i>per capita</i> destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de domicílios inadequados, por regional (2000).....	121

- CARTOGRAMA – 16.** 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).....124
- CARTOGRAMA – 17.** 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 2 salários mínimos (2000), por bairro.....126
- CARTOGRAMA – 18.** Serra: Distribuição espacial, *por quartis*, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e o percentual de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais (2000), por bairro.....128
- CARTOGRAMA – 19.** Serra: Distribuição espacial, *por quartis*, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e o proporção de domicílio com esgoto inadequado (2000), por bairro.....130
- CARTOGRAMA – 20.** Serra: Distribuição espacial, *por quartis*, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e a proporção de domicílio inadequado (2000), por bairro.....132

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2. ABORDAGEM TEÓRICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>19</b>
2.1 A produção do espaço urbano.....	19
2.2 O poder público e a produção do espaço urbano.....	24
2.3 Procedimentos metodológicos.....	33
<b>3. MOVIMENTOS SOCIAIS E ALOCAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA: AS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL .....</b>	<b>36</b>
3.1 Os movimentos sociais, processo de democratização brasileira e a descentralização dos recursos públicos.....	37
3.2 As experiências dos Orçamentos Participativos.....	44
<b>4. MUNICÍPIO DA SERRA/ES.....</b>	<b>63</b>
4.1 O processo de urbanização recente, evolução demográfica no município de Serra e as desigualdades socioespaciais.....	64
4.2 Atual perfil socioeconômico e a capacidade financeira do município de Serra/ES.....	80
4.3 A experiência do orçamento participativo da Serra/ES (1997-2007).....	84
4.4 Regionalização do espaço urbano de Serra/ES com base em indicadores selecionados.....	93
<b>5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ALOCAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS NO ESPAÇO URBANO DA SERRA/ES (1997 – 2007).....</b>	<b>101</b>
5.1 Avaliação do potencial redistributivo do critério de rateio do Orçamento Participativo de Serra /ES.....	105
5.2 Avaliação do potencial redistributivo da deliberação social por meio do Orçamento Participativo de Serra /ES.....	122
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>

## 1. INTRODUÇÃO

É muito comum ouvir em conversas informais, assim como por meio dos meios de comunicação de massa, que a ampliação da democracia é fundamental para uma maior justiça social nas ações do Poder Público. A justiça social efetuada pelo poder público pode ser manifesta de diversas formas, como por exemplo, através de programas sociais que atendam as classes sociais mais. Na presente dissertação buscar-se-á identificar a justiça social manifesta a partir da alocação prioritária dos recursos públicos de infraestrutura nas áreas urbanas de baixo *status* social.

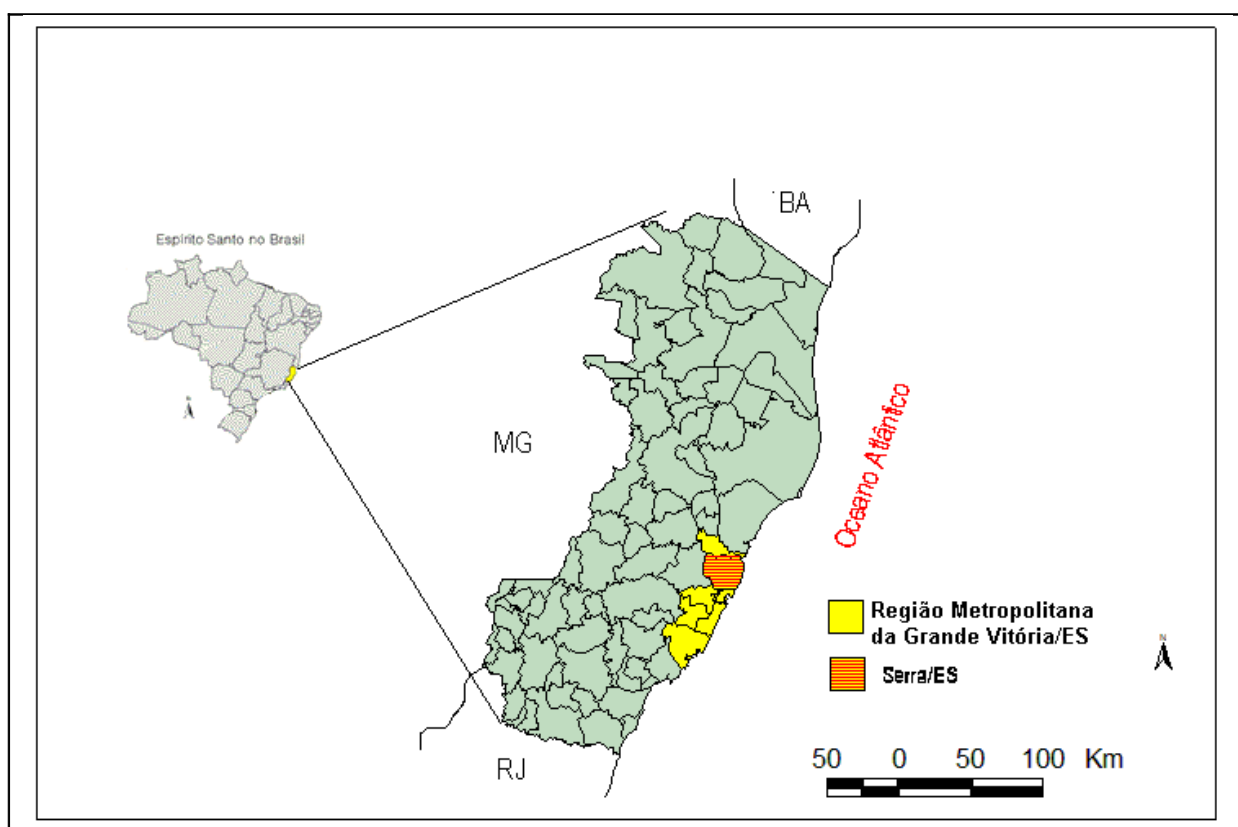
Nessa direção, a presente dissertação buscou analisar uma prática de gestão pública que vem sendo implantada no Brasil nas últimas décadas: o Orçamento Participativo. Essa forma de gestão pública caracteriza-se pela participação direta da sociedade na gestão municipal através da deliberação social sobre parte dos investimentos, geralmente obras de infraestrutura. Buscou-se averiguar se tal prática é capaz de direcionar uma ação mais justa na alocação das obras de infraestrutura, atendendo, desta 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 doutoramento de Denise Cunha Tavares Terra (2007) sob o título de *“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*”<sup>1</sup> em seu estudo de caso. A partir do trabalho de Terra (2007) foi possível o contato com outra produção que viria a contribuir diretamente para a presente dissertação: a pesquisa desenvolvida por David Michael Vetter e Rosa Maria Massena, apresentada em artigo intitulado “*Quem se apropria dos Benefícios Líquidos dos investimentos do Estado em Infra-estrutura Urbana? Uma teoria da causação circular*”.

Visando identificar a lógica alocativa das obras de infraestrutura urbana deliberada pela sociedade civil a partir da participação direta, foi considerado como estudo de caso a experiência de participação popular na gestão pública em Serra/ES. Trata-se de um município localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória, no estado do Espírito Santo, como indica o cartograma 1.



**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).

<sup>1</sup> 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. Esse conceito será apresentado de forma mais ampla no capítulo 2.

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos além das considerações finais. O primeiro capítulo é a presente introdução. O segundo capítulo tem como objetivo apontar o alinhamento teórico-metodológico do presente estudo, buscando identificar as principais contribuições teóricas para o desenvolvimento deste trabalho, bem como para a produção do arcabouço teórico em torno da produção do espaço urbano, sobretudo, pela ação do poder público. Nesse primeiro momento são delimitadas teoricamente conceitos chave para a produção desta pesquisa, tais como *espaço urbano*, *causação circular*, *renda real*, entre outros. Ainda nessa seção busca-se apresentar os procedimentos metodológicos adotados.

No terceiro capítulo são discutidas teoricamente as questões relacionadas à participação popular na gestão pública, especialmente através das práticas de orçamentos participativos, bem como, é realizada uma descrição do cenário de surgimento e desenvolvimento de tais práticas no Brasil. Ainda no segundo capítulo é realizado um diálogo com a literatura especializada no tema Orçamento Participativo (OP), a fim de, compreender suas principais características, principalmente àquelas relacionadas à redistribuição de renda.

O quarto capítulo está centrado no estudo de caso. Nele é apresentado a caracterização do município de Serra/ES, o processo de formação e ampliação de sua área urbana, sua caracterização socioeconômica, suas regionalizações administrativas (administração municipal em geral e regionais do OP) e a experiência do Orçamento Participativo. Nesse momento discute-se a evolução da capacidade de intervenção do poder público de Serra/ES sobre o espaço urbano, bem como a estrutura funcional do Orçamento Participativo e conseqüentemente o processo deliberativo sobre os investimentos públicos em obras de infraestrutura.

O quinto e último capítulo se limita à análise da alocação dos investimentos públicos em obras de infraestrutura em Serra/ES. Busca-se identificar se o orçamento participativo daquele município se caracteriza como um instrumento de redistribuição de renda real, seja a partir de seu critério técnico de rateio, ou através de sua prática participativa/deliberativa.

## **2. ABORDAGEM TEÓRICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo tem por influência, do ponto de vista teórico-metodológico, o estudo desenvolvido por Harvey (1980). No contexto nacional, aproxima-se daqueles realizados por Vetter, Massena e Rodrigues (1979), Vetter e Massena (1981), Vetter e Pinto (1981) e, mais recentemente, os trabalhos de Marques (2000), Marques e Torres (2005) e de Terra (2007). Os estudos em torno da produção do espaço urbano pelo poder público, de acordo com Terra (2007), foram abandonados na década de 1980 pela sua incapacidade de explicação dos fenômenos urbanos, já que o Estado deixava, no mundo e no Brasil, de ser um agente produtor do espaço urbano como outrora. Com a descentralização dos recursos públicos, no Brasil, desencadeada após a Constituição de 1988, o poder público local, ampliou sua atuação direta na produção do espaço urbano. Desta forma, alguns poucos estudiosos têm buscado explicar a produção do espaço urbano pela ação do poder público sendo, assim, necessário retomar as contribuições dos estudos da década de 70 e do início da década de 1980, bem como se apropriar dos aportes proporcionados pelos estudos desenvolvidos nos últimos anos.

O presente capítulo busca discutir o processo de produção do espaço urbano, objetivando destacar o papel do poder público como um de seus responsáveis. Para tal objetivo, o capítulo foi dividido em três seções. A primeira busca discutir o processo de produção do espaço urbano, a segunda aponta a ação do poder público sobre a construção de tal espaço e a terceira apresenta os procedimentos metodológicos desta dissertação.

## 2.1. 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 caracteriza-se como um espaço simultaneamente fragmentado e articulado. De acordo com este 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, 1992, p. 7).

Com relação ao espaço urbano, pode-se afirmar que se trata 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. Para Corrêa (1992, p. 8; 2005, p. 148) o espaço urbano é reflexo das ações do presente, mas também do passado. Um espaço instável em suas formas e manifestações, tratando-se de um espaço profundamente marcado pela desigualdade, sendo também um condicionante da sociedade (CORRÊA, 2005, p.146 e 149). É importante atentar para o fato de ser heterogêneo, tanto em seus aspectos intraurbano como interurbano, pois é justamente isso que produz as contradições e os conflitos inerentes ao território, como destacou Ianni (2004, p. 155).

Segundo Corrêa (1992, p.8) é no espaço urbano que as diversas classes sociais se reproduzem, materializando-se nas formas espaciais, assumindo, de acordo com os variados grupos sociais, uma dimensão simbólica, manifestando-se como “o cenário e o objeto das lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual a todos”.

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 complexidade da configuração do espaço intraurbano está relacionada ao seu processo de construção-reconstrução e a sua composição. “As configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 248), sendo que este exerce um efeito de condicionamento sobre a própria sociedade que o cria-recria, sendo este fenômeno manifesto pelas facilidades e restrições a muitas coisas, estabelecendo fronteiras e divisões sociais, transmitindo idéias positivas ou negativas sobre grupos e práticas (SOUZA, 2006, p. 28-29). Afirma Harvey (1980, p. 34) que “se desejarmos entender a trajetória do sistema urbano, devemos entender os relacionamentos funcionais que existem dentro dele”. A estruturação espaço-temporal da vida cotidiana interfere e condiciona a concretização e constituição das ações e relações sociais. Tais concepções em torno do espaço urbano, em larga medida, foram influenciadas por Henri Lefebvre, que fez com que o tema espaço ganhasse destaque em seu enfoque político-social. Para ele a cidade e o urbano<sup>2</sup> só poderiam ser compreendidos a partir da análise das instituições oriundas das relações de classe e de propriedade, afirmando que a cidade não se transforma apenas em razões de “processos globais” relativamente contínuos, como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, mas também a partir das relações de classe e de propriedade (LEFEBVRE, 2006, p. 53).

É razoável e legítimo, afirma Souza (2006, p. 111), que a partir da consciência acerca da dimensão espacial se passe a tratar o desenvolvimento socioespacial<sup>3</sup> considerando as transformações das relações sociais e conseqüentemente do espaço urbano. Castells (2000) ao analisar a produção do espaço urbano a partir da

---

<sup>2</sup> Lefebvre define cidade como “a realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico”, enquanto que a noção de urbano estaria ligada a “realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento” (LEFEBVRE, 2006, p. 49).

<sup>3</sup> Utiliza-se aqui a expressão desenvolvimento no sentido da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Sendo a qualidade de vida a satisfação das necessidades da sociedade, sejam elas básicas ou não-básicas. A justiça social como a tradicional interpretação aristotélica de ser justo seria tratar os “iguais igualmente” e os “desiguais desigualmente”.

lógica da implantação industrial e a localização residencial nos Estados Unidos evidenciou as tendências de segregação causada pela lógica do sistema econômico capitalista, fruto das relações de classes existentes naquele espaço urbano em análise.

Para Souza (2006) o espaço urbano pode vir a ser, em suas palavras, uma “*prisão*” ou uma “*ágora*”.

“Cidade prisão” (...) uma cidade sociopolíticamente-espacialmente fragmentada, na qual, crescentemente, a pobreza grassa, a violência se alastra, territórios ilegais se superpõem ao território formalmente controlado pelo Estado: os territórios dominados por traficantes de drogas. No extremo oposto do espectro socioeconômico, territórios de autoproteção da classe média e da burguesia (“condomínios exclusivos” e, menos fortemente, ou mais porosamente, *shopping centers*) também se multiplicam (p, 19).

Com relação a sua alegoria, “Cidade Ágora”, seria esta um espaço de autonomia e participação social como descreveu:

[...] espaço [...] da autonomia, em que uma coletividade se rege por leis que ela própria se deu, no âmbito de discussões públicas e livres (e tão lúcidas, racionais, transparentes e bem informadas quanto for possível), nas quais todo cidadão ou cidadã tem a oportunidade efetiva (e não apenas garantida por lei) de participar da tomada de decisões sobre os assuntos de interesse coletivo (SOUZA, 2006, p. 25-26).

Souza (2006) ao apontar a “cidade prisão” parece descrevê-la a partir da realidade das grandes cidades brasileiras, tendo seu oposto, a “Cidade Agora”, um espaço idealizado, marcado por uma teorização que a luz da realidade acaba apresentando fragilidades, como por exemplo, não levar em conta o atual desinteresse popular pelas questões públicas<sup>4</sup>, o tamanho territorial e populacional de muitas cidades, o que dificulta a participação direta<sup>5</sup>, bem como, no caso de cidades latino-americanas, suas históricas políticas clientelísticas.

Terra (2007, p.29) afirma que entre as principais referências teóricas sobre estudos urbanos brasileiros desenvolvidos a partir da década de 1970 se encontram

<sup>4</sup> Nessa direção ver: SENNETT, Richard. O declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade. Tradução de Lygia Araújo Watanabe. São Paulo; Companhia das Letras, 1988.

<sup>5</sup> Para uma análise dos limites da democracia ver: BOBBIO, Nobert. Democracia representativa e democracia direta. In: BOBBIO, Nobert. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. São Paulo; Paz e Terra, 1986.

os de Manuel Castells, Jean Lojkine, Christian Topalov, Edmond Preteceille e Alain Lipietz.

As formulações empreendidas por estes autores promoveram uma ruptura epistemológica, alterando o conceito de urbano, bem como inovando na identificação dos agentes que produzem e transformam o espaço urbano, refletindo sobre a importante atuação do Estado nestas intervenções (TERRA, 2007, p. 29).

Os autores supracitados rejeitaram as definições clássicas da cidade como “um dado da natureza”, “um conjunto de mecanismos de mercado”, “um objeto de planejamento ou uma cultura”, as quais foram defendidas tanto pelo positivismo quanto pela teoria econômica espacial neoclássica ou pela ecologia humana norte-americana (TERRA, 2007, p. 29).

Terra (2007, p. 29) comunga as idéias de Leme e Pacheco (1989) ao afirmar que o novo olhar – a partir dos anos de 1970 - sobre o urbano no Brasil passou, grosso modo, a ser dividido em duas vertentes:

A primeira considerava o ambiente urbano como um produto social, resultante tanto da dinâmica da acumulação capitalista como de suas contradições e da ação coletiva. A cidade era definida ‘como o espaço do consumo coletivo e da reprodução da força de trabalho’, corrente ligada à obra de Castells. A segunda corrente, ligada às obras de Lojkine, se inspirava na teoria do capitalismo monopolista de Estado, que relaciona os mecanismos de acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho às políticas públicas que as acompanham (TERRA, 2007, p. 29).

No Brasil, apenas na década de 1970 os processos sociais que cercam a urbanização, assim como os internos às cidades, passaram a ser objeto central de estudo. Tal deslocamento teria sido impulsionado internamente pela crescente centralidade das cidades e dos fenômenos urbanos na cena nacional, com os intensos processos de urbanização que se verificaram a partir da década de 1950 (MARQUES, TORRES, 2005, p.20).

Destacaram Marques e Torres (2005, p. 23) que mais tarde, nos anos 1980, o campo dos debates acadêmicos e políticos acabou se deslocando, especialmente os estudos de sociologia urbana, os quais, em sua maior parte, passaram a focar as ações coletivas que estavam ocorrendo nos espaços periféricos. Para Marques e Torres (2005), tais estudos acrescentaram às análises novos atores do processo

histórico. Em um primeiro momento isso teria sido feito dentro do paradigma anterior, mas logo em seguida certos autores buscaram se desprender dos constrangimentos estruturais e incorporar esses atores como agentes sociais plenos. Tal deslocamento ocorrido nas análises sobre ações coletivas possibilitou a produção de estudos complexos e dinâmicos sobre as ações coletivas urbanas em torno de melhores condições de vida e moradia.

No Brasil, nos anos de 1980, a literatura em torno do espaço urbano passou a descrever e analisar dois importantíssimos atores presentes no processo de produção dos espaços urbanos: o Estado e o setor privado produtor do quadro construído urbano (MARQUES, TORRES, 2005, p. 27).

[...] esses capitais produtores do ambiente construído podem ser subdivididos em três grupos que têm características muito diferentes entre si: os envolvidos com a produção imobiliária, o produtores de infra-estrutura urbana e os envolvidos com a promoção de serviços urbanos (MARQUES, TORRES, 2005, p.28).

Como destacou Terra (2007, p.29), foi nos Estados Unidos, com o trabalho de David Harvey (1973), *Social Justice and the City*, que se iniciou um interesse maior nos estudos relacionados à produção do espaço urbano a partir da ação do Estado. Nesse trabalho, Harvey afirmou que “O ideal seria estarmos aptos a harmonizar essas políticas, para obter algum objetivo social coerente”. Ao realizar esta afirmação o autor destaca a potencialidade das políticas públicas sobre a provisão de uma maior justiça social.

É justamente respaldado em Harvey (1980) que se pretende aqui analisar a intervenção do Estado sobre o espaço urbano. Para Harvey as políticas públicas/sociais são diretamente elaboradas como tentativas de manter uma dada distribuição da riqueza ou redistribuí-la em uma dada sociedade.

## **2.2. O poder público e a produção do espaço urbano**

Partindo das idéias apresentadas por Harvey (1980), Souza (2006), e Soja (1993) de que o espaço social é influenciado pelas mutações do espaço físico, em uma contínua interação, e que, de acordo com Santos e Silveira (2001), o mesmo é fruto de uma conjunção entre materialidade territorial, torna-se possível destacar a



importância das políticas públicas na intervenção da produção dos espaços, uma vez que este não é imutável. A necessidade de tal intervenção se dá devido à rápida concentração da produção e da população nas áreas urbanas brasileiras, o que tem gerado uma grande demanda tanto 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, PINTO, FRIEDRICH e MASSENA, 1981, p.5). Não se pretende aqui defender o determinismo ambiental espacial, por se apresentar de forma ingênua ao acreditar na mudança do comportamento social e de sua estrutura organizacional a partir de obras arquitetônicas, mas afirmar a importância da intervenção do Estado na produção de um espaço urbano mais justo. Espaço mais justo é tratar os indivíduos de forma igualitária e isso implica abrir espaço para que todos tenham o mesmo poder de voz na sociedade, o que pode ser possível através de uma democracia mais participativa, como é o caso das experiências de orçamento participativo no Brasil.

É importante compreender que a ação do poder público sobre a produção do espaço - especialmente o urbano - não se limita aos investimentos públicos em infraestrutura, mas também através de legislação urbana e política fiscal (VETTER, PINTO, FRIEDRICH e MASSENA, 1981, p. 7). O rápido avanço da urbanização brasileira, iniciado na década de 1950 está vinculado ao seu processo de industrialização, e este, como apresentou Piquet (1997) esteve intimamente ligada à ação do Estado. Ao analisar a ação do Estado brasileiro sobre a economia, esta autora, evidenciou o potencial intervencionista do governo militar na busca pela ampliação da industrialização nacional, apontando que durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento, por exemplo, a participação do Estado nos investimentos de grandes empreendimentos metalúrgicos e de extração de produtos minerais, de produção de insumos básicos e de bens de capital chegou a cerca de 70% do investimento total. Oliveira (1982, p.48) destacou que a ação do estado no processo de industrialização teria sido necessária para minimizar os riscos da burguesia industrial e maximizar seus lucros, apontando o direcionamento da ação do Estado brasileiro em prol desta classe privilegiada.

A ação do Estado sobre a economia e conseqüentemente sobre o espaço urbano não foi exclusiva do Brasil. A partir da grande depressão de 1929 o modelo econômico liberal passou a ser abandonado (HOBBSBAWN, 1995, p. 115). Nos países centrais, especialmente nos Estados Unidos da América, o Estado passou a

assumir a direção da economia, caracterizando-se em um Estado regulador e produtor. Desta forma, o Estado se tornou em um agente importante na produção do espaço, mas não necessariamente atendendo a todas as classes sociais (VETTER e MASSENA, 1982).

As análises, em torno da compreensão da ausência do Estado nas áreas periféricas urbanas, especialmente em países subdesenvolvidos, têm sido diversas, como destacaram Marques e Bichir (s.d, p. 4):

Para alguns autores, a completa ausência de intervenções públicas nos espaços periféricos seria produto de mecanismos estruturais ligados à dinâmica mais geral do sistema econômico (Bonduki e Rolnik, 1982), seguindo a literatura internacional hegemônica de então, que derivava as principais características do espaço e as condições periféricas de vida diretamente das dinâmicas da acumulação (Castells, 1972 e Lojkine, 1977). Para outros, o padrão de produção do espaço expressaria a associação entre poder econômico e político na sociedade, levando a um circularidade das ações do Estado (Vetter, 1975). Em um nível menos estrutural, outras pesquisas destacaram, seguindo os passos de autores como Topalov (1974), as ações concretas de empreendedores privados e do mercado de terras (Ribeiro, 1997), ou as estratégias dos consumidores de loteamentos, que 'delegariam o papel do informal', expandindo a cidade de forma ilimitada (Santos, 1982).

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

Se desejamos executar uma dada distribuição de renda, devemos em primeiro lugar ter uma idéia muito clara dos mecanismos que geram desigualdades, porque é, presumidamente, pelo controle e manipulação desses mecanismos que alcançamos nosso objetivo (HARVEY, 1980, p. 41).

Terra (2007, p.32) ao analisar os estudos de Vetter e Massena (1979; 1981) destacou que tais autores consideram que a apropriação dos benefícios líquidos gerados pelos investimentos estatais é uma das mais importantes variáveis na determinação da estrutura intraurbana. Afirma ainda 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 processo acumulativo da causação circular opera em ambas as direções: regiões pobres tendem a permanecerem pobres e regiões desenvolvidas a se desenvolverem cada vez mais, ampliando assim as desigualdades. “Em virtude dessa causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativa e, muitas vezes, a aumentar, aceleradamente, sua velocidade” (MYRDAL, 1968, p.33-34). Essa tendência acumulativa foi evidenciada nos estudos de caso de Vetter, Massena e Rodrigues (1979), Vetter e Massena (1981), e de Terra (2007).

A teoria da “causação circular” utilizada por Vetter e Massena (1981) e Vetter, Massena e Rodrigues (1979) para explicar o processo de alocação das obras de infraestrutura de água e esgoto no município do Rio de Janeiro foi utilizada inicialmente por Myrdal<sup>6</sup> (1968) a fim de explicar a manutenção das desigualdades existentes entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, bem como apontar as possibilidades de rompimento de tal “princípio”. 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”.

Mas para Myrdal (1968) o princípio da causação social pode ser rompido, como destacou:

Um processo social pode, naturalmente, ser sustado. É possível que se dêem mudanças exógenas, com a direção e a força necessárias para estabilizarem o sistema. [...] Qualquer nova mudança exógena iniciará, por sua vez, um processo acumulativo, que se moverá a partir dessa posição, em direção de posterior mudança [...]. Se há mudanças compensatórias, o efeito acumulativo será enfraquecido e o processo poderá ser detido por inteiro, mas, mesmo que eventualmente as forças se equilibrem de modo recíproco, a hipótese da análise de equilíbrio não será normalmente estabelecida, uma vez que o equilíbrio será instável (MYRDAL, 1968, p.34 e 64).

Vetter e Massena (1981) ao especificarem a causação circular intraurbana destacam alguns fatores que teriam condições de romper com esse processo:

---

<sup>6</sup>A causação circular não foi uma teoria desenvolvida por Myrdal (1968), mas foi este o primeiro a aplicá-la na compreensão de estudos sociais.

Seriam semelhantes aos efeitos propulsores (*spread effects*) discutidos por Myrdal (1957), tais como a mobilização política da população de baixo rendimento nas áreas menos favorecidas (favelas e periferia) e medidas que favoreçam a redistribuição de renda, e o acesso mais eqüitativo ao capital financeiro para construção residencial (VETTER e MASSENA, 1981, p. 62).

Afirmou Myrdal (1968, p. 50) que o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não diminuir as desigualdades regionais. Desta forma tais forças deveriam ser controladas por uma política intervencionista, pois quase todas as atividades econômicas, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, a cultura superior tendem a se concentrar em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado, como também destacaram Santos e Silveira (2001).

De acordo com Harvey (1980, p.48) os “mecanismos ocultos<sup>7</sup>” de redistribuição de renda num sistema urbano tendem a ampliar as desigualdades sociais, ao invés de reduzi-las. Para embasar tal argumentação, este autor adotou a definição de renda de Titmuss (1962, p.34), que será, neste trabalho, utilizada:

Nenhum conceito de renda pode ser realmente justo se restringe à definição ampla que abrange todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade; em outras palavras, seu acréscimo líquido de poder econômico entre dois momentos no tempo... Por essa razão, a renda 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).

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, devido à 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, transporte, bens culturais e de lazer.

---

<sup>7</sup> De forma simplória pode-se dizer que para Harvey os “mecanismos ocultos” da redistribuição de rendas são as ações locacionais de investimentos públicos ou privados, que conseqüentemente ampliam ou reduzem a renda real dos indivíduos.

A questão que se levanta é que mudanças na forma espacial da cidade e conseqüentemente nos processos sociais provocam mudanças na renda do indivíduo (HARVEY, 1980, p. 42).

Do ponto de vista dos interesses coletivos e a longo prazo de uma nação, cada novo investimento e cada novo empreendimento proporciona outra espécie de proveito, além da remuneração monetária esperada para a firma particular ou pública que os tenha realizado. Isto se admitirmos que, conjuntamente, os novos investimentos e os novos empreendimentos previstos no plano desencadeiam um processo acumulativo de crescimento econômico (MYRDAL 1968, p.136).

O “Ótimo de Pareto” (uma situação na qual ninguém pode se tornar melhor, sem tornar alguém pior) e a velocidade com a qual os espaços urbanos adaptam às mudanças contribuem para a compreensão dos “mecanismos de alocação” apresentados por Harvey (1980). Um dado espaço ao ser beneficiado deixa visível que tal beneficiamento ocorreu em detrimento do não favorecimento de um outro espaço. Um aumento nos benefícios coletivos e suas externalidades podem aumentar a quantidade de divisionismo e conflito em uma sociedade (OLSON, 1999, p.187). Desta forma se configuram as disputas pela alocação das obras públicas entre políticos, moradores, associações, etc. As obras de infraestrutura pública são exemplos claros de tal processo apresentado.

Em torno dos conflitos que se desenvolvem nos processos de tomada de decisões alocativas de obras públicas, destacou Marques (2000) que existe uma tendência entre os técnicos de terem uma visão fortemente hierárquica do setor de obras públicas, da política e da sociedade, além de não se identificarem com os espaços menos providos de infraestrutura, conseqüentemente, “quase sempre, considera-se que os espaços periféricos podem (ou mesmo devem) ser atendidos depois e com qualidade inferior”. Nessa mesma obra, Marques analisou a espacialização das obras de saneamentos na cidade do Rio de Janeiro, entre o período entre 1975 e 1996, constatando que:

A efetividade dos investimentos realizados nas periferias está muito menor que o dos realizados nas áreas habitadas pela população de maior renda, sendo a qualidade dos equipamentos, das obras e dos serviços, piores, além de a fiscalização mais precária, os sistemas quase sempre incompletos e as operações e manutenções menos cuidadosas (p.285).

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”.

A alocação de obras de infraestrutura tem claramente o potencial de produzir substancial desigualdade socioespacial, como apresentaram Terra (2007), Marques (2000) Vetter e Massena (1981), Vetter, Massena e Rodrigues (1981), assim como promover redistribuição de renda, como destacaram diversos autores (HARVEY, 1980; MARQUETTI e CAMPOS, 2008; AVRITZER e NAVARRO, 2003).

Para uma compreensão em torno dos mecanismos da ação do Estado num processo de redistribuição de renda real buscou-se as principais idéias traçadas por Harvey (1980):

A acessibilidade à oportunidade de emprego, de recursos e serviços de bem-estar pode ser obtida somente por um preço, e esse preço é, geralmente, igualado ao custo de superar a distâncias, de usar o tempo etc. (p.45).

Embora difícil de medir o preço que as pessoas pagam pela acessibilidade<sup>8</sup>, essa noção é importante para a compreensão de que a localização de uma determinada obra pública pode aumentar a renda de um indivíduo, isso ocorre, por exemplo, se ele não mais tiver que pagar passagem para se deslocar até a escola, pois isso se convergirá em um saldo em seu salário. Harvey (1980) destaca, além do preço monetário da acessibilidade, o seu preço emocional e psicológico, que acabam em longo prazo transformando em valor monetário.

Outro mecanismo oculto de redistribuição destacado por Harvey é o custo da proximidade:

Uma moradia pode assim achar-se próxima de uma fonte de poluição, de uma fonte de barulho, ou de um ambiente decadente. Esta proximidade tende a impor certos custos sobre a moradia (por exemplo, limpeza e lavagem de fechaduras, protetores contra ruídos etc.) (p.45).

---

<sup>8</sup> Harvey alerta para não confundir acessibilidade com proximidade, pois um indivíduo pode estar próximo, mas não ter acesso.

A localização de uma obra pública, por exemplo, tende a mudar o preço da acessibilidade e o custo da proximidade (HARVEY, 1980; VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979). A locação de lixões, por exemplo, tende a impor um custo à população de suas proximidades, bem como lhe render maiores gastos com a saúde (remédios e/ou com transporte para se deslocar ao posto de saúde) e/ou desvalorizar seu imóvel, reduzindo desta 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).

Os efeitos de exteriorização de uma construção de hidrelétrica, por exemplo, podem ser benéficos (para os consumidores da energia produzida) ou se apresentar como um custo (para àqueles que terão que abandonar suas terras devido à inundação). A exteriorização pode ser manifestar sobre a economia de um dado espaço, provocando um aquecimento na economia ou uma deseconomia, afetando diretamente a renda real dos habitantes daquele espaço ou como destacou Olson (1999, p.187) ampliar a segregação social.

Do ponto de vista político, as mudanças ou ajustamentos efetuados pela ação pública sobre o espaço contribuem para produzir uma variedade de formas de distribuição de renda. Harvey (1980) recorre a exemplificações a fim de tornar mais clara suas teses. Retoma-se aqui um brilhante exemplo:

A mudança de localização da atividade econômica na cidade significa uma mudança na localização de oportunidades de emprego. A mudança na localização da atividade residencial significa mudança de localização de oportunidades de moradias. Ambas devem, presumidamente, estar associadas a gastos de mudanças em transporte. Mudanças de transporte afetam certamente em grande escala, o custo de acesso à oportunidade de emprego a partir da localização das moradias (p.49).

De acordo com Harvey (1980), os recursos naturais e os criados pelo homem estão usualmente relacionados à sua distribuição e quantidade, que está diretamente relacionado à sua acessibilidade. Assim, as decisões locacionais, determinam a disposição espacial dos recursos criados pelo homem. “Se sua acessibilidade muda, muda o seu preço local, e por extensão, há uma mudança implícita na renda real do indivíduo”. Para Harvey (1980) a renda real de qualquer

indivíduo em um sistema urbano é sujeita a mudar através das decisões dos outros atores sociais, bem como do poder público. A ação do poder público pode ser explicada sob alocação de obras de infraestrutura, onde alguém acaba se beneficiando devido à capitalização no valor da terra, o que Vetter, Massena e Rodrigues (1979) denominaram de *excedente fiscal*. É de igual modo importante destacar que a ação do Estado através de obras infraestrutura pode acabar promovendo uma segregação espacial, através da expulsão da população de baixa renda provocada pelo aumento dos aluguéis, impostos ou ampliação dos custos de acessibilidade (VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979).

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 da democracia deliberativa, mais especificamente através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo. Entre esses estudos podemos destacar os estudos de Aldamir Marquetti, Roberto Pires, Geraldo Adriano de Campos, Aldecy José G. de Moraes, reunidos na obra “Democracia Participativa e redistribuição: análise e experiências de orçamento participativo” (2008), e o trabalho organizado por Leonardo Avritzer e Zander Navarro intitulado de “A inovação democrática no Brasil” (2003).

Carlos (2007) afirma que o Orçamento Participativo do município da Serra, no Espírito Santo, de certo modo e grau, também é um caso de sucesso. Este trabalho avalia o caráter redistributivo do Orçamento Participativo de Serra/ES, tendo como recorte temporal o período de 1997 a 2007, abrangendo um recorte maior do que aquele analisado por Carlos (2007), o qual foi de 1997 a 2002. A metodologia utilizada neste trabalho será diferenciada da desenvolvida por Carlos (2007)<sup>9</sup>. Pretende-se, por meio deste trabalho contribuir para o avanço dos estudos neste

---

<sup>9</sup> Euzinéia Carlos (2007) ao estudar a distribuição das obras públicas na Serra, durante o período de 1997 a 2002, utilizou a regionalização criada pela Prefeitura da Serra, estando ciente de sua deficiência analítica. Foi observada apenas a distribuição espacial das obras destinadas ao orçamento participativo entre as regionais.



campo de pesquisa, especialmente do objeto em análise, confirmando o que destacou Nogueira (1977, p.77):

Toda ciência tem um caráter progressivo e “autocorretivo”. Pelo recurso ao método científico, não apenas novas adições estão sendo constantemente feitas ao repertório de cada uma das ciências, mas ainda conclusões de um menor grau de probabilidade estão constantemente sendo substituídas por conclusões de um grau de probabilidade mais elevado.

Ao analisar a experiência de Participação deliberativa na gestão pública em Serra/ES, é possível testar a hipótese de que através da participação popular nas decisões alocativas das obras públicas de infraestrutura é possível romper com o princípio de “causação circular” e, conseqüentemente, promover uma maior justiça social.

### **2.3 . Procedimentos metodológicos**

Tomou-se como estudo de caso a experiência administrativa do município de Serra/ES por apresentar duas características fundamentais: se caracterizar como uma gestão participativa deliberativa (embora limitada às obras de infraestrutura) e por apresentar um tempo significativo dessa prática de orçamento participativo.

A metodologia utilizada é, em parte, uma réplica da metodologia adotada por Terra (2007), se diferenciando em alguns pontos devido às diferenciações de objetos, objetivos e assim como das diferentes limitações de informações.

Foi realizado, em uma primeira etapa, o levantamento dos valores dos investimentos em obras públicas de infraestrutura destinadas ao Orçamento Participativo (OP) durante o período de 1998 a 2007. Tais dados foram fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP de Serra (NAOP). Esses valores foram organizados por regionais e por bairros. Apenas foram consideradas as obras efetivadas pelo poder público.

Para a compreensão do funcionamento do OP de Serra/ES foram feitas diversas entrevistas não estruturadas junto aos membros da NAOP. Tais entrevistas foram fundamentais para sanar dúvidas que foram surgindo ao longo dos estudos em torno do funcionamento do OP naquele município.

Para a classificação das áreas sociais do município de Serra foram identificados alguns indicadores sociais selecionados: renda média dos chefes de domicílio; percentual de chefes de domicílio com renda igual ou inferior a 2 salários mínimos; taxa de analfabetismo entre a população de 15 ou mais; proporção de domicílios com esgoto inadequado e proporção de domicílios inadequados.

A fim de determinar o perfil social dos bairros foram utilizados os setores censitários do município determinados pelo Censo Demográfico 2000, os quais são compatíveis com os limites dos bairros do município de Serra/ES. Objetivando a definição das unidades socioespaciais buscou-se classificar as áreas sociais como baixo *status*, médio baixo *status*, médio alto *status* e alto *status*. Para tal definição foram identificados os *quartis* de cada indicador analisado.

Em uma segunda etapa foi identificada a espacialização dos investimentos públicos em obras de infraestrutura destinados ao OP durante o período de 1997 a 2007. Essa segunda etapa foi dividida em duas partes distintas: na primeira foi observada a lógica alocativa dos investimentos públicos em infraestrutura entre as regionais do OP; no segundo momento foi observado, no espaço intrarregional, o padrão alocativo das obras públicas deliberadas pelos participantes do OP durante o período em análise.

Para Putnam (1996, p. 186), “grupos mais numerosos e mais fortes significam um governo fraco. Sociedade forte, Estado frágil”. Desse modo, é possível, de certo modo e grau, atribuir o sucesso ou o insucesso da redistribuição dos investimentos públicos aos grupos de pressões. Desta forma torna-se pertinente a seguinte indagação: seria a prática, classificada de Orçamento Participativo, um instrumento de mobilização e apoderamento social capaz de promover uma maior justiça social nesta cidade através da alocação das obras públicas? A fim de responder esta pergunta buscou-se estudar o caso do município da Serra/ES, considerado, um bom exemplo de democracia participativa, como destacou Carlos (2007).

A identificação da localização espacial das obras de infraestrutura, para fins de comparações, se deu de duas formas: i) identificação da obras destinadas as regionais através do OP, a qual é efetuada por critérios técnicos pré-estabelecidos; ii) observação da lógica alocativa da deliberação social realizada a partir das plenárias do OP, onde a população define a localização dos investimentos. O objetivo desta comparação é identificar se a prática alocativa efetuada pelos critérios do OP com àquelas realizadas pela participação popular, buscando se o OP tem se

apresentado, nessas duas escalas geográficas, como um instrumento capaz de promover redistribuição de renda real, seja através dos critérios técnicos ou da deliberação social.

Buscou-se apresentar as análises e os resultados por meio de gráficos comparativos, tabelas de contingência, teste *Squi-square* e por meio de cartogramas de modo de implantação areal (zonal)<sup>10</sup>. Para a realização destes cartogramas foi adotado o nível associativo a fim de agrupar os bairros que apresentassem características comuns referentes aos indicadores selecionados, objetivando regionalizar a área urbana de Serra/ES de acordo com as áreas de baixo *status*, médio baixo, médio alto e alto *status*. Esses procedimentos serão detalhados no capítulo 5 junto das referidas análises.

---

<sup>10</sup> Cartogramas de modo de implantação areal ou zonal trata-se de uma representação cartográfica de elementos que ocupam uma determinada extensão na superfície terrestre. Sendo usado também para identificar a extensão e a distribuição de certo fenômeno no espaço. No caso deste trabalho, o objetivo é identificar a espacialidades das características socioeconômicas da população da cidade de Serra/ES.

### **3. MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E ALOCAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA: AS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL**

O presente capítulo objetiva explorar a literatura em torno da participação social na gestão pública e nas decisões alocativas de obras públicas, mais especificamente a partir da prática conhecida como Orçamento Participativo. Este capítulo foi dividido em duas seções, sendo na primeira apresentado o contexto histórico do desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos pela busca de participação direta na gestão pública municipal no Brasil, bem como buscando contribuir, de certa forma, para uma compreensão da lógica da ação coletiva. Nessa primeira parte as principais contribuições, em relação à compreensão dos movimentos sociais urbanos como instrumentos de pressão sobre o poder público, são as de Harvey (1980), Olson (1999), Putnam (1996) e Dagnino e Tatagiba (2007). Na segunda seção deste capítulo é realizada uma breve leitura das teorias participativas e deliberativas e abordado o desenvolvimento da participação e deliberação social na gestão pública no país, especialmente a prática que ficou conhecida no Brasil como Orçamento Participativo. Para esta seção as contribuições foram ainda mais diversificadas, pois os trabalhos de Marquetti, Campos e Pires (2008), Avritzer e Navarro (2003), Avritzer (2003; 2007), Ribeiro e Grazia (2003), Dagnino e Tatagiba (2007), Carlos (2007), Souza (2004; 2006), Azevedo e Fernandes (2005), apresentam abordagens diferenciadas de experiências diversas, fornecendo uma compreensão mais ampla das práticas de Orçamento Participativo no Brasil além das contribuições das teorias maximalistas<sup>11</sup>, em especial, a teoria da democracia deliberativa de Jürgen Habermas (1997).

---

<sup>11</sup> Teorias que retomam a importância da participação social na política, dentre as quais tem se destacado no Brasil a teoria da democracia deliberativa.

### **3.1 Os movimentos sociais, processo de democratização brasileira e a descentralização dos recursos públicos.**

Durante os regimes autoritários na América Latina, o ideal de “autonomia” dos grupos que faziam oposição às ditaduras era concebido a partir da negação das relações com o Estado, num movimento de negação ao autoritarismo (MEDEIROS, 2007; NEVES, 2007). No Brasil, as bases do surgimento da sociedade civil estiveram ligadas diretamente a tal postura. De acordo com Medeiros, os grupos sociais que lutavam contra a ditadura no Brasil agregaram durante essa luta, os ideais de autonomia e liberdade de expressão, as noções de cidadania, democracia e justiça social, levantando a bandeira da transparência nos processos políticos e a busca pela participação social nas ações Públicas (MEDEIROS; CUNHA; 2007). De acordo com Medeiros (2007, p, 182), “a antiga bandeira política da autonomia ganhou novas cores e novos contrastes”. Para Medeiros (2007, p. 182) durante o período de Ditadura Militar brasileira afirmar-se como atores políticos autônomos significava marcar uma posição anti-Estado, agora, estes passaram a defender uma relação estreita com o Estado. Há uma clara mudança: “de uma postura quase incondicional anti-Estado, para uma defesa da ampliação dos espaços, nos quais, a sociedade civil poderia interferir nos rumos desse novo Estado” (MEDEIROS, 2007, p. 182). Até a década de 1980, a participação social e coletiva de caráter reivindicativo “estava de costas para o Estado em um confronto acirrado na luta por melhorias das condições sociais” (NEVES, p. 398).

Para Burgos (2007, p, 136), a aversão ao Estado, própria do período anterior, tem sido abandonada pelos movimentos sociais, antes estes vêm buscando maior proximidade e assumindo tarefas antes vistas como estatais. Nesse novo contexto também cabe ao Estado assumir mudanças no comportamento, no sentido de que este “aprenda” o caminho de um trabalho conjunto, realmente efetivo, com a sociedade civil na elaboração de políticas públicas (BURGOS, 2007, p. 159).

Na última década do século passado, os movimentos de participação social deixaram de ser um confronto ao Estado para se caracterizarem como uma “participação negociada” na disputa de interesses públicos, configurando um processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade nos novos espaços públicos (NEVES, 2007, p. 399).

Em particular, a luta por uma participação social nas discussões alocativas dos recursos destinados aos centros urbanos, foi fortalecida, de certa forma, pela ampliação da atuação do Estado nessas áreas durante a última década de regime autoritário (VETTER, PINTO, FRIEDRICH e MASSENA, 1981, p. 6). Nesse mesmo período diversos estudos foram desenvolvidos sobre a produção do espaço urbano, dentre eles se destacando aqueles desenvolvidos por Vetter e Massena. Com a crise do Estado produtor brasileiro no início da década de 80, os estudos sobre os impactos da ação do Estado no espaço urbano foram praticamente abandonados. No entanto, foram retomados, nesses últimos anos, devido ao deslocamento do poder de ação pública para as municipalidades, especialmente para as cidades dotadas de significativos recursos, como destacou Terra (2007, p.27).

A luta pelo controle social das ações públicas, durante a ditadura militar brasileira, acabou encontrando ressonância entre atores políticos, durante a constituinte, os quais tinham como projeto político comum a ampliação da participação social. Resultando assim, a inscrição constitucional da participação como princípio de organização e gestão do Estado brasileiro, principalmente de âmbito local (CUNHA, 2007, p. 26).

Nas últimas duas décadas a sociedade organizada – impulsionada pela descentralização dos recursos públicos, das políticas sociais e da revalorização das ONGs<sup>12</sup> - tem buscado participar diretamente nas decisões alocativas, a fim de desfrutar de seus benefícios e conseqüentemente melhorar sua qualidade de vida. Destacaram Marques e Bichir (s.d, p. 5) que tem havido uma mobilização rumo a dois tipos de explicação para a alteração dos padrões de investimento público urbano na década de 1980: os movimentos sociais surgidos nos anos 1970 e 1980 que pressionaram o Estado por investimentos e; a importância de agentes pastorais, ou mesmo técnicos estatais de esquerda, como mediadores na construção de tais mobilizações. Embora Marques e Bichir (s.d) apresentem duas linhas de explicações, destacam que “mesmo nessa versão mais elaborada, o Estado é movimentado pelas mobilizações populares”. Desta forma nota-se a importância da participação popular na determinação da alocação dos investimentos públicos urbanos.

---

<sup>12</sup> Para uma maior compreensão da aproximação do Estado com as ONGs no Brasil ver Medeiros (2007).

Evans afirma que uma efetiva participação social requer um contexto sólido de instituições formais e que ações desordenadas e descentralizadas da sociedade civil são insuficientes para a emergência ou sustentação de instituições deliberativas (EVANS, 2003; COÊLHO, 2007, p. 87). É nesse sentido que o novo contexto histórico brasileiro, que se desenvolve a partir da década de 80, desempenhará uma contribuição rumo a uma participação social sobre a gestão pública mais organizada e amparada em lei.

O processo de redemocratização, a Constituição de 1988 e a descentralização dos recursos públicos - que começaram a se desencadear a partir da década de 1980 – facilitaram o desenvolvimento de canais de reivindicações populares pela participação direta da sociedade na gestão municipal e pela eficiência das políticas públicas (TEIXEIRA, 2003).

A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição-Cidadã – apresentou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para publicização do orçamento do Estado. Pela primeira vez, uma constituição retrata a importância da construção de um Estado democrático de Direito (NEVES, 2007, p. 396).

A descentralização pública das políticas sociais foi apontada como condição para a maior eficiência e eficácia dos gastos sociais, destacando o local como lugar privilegiado para atender as demandas dos cidadãos, enfatizando a importância da participação ativa da sociedade na gestão de programas, equipamentos ou serviços sociais implementados em nível local como garantia de maior transparência das ações do Estado (ALBUQUERQUE, 2007, p. 210). Clientelismo, fisiologismo e corrupção, passam a ser, de acordo com Albuquerque (2007, p. 213), apontados como empecilhos para a construção de uma institucionalidade capaz de garantir e universalizar os direitos, portanto, devendo de ser combatidos. Segundo esse mesmo autor, passou a se desenvolver nas mentalidades de diversos atores a reconquista do “imaginário Estado de Bem-Estar” ou a construção de “um Estado social moderno”. Esse contexto aponta para uma nova “arena político-administrativa” que tende a reconfigurar os procedimentos decisórios no âmbito municipal (SANTOS JR; RIBEIRO; e AZEVEDO, 2004, p. 12), uma vez que os municípios passaram e ser dotados de mais recursos públicos e passaram a se configurar como o *locus* da

política (CORREIA, 2003, p. 153-155; MARQUETTI, 2003, p. 152), podendo se tornar uma “escola de democracia” (SOUZA, 2006).

Esse contexto apresentado acima fez emergir grupos locais, geralmente comunitários, em busca de bens públicos coletivos e de um estabelecimento de inovações *institucionais híbridas democráticas*<sup>13</sup>, levando a uma superação da dicotomia, às vezes excessivamente acentuada, entre o Estado e os movimentos sociais (BOAS, 2007, p. 381). Setores de sociedade civil local passaram a buscar com mais intensidade participar de questões públicas, assim como, em alguns casos, alargar as estreitas brechas para a participação proporcionada pelo processo de democratização e pela Constituição de 1988.

No Brasil, a democratização do regime levou a uma multiplicação de processos participativos, em particular em nível local, a fim de favorecer uma tomada de decisão desconcentrada e partilhada com novos atores que entraram em cena nos anos 80 (SADER, 1988 apud BOAS, 2007, p. 379).

Os espaços públicos participativos podem ser vistos como um instrumento eficiente de deliberação de políticas públicas, assim como, um caminho para a penetração cada vez maior da sociedade civil no controle e fiscalização das ações do Estado (NEVES, 2007, p. 396).

É importante notar que a proposta de ampliação da participação dos cidadãos na gestão pública não foi concebida enquanto fruto da insurreição popular, mas fruto de duas crises: a crise da democracia tradicional; a crise da revolução (GUGLIANO, 2007, p. 263). Para Gugliano, a crise da democracia levou esta a passar por uma renovação, uma vez que esta, nos dias atuais, praticamente não possui inimigo (PINTO, 2004; LACLAU, 2005 apud GUGLIANO, 2007, p. 262). O fato de os governos democráticos serem eleitos deixou de ser visto como suficiente para que esses fossem representativos. As eleições deixaram de ser entendidas como o único meio de induzir os governos a agirem representativamente, pois, a medida que os cidadãos não possuem informações suficientes para avaliar a ação dos governantes, a ameaça da não reeleição deixou de ser suficiente para induzir os governos a agirem em nome do interesse público (PRZEWORSKI; MANIN e STOKES, 1999 apud FARIA, 2007, p. 357). O contexto configurado nas últimas décadas fez emergir

<sup>13</sup> Avritzer e Pereira (2005) denominam “instituições híbridas” as formas institucionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e de organizações da sociedade civil.



a necessidade de mais engenharia institucional, apontando a importância de novos arranjos institucionais que complementem o potencial da representação política nas sociedades contemporâneas, sem, contudo, romper com os antigos pressupostos democráticos (FARIA, 2007, p. 357).

Longe de representar estabilidade, o apogeu democrático abriu caminho para novos questionamentos a este regime que, na melhor das hipóteses, foram direcionados para a crítica ao seu funcionamento. São objeções ao (mal) desempenho do sistema de representação, expansão da corrupção, ineficiência administrativa, entre outros (GUGLIANO, 2007, p. 260)

Com relação à lógica das ações coletivas, diversas são as teorias que buscam explicá-la. Olson (1999), por exemplo, aponta que a necessidade individual compartilhada em um número significativo de indivíduos seria a base para a formação de grupos que agiriam de forma coletiva, uma vez que a necessidade de um é de interesse do grupo. Por outro lado, Olson (1999, p. 27) destaca que em se tratando de bem público, esse não pode ser negado a outros indivíduos que não participam ativamente do grupo, o que pode levar a muitos a não se engajarem na causa, uma vez que, de qualquer forma, seriam beneficiados. É certo que os governos não oferecem apenas benefícios públicos ou coletivos, mas também seletivos ou individuais (OLSON, 1999, p. 28), embora quase sempre apresentem alguma externalidade (Harvey, 1980). Já para Putnam (1996, p. 177), a cooperação voluntária é mais fácil de ocorrer em “sociedades herdadas de um bom estoque de ‘capital social’<sup>14</sup> sob a forma de regras de reciprocidade e sistema de participação cívica”. Contrapondo a ideia de Putman (1996), Evans com a visão neo-institucionalista atribui ao Estado um papel fundamental: “o de potencial indutor do capital social, sendo possível o Estado estabelecer uma ligação entre movimentos sociais e instituições do governo em busca da eficiência das políticas públicas” (EVANS, 1996; 2003 apud COELHO, 2007, p. 87).

Há consenso de que a ampliação dos problemas intraurbanos tem maximizado a necessidade da ação governamental (Olson, 1999, p. 187). Destarte, o número de grupos que lutam pelo bem estar coletivo tende a crescer, ainda mais sendo as reivindicações sociais garantidas por lei.

---

<sup>14</sup> Para PUTNAM, Robert D.(1996) o capital social diz respeito a característica da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para tornar a sociedade eficiente, facilitando as ações coordenadas.

A participação dos indivíduos nas decisões alocativas pode ocorrer de quatro formas, destacadas por Harvey (1980 p. 61): a) pelo voto (o voto é provavelmente, o menos importante desses recursos, mesmo sendo o único recurso que está dividido igualmente entre os indivíduos); b) pelo dinheiro (pagamentos por fora, legais e ilegais); c) pela influência (contatos com pessoas chave no processo de alocação); d) por informação (por exemplo, sobre competidores ou sobre estratégias apropriadas. Esse caso está mais ligado à ação privada). Acrescenta-se às formas acima a participação direta, como os conselhos, assembléias, e a prática da participação social no orçamento municipal, que é objeto de estudo da presente dissertação.

Para Harvey (1980, p.61), os pagamentos por fora têm contribuído para a vitória – na luta pela localização de obras – dos grupos já favorecidos e de melhores condições econômicas. As desigualdades de recursos no processo de barganha política contribuem desta forma para a manutenção ou ampliação das desigualdades socioespaciais. A prática de orçamento participativo não é exceção, especialmente em um país como o Brasil marcado por práticas clientelísticas e uma sociedade extremamente desigual em suas condições políticas e sociais.

Nesta mesma direção apresentada por Harvey (1980, p.61) acrescenta Marques (2006):

Cada situação social conta com um conjunto de atores dotados de instrumentos de poder que disputam os resultados do processo político em termos da distribuição de benefícios escassos, assim como de poder político, que em última análise explica a possibilidade diferenciada de captura daqueles benefícios.

Outro ponto a ser considerado é a capacidade/eficiência de cada tipologia de grupo<sup>15</sup>. Na barganha política, os grupos maiores tendem a ser menos organizados e inativos, ao contrário dos grupos menores. Os grupos pequenos podem ser bastante hábeis em proverem-se de bens coletivos. Isso ocorre devido ao fato de que grupos grandes, geralmente, buscam um interesse coletivo, e este parece, aos olhos do indivíduo, algo que não lhe trará um benefício direto e pessoal. O contrário ocorre entre grupos menores, que costumadamente, agem por interesses pessoais e com

---

<sup>15</sup> OLSON, Mancur (1965), em sua obra "*The logic of Collective Action*" discute de forma mais substancial os fatores que levam os grupos serem mais ou menos eficientes de acordo com sua tipologia, o que não se pretende neste trabalho discutir por não ser o objeto de estudo.

vantagens claras (OLSON, 1999). Para Harvey (1980, p.63) é impossível que indivíduos egoístas venham a formar um grupo que agirá voluntariamente pelo bem coletivo de cada um do grupo.

Marques (2000, p. 285) em seu estudo de caso confirma a concentração das obras públicas em áreas mais privilegiadas, contribuindo para as idéias expostas até aqui. Marques, desta forma, afirmou que as áreas do Rio de Janeiro que estavam no enquadramento organizacional das políticas rotineiras tendem a receber recursos continuados, enquanto os espaços incluídos em programas esporádicos tenderiam a ter intervenções descontinuadas e de pior qualidade. Mesmo com esta afirmação, Eduardo Marques não anula a importância da democracia e da pressão popular na alocação dos recursos públicos, pois, para ele, o Estado pode também agir de forma contrária à observada no Rio de Janeiro durante o período em que realizou o seu estudo, como apresentou em obra mais recente:

Entretanto, mesmo aceitando que isso tudo aconteça, e que o Estado tenha sua cota de responsabilidade na produção da segregação e das desigualdades no espaço, temos de admitir que nem sempre acontece dessa forma. O Estado também pode parar ou mitigar esses efeitos, produzindo políticas ativas de integração espacial e social. Nossa realidade empírica indica que isso, infelizmente, tende a ocorrer com menor frequência, mas mesmo assim ocorrem. Isso indica que analiticamente temos de deixar em aberto essa possibilidade. Em ao menos duas situações, essa possibilidade é evidente. Em primeiro lugar, estudos sustentaram que são as pressões populares que reforçam o estado a desenvolver políticas de combate à segregação e a desigualdades no espaço. Ao mesmo tempo, outros estudos têm sugerido que a pressão não é o único mecanismo a movimentar o Estado e, ao menos uma parte das vezes em que isso acontece, o processo é impulsionado pela dinâmica das escolhas políticas e por processos internos às organizações estatais (MARQUES e TORRES, 2005, p.49).

Se a locação de obras públicas é capaz de ampliar ou reduzir a renda real do indivíduo, este, ao tomar consciência desta realidade, de certo modo, tenderá se engajar na luta por um espaço nas decisões públicas, como já ocorre - em diversas cidades do país e do mundo - através do orçamento participativo. Resta compreender se o engajamento civil no orçamento participativo se caracteriza por um ato egoísta ou uma ação em prol da coletividade. Ao analisar o destino dos investimentos em obras públicas de Serra/ES destinadas ao Orçamento Participativo e deliberadas socialmente, torna possível, de certo modo e grau, identificar se a sociedade civil busca atender a população mais carente da cidade.

### **3.2 Democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo no Brasil.**

“A crescente desigualdade econômica e a incapacidade do poder público em responder às demandas da população, junto a outros fatores, têm levado a uma deslegitimação do sistema político como um todo”, bem como, aponta para a necessidade dos estudos políticos compreenderem a democracia a partir de um ângulo diferente, reelaborando seu aparato teórico-analítico na busca da compreensão dos processos que vem ocorrendo à margem da democracia tradicional (LORD, 2007, p. 453 - 454). Essa necessidade levou a Ciência Política a adotar as chamadas teorias maximalistas, as quais resgatam o papel do cidadão no processo de tomada de decisão e legitimidade do sistema político (LORD, 2007, p. 453-454).

De acordo com Pereira (2007), desde o final da década de 1980 a temática da deliberação entrou paulatinamente nas discussões sobre teoria democrática. Para este autor, essa tendência fez com que as teorias centradas no diálogo se sobrepusessem às teorias democráticas centradas no voto, apontando a deliberação pública como algo essencial para a democracia. Desta forma a teoria deliberativa, como ficou conhecida, foi tomando espaço nos debates em torno do tema democracia. A teoria deliberativa, grosso modo, tem como característica o processo de formação de vontades que irá gerar decisões coletivas, sendo esse construído a partir da livre deliberação dos indivíduos que serão governados pelas decisões que tomarem (PEREIRA, 2007, p. 439).

Desta forma, a participação política no modelo deliberativo se dá através do diálogo entre indivíduos nos espaços públicos, onde terão a possibilidade de expressarem suas opiniões, escutarem as posições de outros indivíduos, reconhecerem identidades ou divergências entre as posições em debates e, por fim, encontrarem pontos comuns para chegarem a decisões coletivas (PEREIRA, 2007, p. 439).

A vertente da teoria da democracia deliberativa vem enfatizando a importância dos fóruns públicos na Construção de decisões legítimas (HARBEMAS,

1996; BOHMAN, 1996; DRYZER, 2000 apud FARIA, 2007, p. 258). Essa vertente defende que os fóruns tornam o processo decisório mais inclusivo e democrático. A “força civilizatória da publicização” pode ser reconhecida a partir de três pontos: a) constrange as ações de auto-interesse do indivíduo, uma vez que a publicidade praticada nesses fóruns traz consigo um componente simbólico que pode comprometer a reputação e o capital político daqueles que não agem de acordo com os interesses coletivos (SNULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000 apud FARIA, 2007, p. 363); b) A prática de publicização introduz novos elementos contidos em uma determinada política, disseminando mais informações (DRYZEK, 2000 apud FARIA, 2007, p. 363); c) provoca o aprimoramento do controle exercido sobre a agenda política negociada (YOUNG, 2000 apud FARIA, 2007, p. 363).

Dentre os teóricos da democracia deliberativa, Jürgen Habermas (1975, 1989, 1996) acabou ganhando relevância devido as suas insistências em torno das possibilidades práticas de ampliação da participação política, mediante a deliberação pública dos cidadãos nos fóruns de participação (FARIA, 2007, p. 358-359).

Para ele [Habermas], as decisões políticas só serão legítimas se tomadas com base em debates públicos que ocorrem via interação de pelo menos dois participantes, constituindo, assim, uma relação intersubjetiva calcada na força do melhor argumento. Para que a prática argumentativa ocorra é necessário, ainda, uma multiplicidade de espaços públicos alternativos que possibilite aos cidadãos e aos seus representantes testarem a validade de seus interesses e de suas razões antes de decidirem (FARIA, 2007, p. 359).

É justamente do conceito apresentado por Habermas (1997) de “esfera pública<sup>16</sup>” que vem sendo desenvolvidas, no Brasil, tentativas de interpretação das novas instituições democráticas, conhecidas por Conselho Gestor e Orçamento Participativo.

A concepção de esfera pública estabelece uma nova abordagem sobre a ação da sociedade em relação ao poder (PEREIRA, 2007, p. 440). O poder, embora não resulte da esfera pública<sup>17</sup>, “surge da interação entre a vontade institucionalizada

<sup>16</sup> Habermas (1997) define “esfera pública” como um espaço socialmente produzido a partir da interação comunicativa, em que a opinião pública é formada e que, por guiar as concepções sociais, tornando-se cenário de intervenções por legitimidade.

<sup>17</sup> Não confundir esfera pública com espaços públicos. Este último é utilizado por Telles e Dagnino como espaço físico onde se desenvolvem as discussões públicas, institucionalizadas ou não, sendo espaços de enfrentamento e negociação direta com o poder público, ou seja, é o espaço de mediação entre esfera pública e a instituição pública. De acordo com Lord (2007, 460), tal confusão está também presente na tradução da obra de Habermas para o português (Direito e Democracia: entre facticidade e validade, 1997) onde na página 435 o termo Öffentlichkeit do original do alemão

constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia” (Habermas, 1997, p.24). Para Habermas, é pressuposto da democracia que aqueles que debatem e discutem temas sobre a vida comum possuam condições iguais ou semelhantes, sendo fundamental para a liberdade de escolhas que os cidadãos não precisem vender ou subordinar suas opiniões a fatores econômicos ou de poder. Nesse pressuposto, Habermas é criticado, especialmente em países como o Brasil, onde há uma crescente ampliação da desigualdade social e do sistema político hierárquico, bem como marcado por práticas políticas tradicionais (clientelismo, personalismo, patrimonialismo, etc.). Embora, Habermas afirme que a política deliberativa deve ser o centro do processo democrático, não desconsidera a representatividade democrática. Para Habermas, “a opinião pública formada nos espaços públicos deverá influenciar, através dos fluxos comunicativos, as decisões daqueles que ocupam posições institucionais, ou seja, os representantes e os burocratas” (FARIA, 2007, p. 359). É justamente a partir da somatória dessas duas práticas políticas (representativa e participativa), não desconsiderados por Habermas, que Avritzer e Pereira (2005) desenvolveram o conceito de *instituição híbrida democrática* para descrever a institucionalização dos orçamentos participativos, pois tal instituição, segundo estes autores, é marcada por uma junção da tradicional prática democrática de representação com a participação direta sobre a gestão pública.

A teoria democrática deliberativa<sup>18</sup> sustenta-se no princípio de que a validade das normas e das ações decorre de procedimentos de deliberação e decisão coletiva, dos quais participam os indivíduos possivelmente afetados pelas ações deliberadas (Habermas, 1997), estando à legitimação das decisões no caráter público e nos arranjos institucionais que permitam o diálogo livre e aberto, plural e inclusivo precedendo as decisões (BAHMAN, 2000). Estes princípios recolocam, no debate democrático, a idéia de “um procedimento societário e participativo” (SANTOS; AVRITZER, 2003), fortalecendo a idéia de vínculo entre participação e legitimidade nas decisões alocativas das obras públicas. Em se tratando da democracia deliberativa, a qualidade desta estaria relacionada diretamente entre as possibilidades de ampliação de participação e deliberação social, se concretizando

---

Faktizität und Geltung, hora é traduzido por esfera pública, hora por espaço público.

<sup>18</sup> Para uma maior discussão em torno da teoria deliberativa, ver Cunha (2007) e para uma análise de seus críticos ver Bohman (2000), Sunstein (2003) e Elster (1998).

em instituições que articulam sociedade e Estado em busca de soluções dos problemas coletivos. Trata-se de um instrumento significativo e inovador, com potencial democratizador das relações de poder<sup>19</sup> e da produção das políticas públicas, se comparado às instituições políticas tradicionais (CUNHA, 2007, p. 27 e 28; COELHO; FAVARETO, 2007, p. 97).

O pressuposto da democracia participativa está pautado no fato de que as escolhas políticas só terão legitimidade se originadas no processo participativo deliberativo que ocorre nos espaços públicos, onde este deve se caracterizar como prática que antecede e informa a construção de decisões tomadas (FARIA, 2007, p. 360; PEREIRA, 2007, p. 439). Para Faria (p. 362), os fóruns podem vir não só a racionalizar o debate, mas também promover uma abertura de espaços alternativos de medição entre o eleitor e o representante, cuja finalidade é assegurar uma ação mais responsável deste último.

É certo que, como destacou Olson (1999), quando os custos gerados pela movimentação social são superiores àqueles benefícios públicos proporcionados, os indivíduos tendem a não se mobilizarem. O mesmo acontece quando eles percebem que não podem ser-lhes negado os benefícios públicos por não participarem ativamente do grupo – uma vez que muitos benefícios públicos apresentam externalidades que afetam a todos. Mas para os entusiastas da participação social na gestão pública há dois pressupostos que, juntos, fornecem o argumento que explicaria suas condições de eficiência. O primeiro deles é o de que os custos necessários para a mobilização política são reduzidos, uma vez que as experiências participativas têm ocorrido no nível local. O segundo está ligado ao fato de que as experiências pessoais têm sido valorizadas nesses espaços, não sendo necessário qualquer *expertise* nos assuntos em discussão (COELHO; FAVARETO, 2007, p. 100).

Para Coelho e Favareto (2007), a participação e a deliberação social podem provocar um mecanismo causal, pois com a participação e a deliberação ocorrendo há um estímulo para a inclusão de novos participantes e posteriormente um aumento na confiança dos envolvidos no processo deliberativo. Nesse mecanismo causal apresentado, por Coelho e Favareto, é imprescindível a existência de vontade política (MARQUETTI, 2007; BOAS, 2007). Podemos assim concluir que, a

---

<sup>19</sup> É importante evidenciar que na produção de consensos coletivos existem “assimetrias entre a participação de membros do governo e da sociedade civil, seja quanto ao acesso à informação, à influência nas deliberações, à manutenção da autonomia, dentre outros” (CUNHA, 2007, p. 41).

prática deliberativa pode produzir o que Putnam (1996) chamou de capital social<sup>20</sup>, embora a pré-existência de um histórico associativo contribua indiscutivelmente para o sucesso da democracia deliberativa, como destacaram Marquetti (2007) e Coelho e Favareto (2007).

A descentralização dos recursos públicos e a maior autonomia dos municípios brasileiros - apresentados anteriormente - criaram um cenário propício ao desenvolvimento de uma democracia mais participativa, que de acordo com Marquetti e Campos (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 Orçamento Participativo 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 Orçamentos Participativos, aconteceu em ritmo, intensidade e formatos variados (CUNHA, 2007, p. 30). Cunha (p.26) afirma que com o desenvolvimento desses novos espaços de participação e deliberação social amplia-se uma expectativa em direção a efetivação de diálogos mais permanentes entre os diversos atores, bem como a produção de acordos legítimos, objetivando atender as demandas sociais.

“A participação popular nas decisões relativas à cidade aparece não só com o Orçamento Participativo, mas também com os conselhos e fóruns, entre outros instrumentos de partilha de poder e nas decisões públicas com o Estado” (NEVES, 2007, p. 396). Para Neves, o desafio atual de construção do processo democrático desenvolvido pelas inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o estado e as experiências de participação popular na gestão pública esbarra na cultura política dominante, que está profundamente enraizada na sociedade brasileira. “Aniquilar hábitos nefastos presentes à tradição política é um desafio que começa com a introdução, ainda que paulatinamente, de instrumentos de participação popular, como o Orçamento Participativo” (NEVES, 2007, p. 396).

O estudo das experiências mais bem sucedidas, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, ilustra o potencial desse instrumento em termo de inclusão política e de redistribuição dos recursos, podendo levar até ao surgimento de uma espécie de “quarto poder” que se apresentaria em articulação com os três

---

<sup>20</sup> Para Putman (1996, p. 177), “o capital social diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.



poderes clássicos (BOAS, 2007, p. 380). Boas, portanto, destaca que esse mesmo processo, realizado em alguns municípios, pode também ser o terreno de reprodução de práticas clientelistas. Pereira (2007) alerta que nem sempre práticas participativas produzem consensos, antes podem gerar falsos consensos, em que uma hegemonia acaba produzida e nos quais a exclusão também tem lugar. Pereira ainda afirma que nem toda prática participativa é deliberativa, desta forma uma determinada prática de Orçamento Participativo pode se caracterizar como participativa e não deliberativa.

Estudos indicam que a participação popular na elaboração do orçamento municipal pode (mas sem garantias...) contribuir não só para uma maior distribuição de renda, mas também minimizar os desperdícios de dinheiro público, reduzir ou eliminar certos fatores de má qualidade de vida e minimizar a corrupção (SOUZA, 2006, p. 137-138; MARQUETTI, 2007). Porém Souza (2006) afirma que a conquista de autonomia<sup>21</sup> da sociedade pode conseqüentemente gerar justiça social ou não.

Como afirma Souza (2006, p. 138):

É óbvio, no entanto, que a qualidade de vida e de justiça social não são, simetricamente, instância da autonomia. Justiça social e qualidade de vida situam-se em planos diferentes no que diz respeito à sua relação de subordinação perante o princípio de autonomia. Se a justiça social pode ser vista como derivada da própria autonomia, ou como uma instância dela, sendo, por isso, a ela diretamente subordinada, o mesmo não se dá com a qualidade de vida, de vez que a liberdade em que se pautou, eventualmente, um dado processo decisório, não é, por si só, garantia alguma de que as decisões darão bons frutos e se traduzirão em melhor qualidade de vida. Uma coletividade pode, democraticamente, decidir coisas horríveis e até suicidas.

Cabe destacar que sem autonomia, não é razoável esperar que muitos dos fatores que alicerçam uma qualidade de vida e justiça social venham a se concretizar, pois os riscos de manipulação, de clientelismo, de paternalismo e de corrupção, de desperdício de recursos públicos e de práticas de interesses privados tornam-se maiores. Pires (2008, p. 57) afirma que para que a autonomia decisória dos participantes não seja comprometida em arenas em que a participação de cidadãos é regulada por critérios técnicos, é importante que os próprios envolvidos

---

<sup>21</sup> Souza (2006) utiliza o termo autonomia para designar a capacidade de análise e compreensão da realidade, de decisão e de participação da sociedade civil no planejamento urbano e na gestão municipal.

no processo participem da definição das regras e critérios por meio de instância de auto-regulação.

Destacou Medeiros (2007, p. 180) que devido à existência de um *discurso binário*<sup>22</sup> a sociedade civil<sup>23</sup> pode encorajar práticas democráticas e inclusivas, como também pode permitir exclusão e discriminação. Afirma Medeiros que:

Práticas democráticas são possíveis porque valores morais estão presentes nas estruturas ideacionais da sociedade civil, porém é a interação constante entre atores, grupos e instituições o que define as possibilidades de promover justiça ou agravar injustiças sociais (MEDEIROS, 2007, p. 180).

No Brasil, o desenvolvimento da prática da democracia participativa remonta da segunda metade da década de 1980. Período marcado pela busca da ampliação da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas, as quais, desde então, vêm sendo descentralizadas (SANTOS JR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p.12; MARQUETTI, 2007, p. 91). Para estes autores a participação direta da sociedade pode potencializar o aumento de demandas dos bens públicos e coletivos e legitimar direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 se apresentou como um valioso dispositivo jurídico enfatizador da descentralização político-administrativa e atribuiu ao município um importante papel<sup>24</sup> (CORREIA, 2003, 155), legitimando o poder civil, definindo a democracia como representativa e participativa (MARQUETTI, 2007) e possibilitando uma ampliação da receita pública municipal, uma vez que a passou ser adotada, juntamente a descentralização das políticas sociais, uma descentralização dos recursos públicos (MARQUETTI, 2008). Se as decisões (e a capacidade de suas execuções) passam a ser tomadas no âmbito local, a possibilidade de participação popular, nas decisões referentes às políticas públicas, se amplia, uma vez que a efetividade do exercício da cidadania política encontra-se em grande medida, atrelada a dinâmica democrática municipal (SANTOS JR,

<sup>22</sup> O discurso binário se dá devido ao fato dos atores sociais estão engajados numa disputa constante para definir a si próprios, suas relações e as instituições através de categorias contrastantes de “bom” e “mau” (ALEXANDRE; SMITH; 1993 apud MEDEIROS, 2007, p 179).

<sup>23</sup> A definição de sociedade civil adotada aqui é aquela que entende como um conjunto heterogêneo de sujeitos sociais que atuam na cena pública e que vinculam ideários políticos diversos.

<sup>24</sup> É importante ressaltar que o local, embora dotado de poder, tem seus limites de ação. Adotar a concepção do localismo seria uma miopia intelectual, destacou Souza (2006, p. 147).

RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p.12). A Constituição, através dos artigos 182 e 183 que compõem o capítulo urbano – possibilitou a aprovação da Lei Federal 10.257/01, denominado Estatuto da Cidade que prevê a participação dos cidadãos nas políticas, projetos e programas através de iniciativa popular de lei, o referendo popular e o plebiscito. O Estatuto da Cidade prevê, no seu art. 4 (inciso III), a gestão orçamentária participativa, devendo esta ser realizada através de debates, audiências e consultas públicas sobre a proposta do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal (art.44). Não que o Estatuto da Cidade tivesse criado tal mecanismo, mas passou a regulamentá-la em lei.

Desta forma acredita-se que o momento histórico-político atual é benéfico à ampliação da participação direta da sociedade, podendo isso ocorrer de diversas maneiras, como, por exemplo, através de Conselhos Municipais e do Orçamento Participativo. Porém a efetivação da participação social na política local depende, como apresentaram Santos Jr, Ribeiro e Azevedo (2004), de dois aspectos: condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania e da cultura cívica de participação.

Quanto à necessidade de uma cultura cívica de participação, é importante destacar que a vontade política pode minimizar os problemas provocados por sua ausência, assim como produzir uma sinergia entre governo e sociedade civil, provocando o desenvolvimento de uma cultura cívica (COELHO, 2007, p. 107). Mesquita (2007, p. 73) ao estudar a experiência dos arranjos participativos no estado do Ceará confirmou que o papel das instituições governamentais e das lideranças políticas, naquele estado, foi relevante para a criação de arranjos participativos.

Datam do final da década de 1970 e início dos anos de 1980 as experiências precursoras no Brasil de controle e participação social sobre o orçamento público em governos municipais. As primeiras experiências conhecidas do que chamamos hoje de Orçamento Participativo (OP) ocorreram simultaneamente em Boa Esperança (ES) e Lajes (SC) – adotadas entre 1978 e 1982 – e, posteriormente, Diadema (SP), iniciada em 1983 e Vila Velha (ES), ocorrida entre 1983 e 1987 (FARIA e PRADO, 2003, p. 3 e PIGNATON, 2005, p.16). Mas foi na década de 1990 que o número de município com experiências de OP se expandiu pelo país, se estendendo, na década seguinte, para outros países da América Latina – Argentina, Uruguai, Peru,

Chile, Bolívia, México - e Europa – Itália, Espanha, Alemanha, França, Polônia e Inglaterra, além de experiências no Canadá (MARQUETTI, 2007, p. 78; AVRITZER, 2003, p. 13).

O Projeto Democracia Participativa, ligado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) identificou 294 experiências de Orçamento Participativo até o ano de 2004 (PIRES, 2008, p. 56). Para Pires esse período coroou o OP como um fenômeno nacional, pois chegou a abranger as cinco Regiões brasileiras, desde municípios de pequeno porte a grandes cidades e capitais metropolitanas (Porto Alegre, Recife, Belém, Belo Horizonte, São Paulo, Santo André, Campinas). Destaca ainda Pires (2008) que entre a gestão municipal 2001-2004, 36,7 milhões de pessoas viviam em cidades com população acima de 100 mil habitantes que praticavam o OP, sendo aproximadamente 22% da população brasileira. Devido a sua amplitude e, de certo modo, o seu sucesso, a prática do Orçamento Participativo (OP) passou a ser a experiência de participação local mais discutida no país (AVRITZER, 2003, p. 13).

Dada a sua longevidade e importância relativa da cidade, a experiência de Porto Alegre<sup>25</sup>, na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT ganhou destaque nacional e internacional, possibilitando a projeção do Orçamento Participativo (OP) como uma nova metodologia de gestão pública participativa. Porto Alegre acabou ganhando repercussão na mídia nacional e nos debates acadêmicos. A Participação popular na decisão do orçamento municipal acabou sendo marca do PT, que passou a chamar, a partir do *Fórum Modo Petista de Governar*, tal prática de Orçamento Participativo (PIGNATON, 2005, p. 3). Com a chegada do PT em outras prefeituras de cidades de porte grande e médio, a prática do Orçamento Participativo se disseminou pelo país (NEVES, 2007, p. 397).

Nos últimos quinze anos foi publicado no Brasil e no exterior um significativo volume de trabalhos acadêmicos sobre a prática do Orçamento Participativo, especialmente a experiência de Porto Alegre/RS, embora esteja longe de esgotar a discussão em torno desse tema (GUGLIANO, 2007, p. 263).

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 aplicação dos recursos públicos e os dirigentes

---

<sup>25</sup> Para uma análise mais profunda das origens do OP em Porto Alegre ver Avritzer (2003).

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 num modelo jurídico que vem de cima para baixo (MINGHELLI, 2005, p. 66). O OP é entendido como uma experiência de co-gestão, “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).

Ananias<sup>26</sup> (2005, p. 33) definiu o Orçamento Participativo da seguinte maneira:

O Orçamento Participativo é uma das práticas mais inovadoras da gestão democrática surgida no Brasil nos últimos anos. É um das mais significativas experiências de participação social e popular. Ocorreu inicialmente no espaço da cidade como reação aos processos autoritários de gestão pública municipal (ANANIAS, 2005, p. 33).

A prática do Orçamento Participativo é a materialização, de certo modo, dos ideais teóricos da democracia deliberativa. Seus possíveis benefícios são diversos, mas não garantidos. Para Minghelli (2005) o OP resgata a potencialidade da peça orçamentária no que se refere ao controle da gestão dos recursos públicos, possibilitando a participação social direta sobre este. Os municípios, nos quais há experiências de orçamento participativo, têm se adaptado mais rápido aos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, em função de uma gerência financeira mais cuidadosa (MARQUETTI, 2005 apud PIRES; TOMAS, 2007, p. 165), assim como, afirma Avritzer (2003, p. 72), os “orçamentos participativos bem-sucedidos “parecem estar aumentando os recursos municipais, diminuindo o déficit e limitando o gasto no sentido de melhorar as condições financeiras dos municípios”. Avritzer (2003, p. 72) aponta, como característica do OP a capacidade de conscientização dos seus participantes de que existem limites reais ao que pode ser gasto. Nas palavras de Avritzer, estes passam a entender que “não existe *cheque em branco* e sim, uma quantidade definida de recursos que pode ser negociada e implementada”.

---

<sup>26</sup> Patrus Ananias é ex-prefeito de Belo Horizonte (gestão 1993-96) cidade onde implantou o Orçamento Participativo.

Boas (2007, p. 390) destaca que a introdução de formas de democracia participativa, como o Orçamento Participativo, permite uma melhor representação da diversidade dos grupos sociais. Moraes (2008, p. 116) afirma que “a abertura das discussões e das decisões à sociedade, sobre a alocação dos recursos orçamentários públicos, pode ser vista como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária”. Para Ananias (2005, p. 34) a implantação do Orçamento Participativo possibilita dividir a responsabilidade de decidir onde aplicar os recursos públicos, sempre limitados em relação às demandas e às necessidades. Para este mesmo autor, o Orçamento Participativo se apresenta como um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Para Ananias o Orçamento Participativo pode possibilitar mudanças importantes na gestão pública, como destacou:

Com a sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade (ANANIAS, 2005, p. 34).

Para Ribeiro e Grazia (2003) a prática de OP induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento (por exemplo, Planejamento Estratégico, revisão e Elaboração de Planos Diretores), revisão de rotinas administrativas e maior informação. Ananias (2005) aponta o OP como uma escola de cidadania, pois, para ele, se constitui em um espaço de manifestações, articulações, discussões e movimentações, onde as pessoas se expõem, discutem “a princípio o que lhes diz respeito mais diretamente, o que faz no seu dia-a-dia, como um buraco na sua rua. Com o aprofundamento das discussões, vem o crescimento da abordagem e da compreensão dos problemas e das soluções de forma coletiva” (ANANIAS, 2005, p. 35). Avritzer (2007), Marquetti (2008), Campos (2008) e Moraes (2008) apontam o OP como um mecanismo capaz de promover redistribuição de renda.

Na obra “Inovação Democrática no Brasil”, Leonardo Avritzer propôs a seguinte definição para o OP:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. (...); em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos (...); em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (AVRITZER, 2003, p. 14-15).

Leonardo Avritzer ao estudar os efeitos distributivos das políticas participativas na Região Nordeste, constatou que existe uma correlação significativa entre as cidades com um 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.

Uma das características inovadoras do Orçamento Participativo está no fato de possibilitar a presença de representações de diversos grupos sociais em um mesmo espaço democrático, discutindo interesses coletivos com o mesmo poder de voto (ANANIAS, 2005, p. 36; MARQUETTI; CAMPOS, 2008; PIRES, 2008), embora, como destacou Pereira (2007), isso não garanta a produção de um consenso entre os interesses coletivos.

Destacaram Marquetti e Campos (2008, p. 22) que o OP é organizado de modo a estimular a participação dos setores de menor renda da população, pois as demandas discutidas nas assembleias abrangem serviços públicos e obra de infraestrutura as quais, em grande medida, a classe média já possui acesso, e devido ao fato de o OP possuir regras de distribuição de recursos que tomam em consideração as carências das regiões, beneficiando as áreas mais pobres da cidade. O estímulo à participação dos setores de menor renda foi evidenciado no estudo de caso (Porto Alegre) realizado por Marquetti (2008). Para Pires (2008, p. 57) essas duas características acima apresentadas são fundamentais para que o OP apresente caráter redistributivo.

Para Ribeiro e Grazia (2003) o Orçamento Participativo pode apresentar contribuições para a transformação da cultura política brasileira:

[...] como o Orçamento Participativo possui uma clara face de projetos, é indiscutível valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem surgir novos aprendizados políticos e envolvimento em redes de movimentos sociais que permitam maiores ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considerado pleno, os elementos de um potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 40)

Ribeiro e Grazia (2003), afirmam, ainda, que as experiências de OP seriam resultados das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa, como abordado anteriormente.

Para Ananias (2005, p. 42), “o OP é um processo que vai se enraizando e ampliando”. Em Porto Alegre o OP já envolve a discussão de obras estruturantes, as quais transcendem os limites regionais e dos demais setores da administração pública municipal. Em Belo Horizonte, o OP setorial e a adoção, em 2000, de um indicador mais complexo (IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana<sup>27</sup>) para balizar a distribuição dos recursos entre as regiões, são exemplos de aperfeiçoamento da prática de OP. A fim de aperfeiçoar a prática do Orçamento Participativo, os municípios de São Paulo<sup>28</sup>, Maringá, Recife<sup>29</sup> e Olinda, por exemplo, introduziram conferências municipais de mulheres, realizadas a cada dois anos desde 2002 (BOAS, 2007, p, 380), assim como em Belém foi desenvolvido a OP da Juventude e o Congresso da Cidade (Moraes, 2008). Pires e Tomas (2007, p. 165) citando Pires (2001 e 2002), apontam que um dos fatores colaboradores para o sucesso do OP em Belo Horizonte teria sido a sua evolução metodológica<sup>30</sup>, o que gerou impactos

<sup>27</sup> “O índice expressa a oferta e o acesso da população a determinados serviços e recursos urbanos, contemplando variáveis temáticas ligadas a abastecimento, assistência social, cultura, educação, esporte, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, segurança urbana e serviços urbanos, como postos de gasolina, agência de correios, etc. A partir dessas variáveis, foram calculados 75 indicadores de forma georreferenciada para as 81 unidades de Planejamentos de Belo Horizonte” (PIRES, 2008, p. 69).

<sup>28</sup> O município de São Paulo não deu continuidade ao dispositivo após a alternância política de 2004 (BOAS, p, 380). Para uma maior análise da evolução institucional da experiência de São Paulo, ver Campos (2008).

<sup>29</sup> Para um maior aprofundamento em torno da análise do processo deliberativo voltado às mulheres em Recife ver Boas (2007).

<sup>30</sup> Pires e Tomas (2007) apontam que a evolução da estrutura do OP contribuiu, porém maior complexidade apresentada pelo critério de rateio dos recursos acabou inibindo muitos indivíduos por



positivos sobre a gestão pública em termos de intensificar as atividades de planejamento, sistematização de informações e modernização administrativa. Nesse município, além da prática do OP convencional, foi implementado o OP Habitação que ocorre concomitantemente com aquele (PIRES, 2008, p. 62). Em 2006, a prefeitura implementou o OP Digital, por meio do qual, destaca Pires, os cidadãos residentes em Belo Horizonte e portadores de título de eleitor podem escolher pela internet as obras do OP.

Muitas cidades, segundo Marquetti (2008), adaptaram a engenharia institucional de Porto Alegre para suas realidades, apresentando elementos comuns e diferentes. A engenharia institucional do OP de Porto Alegre é descrita por Marquetti da seguinte forma:

As preferências são definidas em assembléias públicas, nas quais os cidadãos realizam suas escolhas a partir de prioridades-padrão e do montante de recursos definidos pela prefeitura, bem como elegem representantes que coordenam a elaboração do orçamento. As regras determinam que a distribuição dos investimentos priorize as regiões mais carentes das cidades. Por fim, é publicada a lista de obras e serviços que constam do próximo orçamento. Os cidadãos controlam a execução das obras definidas a partir dessa listagem (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, p. 18).

A experiência de Porto Alegre, iniciada em 1989, pode ser considerada como o resultado de um acúmulo de experiências no campo da participação popular em termos de gestão do Estado (GUGLIANO, 2007, p. 263). Para este autor o seu êxito é impensável sem as contribuições anteriores de conselhos populares, especialmente as experiências dos conselhos populares do orçamento público que existiam em algumas cidades brasileiras nos anos anteriores à implantação do OP em Porto Alegre. Marquetti (2008) ao estudar a capacidade redistributiva do OP de Porto Alegre evidenciou que este “teve efeito redistributivo nas demandas realizadas nas regiões entre 1990 e 2004. (...) uma vez que as regiões relativamente mais pobres receberam maior montante de obras *per capita* do que as relativamente mais ricas”. Moraes (2008) apresenta o caráter redistributivo do OP de Belém e do Congresso da Cidade<sup>31</sup>. Em São Paulo, Campos (2008), também pôde evidenciar o caráter redistributivo do OP, especificamente nos setores de saúde e educação.

não conseguirem entender o processo.

<sup>31</sup> A partir de 2001 o Orçamento Participativo de Belém/PA passou por algumas mudanças estruturais, período que a prática de participação social naquela cidade passou a ser denominada Congresso da Cidade.

Embora a experiência do OP de Porto Alegre tenha, de certo modo, apresentado êxito e este tenha sido utilizado como modelo em diversos municípios, isso não garante o sucesso de sua réplica em outros contextos (sociais, culturais, espaciais e históricos) diferentes. O próprio mecanismo de funcionamento deixa esse fato em evidência, como destacou Teixeira (2003, p. 191): “Esta idéia de que governo e sociedade criaram juntas os formatos do OP e o alteram ano a ano buscando o seu aperfeiçoamento ajuda a corroborar a afirmação de que não existe um modelo de OP a ser seguido”.

O Orçamento Participativo de Vila Velha (1983) apresentou uma peculiaridade marcante. A prática foi efetuada pela coligação PCB-PMDB e não pelo PT, como ocorreu em Porto Alegre. Pelo contrário, o PT se apresentou oficialmente contra o Orçamento Participativo, alegando ser uma bandeira de “cooptação dos trabalhadores pelo estado burguês”, só revendo sua posição a partir da terceira administração (PIGNATON, 2005, p. 3).

Pignaton (2005, p.5) aponta a ampliação do Orçamento Participativo pelas prefeituras capixabas, destacando o caráter suprapartidário do Orçamento Participativo, não sendo característico de um dado partido político. A experiência se multiplicou pela Grande Vitória por meio dos movimentos sociais, chegando a outras áreas do estado. Destacamos as práticas dos vários partidos e coligações: PT-PSDB-PV-PSB (Paulo Hartung, em Vitória, de 1993 a 1996); PSDB-PPS-PFL-PTB (Luiz Paulo, em Vitória, 1997-2000); PDT (Sérgio Vidigal, na Serra, de 1993 a 2000; Max Filho, em Vila Velha; Audifax Pimentel, na Serra e Ademar Devéns, em Aracruz); PMDB (Laureano Zancanela, em São Mateus); PSB-PT (Guerino Balestrassi, em Colatina); PSDB (Edival Petri, em Anchieta); PT (João Coser, em Vitória); entre outros.

O número de instituições participativas, nos últimos dez anos, tem ampliado consideravelmente no Brasil (FAVERETO, 2007, p. 97), especialmente entre os governos vinculados a ideários participativos (ALBUQUERQUE, 2007, p. 2009). Entre 1997 e 2000, existiram 140 administrações municipais que adotaram o Orçamento Participativo, sendo a grande maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes. Metade das experiências (71) foi realizada em administrações ligadas ao PT (Partido dos Trabalhadores), enquanto que a outra metade não o era. Nesse caso, a difusão do Orçamento Participativo para várias regiões do Brasil mostra o potencial da extensão e de experiências bem-sucedidas de democracia participativa

(CARLOS, 2007). Porém as práticas do Orçamento Participativo têm apresentado metodologias e formatos institucionais diferenciados pelo país (FARIA; PRADO, 2003, p. 4; PEREIRA, 2007, p. 347). Se logo no momento da criação e estruturação do Estatuto da Cidade a reivindicação central era a exigência de participação social na política pública, estabelecido diversos canais de participação, o eixo central das discussões se desloca para a questão da qualidade dessa participação (BURGOS, 2007, p. 135).

Marquetti (2007) apresenta, grosso modo, cinco tipos de experiências de “Orçamento Participativo<sup>32</sup>” praticados em grandes cidades brasileiras, são eles: o primeiro é a *consulta pública*, caracterizada por audiências sem caráter deliberativo, sem tomada de decisão e controle social; o segundo são as experiências onde não há abertura para todos os cidadãos, sendo realizadas por representantes dos movimentos sociais, esses casos são chamados de *OP comunitário*; o terceiro tipo é denominado de *OP de baixa intensidade*. Esse é caracterizado na dimensão de definições das preferências pela deliberação de menos de 20% do total dos investimentos e pela realização de assembleias regionais, apresentando uma organização sistematizada apenas nos fóruns de delegados, os quais têm a função de monitorar a elaboração do orçamento e do plano de investimento e serviço; O quarto tipo classificado como *OP de média intensidade*, os cidadãos deliberam sobre uma porcentagem maior do total dos investimentos da prefeitura municipal, entre 20% a 80%, apresentando uma tendência de possuir Fórum de Delegados bem organizado, assim como o Conselho do Orçamento Participativo, possuindo regras para a definição das preferências e para a distribuição dos investimentos entre as regiões; por fim, o quinto tipo é denominado *OP de alta intensidade*, no qual os cidadãos debatem mais de 80% do total dos investimentos. Neste tipo de OP as decisões abrangem todas as áreas do município, havendo tendência de ocorrer assembleias regionais e temáticas, estando os fóruns de delegados bem organizados, e o orçamento é elaborado sob a coordenação dos conselheiros e delegados. Ainda no OP de alta intensidade, o orçamento é elaborado de acordo com as escolhas coletivas efetuadas ao longo do processo.

Segundo Marquetti (2007, p. 91 *apud* SILVA, 2001), há três importantes condições para a implantação de um OP de alta intensidade, como destacou:

---

<sup>32</sup> Marquetti (2007) não apresenta esses tipos de OPs como estágios do processo, sendo, portanto, possível passar de uma situação em que não ocorre participação para uma experiência de OP de alta intensidade, assim como o contrário.

A primeira, e talvez a mais importante e decisiva, é a vontade política das autoridades locais em dividir o poder com os cidadãos. De outra maneira, o OP pode ser somente um artefato político. A segunda é a capacidade financeira da prefeitura. Um montante mínimo de recursos deve ser oferecido para que os cidadãos decidam sobre o seu emprego a fim de que o processo seja atrativo e participativo. Terceira, a organização da sociedade civil possui um papel importante na organização e funcionamento do OP e na sua capacidade de produzir resultados positivos para a população de menor renda.

Embora a prática do OP tenha sido muito bem desenhada enquanto um *tipo ideal*<sup>33</sup>, Marquetti (2007, p. 92) aponta que as experiências de orçamentos participativos têm apresentado um papel reduzido na definição dos investimentos públicos, pois “muitas das experiências de participação popular no processo orçamentário deliberam sobre um reduzido percentual dos investimentos”. Para este mesmo autor, é fundamental que OP delibere sobre 100% dos investimentos públicos. Corroborando com Marquetti, Wampler (2003) aponta que a capacidade de investir recursos no OP é central para criar as condições de participação e deliberação. Outro problema encontrado na prática do OP é a constante desvinculação com o planejamento, sendo o OP reduzido à prática momentânea - de curto prazo - e pontual que se limita ao bairro ou à região (MARQUETTI, 2007, p. 92). Para Campos (2008, p. 84) é necessário ter o cuidado para não cair na velha argumentação elitista de que as populações mais pobres não possuem capacidade para ampliar o debate além das questões imediatas. Um terceiro problema – também colocado por Marquetti - se dá na dimensão da tomada das decisões, pois, para este autor, pode haver manipulação por parte daqueles que dominam o conhecimento técnico.

A autonomia dos participantes do OP é uma questão, no mínimo, polêmica, pois esta tem sido constantemente questionada. Para Azevedo (2005, p. 111) e Navarro (2003, p. 120) isso ocorre porque as experiências têm sido induzidas e coordenadas pelo Poder Executivo. Coelho (2007, p. 86-87) destaca que, principalmente no momento de sua instalação, as práticas participativas tendem a ser fortemente influenciadas pelas instituições do governo e pelos partidos políticos.

---

<sup>33</sup> “O tipo ideal, segundo Weber, expõe como se desenvolveria uma forma particular de ação social se o fizesse racionalmente em direção de um fim (...) assim o tipo ideal não descreveria um curso concreto de ação, mas um desenvolvimento normativamente ideal...” A aplicação do tipo ideal pode ser de dois modos: como um processo de constatação conceitual ou formulação de hipóteses explicativas. (WEBER, Max. Os pensadores. São Paulo: Ed. Abril, 1974).

Neste momento, afirma Coelho, a tradição cívica local deve assumir o papel de controlador social desse processo. Quanto ao baixo volume de participantes no OP, também é uma questão a ser superada. Navarro (2003, p. 123) ao analisar a participação da população civil na experiência de Porto Alegre, observou que “parece mais do que empiricamente evidente que tem sido atingido um limite numérico de participação, cuja ampliação é improvável, se mantido o formato do processo como atualmente se organiza”. A importância da participação dos cidadãos é destacada por Wampler da seguinte forma:

Quando a participação dos cidadãos é alta, existe uma pressão maior sobre a administração para repassar recursos para o OP. Se a participação é alta, a transparência e/ou o controle social serão mais facilmente realizados porque existem mais ativistas e participantes interessados nos resultados (WAMPLER, 2003, p. 79).

Afirma Marquetti (2007, p. 93) que a continuidade do Orçamento Participativo pode ser garantida a partir de uma forte consolidação institucional em busca de independência em relação ao poder executivo e da vontade política. Para que isso ocorra torna-se necessário considerar três fatores:

Primeiro, deve manter o princípio da auto-regulação do processo pelos seus participantes. Segundo, deve estabelecer uma clara delimitação entre o papel do OP e da Câmara de Vereadores. Terceiro, deve prover recursos financeiros e de pessoal necessários para que o OP fosse independente do poder Executivo, tornando-se uma instituição permanente (MARQUETTI, 2007, p. 93).

Outra questão fundamental para o aperfeiçoamento do Orçamento Participativo está na sua abrangência, ou seja, é necessário que o OP não se limite em discutir o que o Estado deverá investir como também onde serão realizados os investimentos, “fato que é central para atacar a concepção capitalista de cidade que faz com que o espaço físico seja também um mecanismo de exclusão social” (GUGLIANO, 2007, p. 265). Nessa mesma direção, Ananias (2005, p. 37) afirma que para que o OP seja respeitado pela população, os conselhos devem ter caráter deliberativo. Para Marquetti e Campos (2008, p. 24) as experiências de orçamentos participativos têm, geralmente, se limitado às discussões de curto prazo, não apresentando uma integração ao planejamento das cidades, bem como têm

apresentado um papel diminuto na intervenção das atividades econômicas dos municípios, embora para Marquetti e Campos, tal integração e influência não são possíveis de serem incrementadas na agenda dos orçamentos participativos.

Celina Souza (2001, p. 88), destacou que existe um consenso na literatura especializada em torno da prática do OP: “Apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” e que este acesso é “induzido e coordenado pelos governos”.

Embora muitos problemas na prática do OP tenham sido apontados, tem sido possível destacar diversos aspectos dessa prática de gestão pública que apontam para um aperfeiçoamento da democracia e da participação social na política pública.

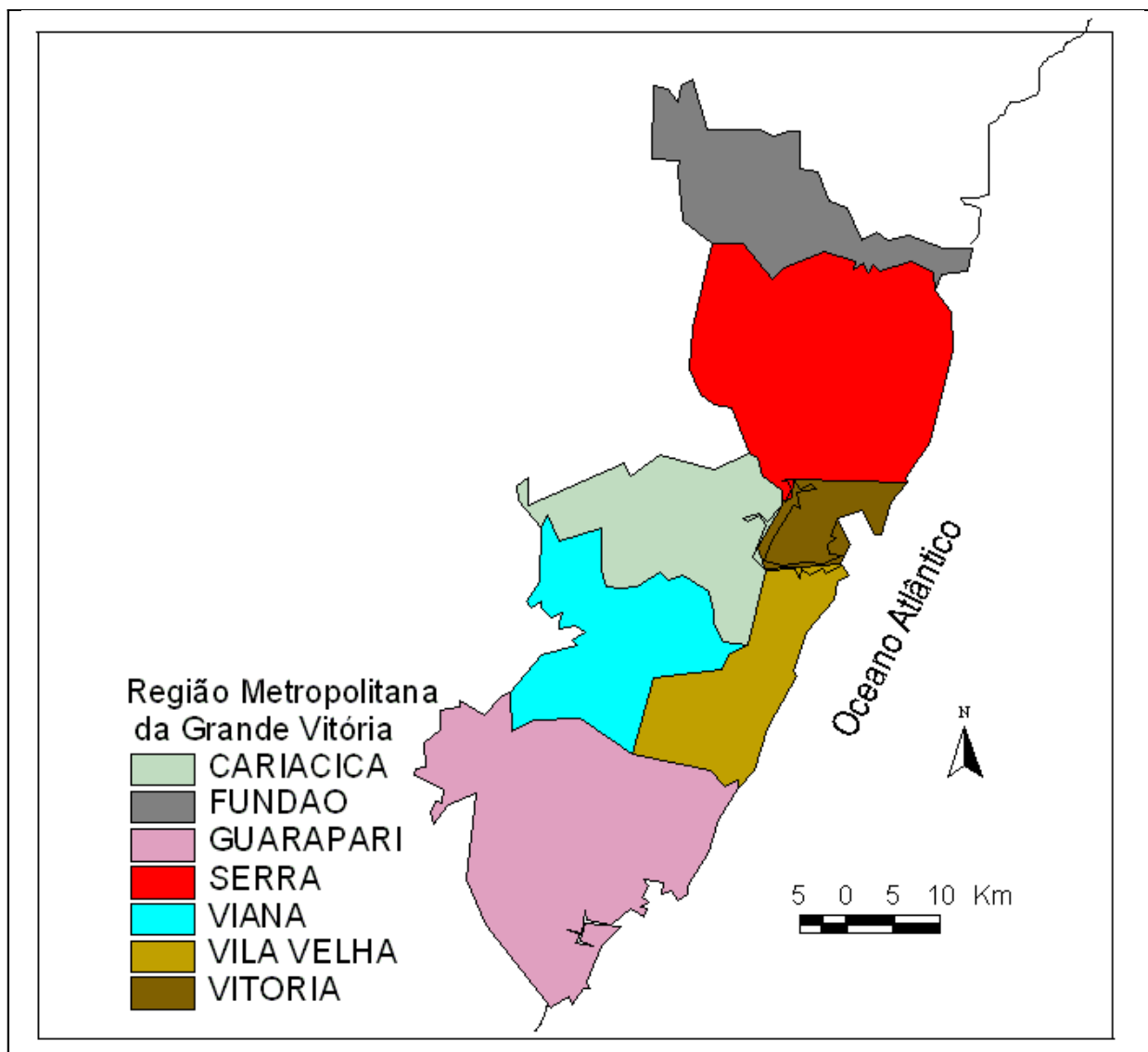
## **4 - CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA E ECONÔMICA DO MUNICÍPIO DA SERRA/ES.**

Este capítulo se apresenta de forma mais centrada no estudo de caso proposto por este trabalho. Este, por sua vez, foi dividido em quatro seções: na primeira é brevemente apresentado o processo de urbanização da cidade de Serra/ES buscando apontar os principais fatores que contribuíram para a construção de um espaço urbano caracterizado pelas desigualdades socioespaciais; na segunda seção é traçado o atual perfil socioeconômico do município, bem como apresentado a situação financeira da gestão municipal, uma vez que esta tem sido apontada como fundamental para o sucesso ou insucesso de práticas de OPs (MARQUETTI, 2003; WAMPLER, 2000); No terceiro momento, é analisada a heterogeneidade socioeconômica dos bairros e a atual regionalização utilizada pela administração pública da Serra/ES. Ainda nesta seção é realizada uma nova regionalização - com base em perfis socioespaciais, a qual servirá de base para a análise da lógica alocativa dos investimentos em obras públicas de Serra/ES realizado entre os anos de 1997 a 2007, apresentado no capítulo 5; na última seção deste capítulo é efetuado um estudo da experiência do Orçamento Participativo de Serra/ES, buscando compreender sua estrutura institucional, seu funcionamento, limites e potencialidades. Para a efetivação desta seção foram realizadas, junto a delegados do OP e integrantes do NAOP, entrevistas semi-estruturadas com objetivos exploratórios.

#### **4.1. O processo de urbanização recente, evolução demográfica no município de Serra e as desigualdades socioespaciais.**

O município de Serra está localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, (ver cartograma 2), estando sua sede distante 28 km da capital do estado do Espírito Santo, Vitória, possuindo uma área de aproximadamente 553 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2007). Limita-se ao norte com o município de Fundão, ao sul com Cariacica e Vitória, a Oeste com Santa Leopoldina e a Leste com o Oceano Atlântico. Está dentro de um raio de 1.000 km de distância dos principais centros consumidores do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Sua posição geográfica privilegiada facilita o abastecimento de matéria prima e o acesso a mercados emergentes, colocando-o como principal Município industrial do Estado. Com uma população estimada em 385.370 habitantes (IBGE, 2007) Serra vem se destacando como o segundo maior município em tamanho populacional, tendo apresentado, em 2006, uma taxa de crescimento demográfico de 3,53%, bem acima da média nacional (1,62%) e da média capixaba que foi de 1,91% no mesmo período (SERRA, 2007).





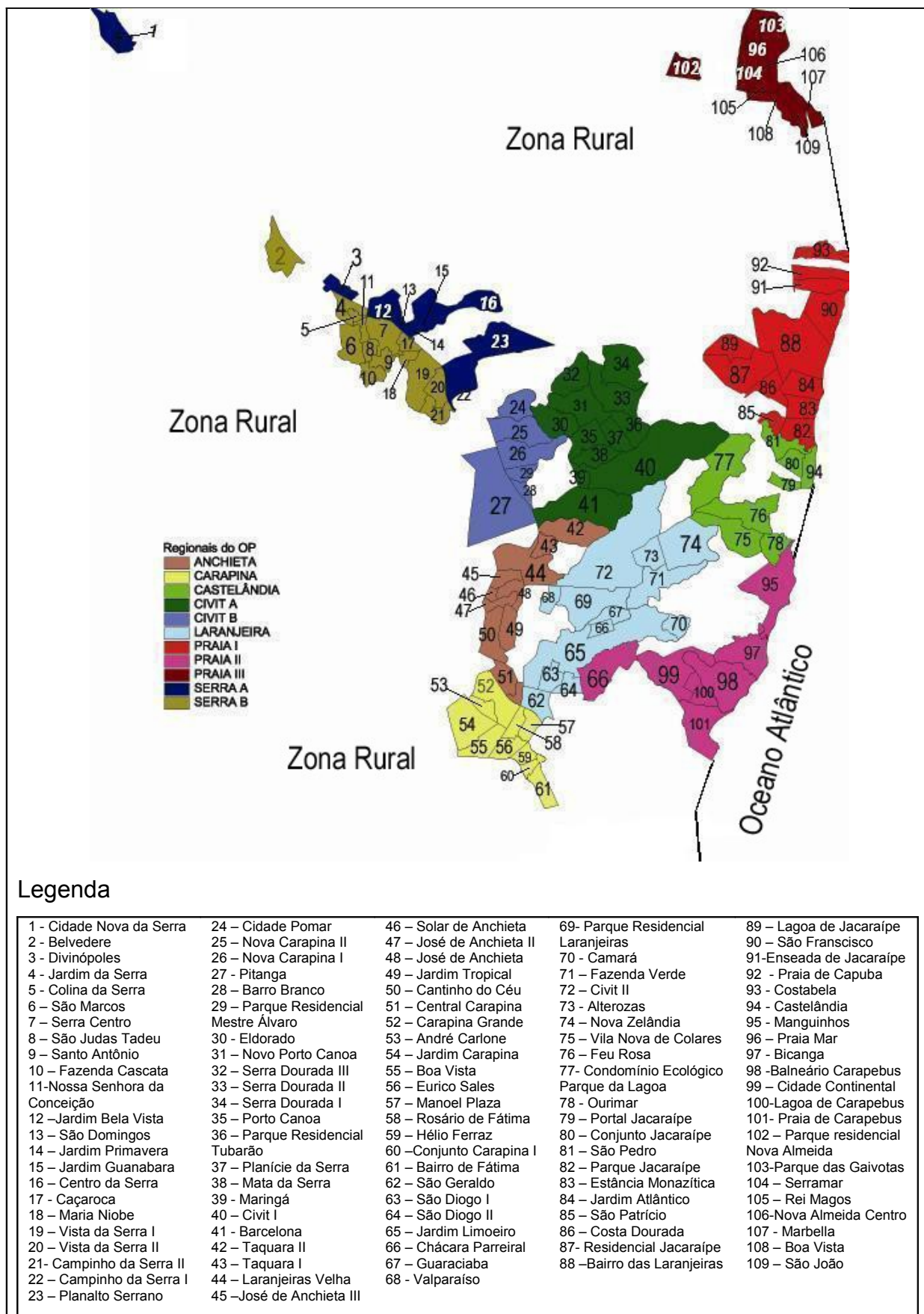
**CARTOGRAMA 2. Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES.**

**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 Orçamento Participativo de Serra (NAOP).

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), está situada no litoral capixaba, sendo composta por sete municípios, como indica o cartograma 2. A RMGV foi constituída pela Lei Complementar estadual 58, de 21 de fevereiro de 1995, sendo posteriormente modificada nos anos de 1999 e 2001, quando incorporou, respectivamente, os municípios de Guarapari e Fundão.

O município de Serra possuía, no ano de 2000, 118 bairros sendo em sua maioria bairros urbanos. Porém, apenas 109 deles serão estudados na presente dissertação (ver cartograma 3).

Para fins de análise quantitativa, foram desconsiderados os bairros do município de Serra caracterizados, no ano de 2000, como zona rural, assim como aqueles que não apresentavam dados estatísticos suficientes para a efetivação das análises que se propõe o presente trabalho de dissertação. No censo de 2000, realizado pelo IBGE, cada bairro do município de Serra representou um setor censitário, o que facilitou o levantamento dos dados quantitativos. Desta forma, foram utilizados 109 setores censitários correspondente aos 109 bairros em estudo.

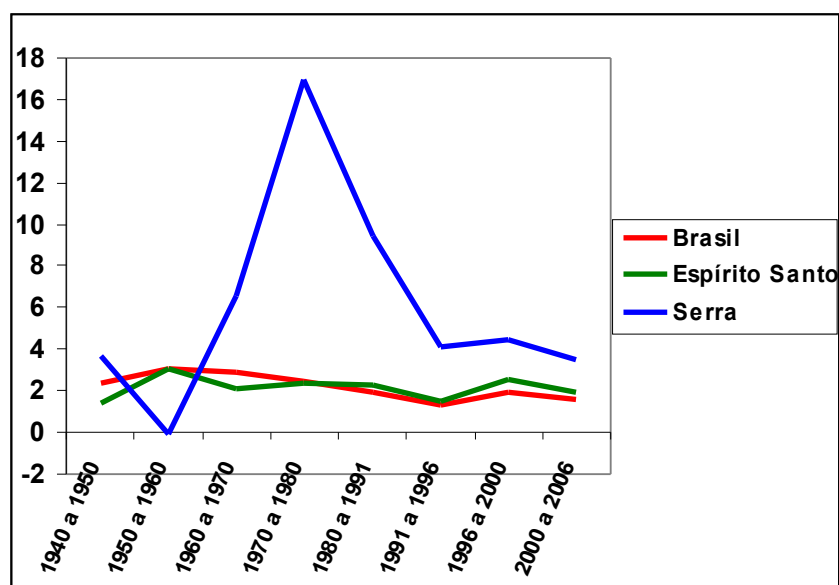


### CARTOGRAMA 3. Serra/ES: Bairros urbanos do município

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

A fim de compreender o processo de urbanização ocorrido no município de Serra/ES, torna-se necessário partirmos da compreensão que tal fenômeno está estreitamente ligado a dois pontos centrais: i) ao processo de industrialização e de urbanização brasileira das décadas de 50, 60 e 70; ii) à dinâmica da Região Metropolitana da Grande Vitória.

O fenômeno da urbanização de Serra se deu em consequência, como na maioria das cidades brasileiras, ao processo de industrialização, embora, como destacou Siqueira (2001, p. 45), o caso capixaba tenha sido posterior ao processo de substituição de importações. Apenas a partir da década de 60 a população do município cresceu a taxas extremamente elevadas, com destaque para a década de setenta, período marcado por uma taxa média anual de crescimento de 16,93%, a maior entre os municípios do estado do Espírito Santo, em qualquer época.



**Figura – 1.** Evolução comparativa das taxas de crescimento anual da população do Brasil, do Espírito Santo e de Serra (1940 – 2006).

Fonte: IBGE. In: Serra (PMS, 2007).

Até o final dos anos de 1960, Serra constituía-se, fundamentalmente, em um município rural e de pouca importância no contexto do aglomerado urbano, que representa hoje a Região Metropolitana de Vitória (SERRA, 2000, p. 20).

A tabela 1 apresenta a evolução do tamanho da população residente em Serra, na RMGV, no Espírito Santo e no Brasil.

**Tabela - 1. Evolução da população Residente se Serra, Região Metropolitana da Grande Vitória, do Espírito Santo e do Brasil (1960-2006).**

<b>Evolução da População Residente (1960 - 2006)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Serra</b>	<b>RMGV</b>	<b>Espírito Santo</b>	<b>Brasil</b>
1960	9.192	194.311	1.298.242	70.070.457
1970	17.286	385.998	1.599.324	93.139.037
1980	82.581	744.744	2.023.338	119.002.706
1991	222.159	1.126.638	2.600.623	146.825.475
1996	270.373	1.256.084	2.802.707	157.070.163
2000	330.874	1.425.788	3.094.390	169.799.170
2006	407.448	1.674.704	3.464.285	186.770.562

**Fonte:** IPES; Censo Demográfico (IBGE, 2000). *In:* Serra (PMS, 2007).  
(<sup>1</sup>) População projetada para 2006.

A tabela 1 evidencia o crescimento brusco vivenciado nos quatro recortes espaciais, apontando um crescimento de 4.432,63% em 46 anos em Serra, contra 861,86% da RMGV, 266,84% do Espírito Santo e 266,54% do Brasil no mesmo período.

A dinâmica populacional apresentada pelo município Serra nos últimos trinta anos não constitui fato isolado; um fato específico desse município. Ao contrário, sua dinâmica demográfica representa parte de um movimento maior que alterou o perfil da maioria dos municípios do Estado do Espírito Santo e do país (SERRA, 2000, p, 20), porém, Serra apresentou um crescimento percentual bem acima destes (ver figura 1).

Em 1960, o município, como todo o estado do Espírito Santo, apresentava uma base produtiva exclusivamente ligada à agricultura, mais especificamente ao café (SCHAYDER, 2002; CARLOS, 2007, p. 71). É certo que a produção do café, no município de Serra, apresentava menor importância comparada à dependência deste em relação a outros municípios capixabas. A partir da segunda metade da década de 1960, alguns municípios do Espírito Santo, especialmente Serra, começaram a sofrer alterações significativas em suas estruturas econômicas. Essas mudanças estão relacionadas a duas realidades de um mesmo período e espaço; i)

de um lado, a erradicação dos cafezais e o programa de apoio à pecuária, o que provocou uma queda sem precedentes na renda e no emprego agrícola; ii) por outro lado, investimentos federais em projetos de grandes impactos - como a implantação da mineradora Vale do Rio Doce e do Porto Tubarão - dão início a uma etapa de vigoroso crescimento industrial (SIQUEIRA, 2001).

É importante destacar que tal processo de industrialização na especialização da produção de bens intermediários destinados ao mercado externo, e altamente concentrada na região da Grande Vitória, com exceção da Aracruz Celulose e da Samarco Mineração. Segundo Siqueira (2001, p. 46) 80% dos investimentos e empregos gerados estavam concentrados na Região Metropolitana da Grande Vitória. (SIQUEIRA, 2001, p. 46).

O processo de industrialização veio redefinir o espaço urbano (...). A Grande Vitória, como espaço metropolitano, além do centro político e do porto, sempre abrigou também as principais atividades regionais de caráter industrial, comercial, de serviços públicos, privados, culturais e financeiros, sendo também o ponto de convergência das principais vias de transporte regional (SIQUEIRA, 2001, p. 93).

De acordo com Bittencourt (1985), Schayder (2002, p. 117) e Siqueira (2001, p. 53 e 93), a erradicação do café no Espírito Santo, provocou um êxodo rural sem precedente em sua história<sup>34</sup>, acentuando o desequilíbrio regional no estado. O maior problema era que se tratava de pessoas despreparadas para o mercado urbano-industrial: esse era o perfil e o contexto dos novos moradores que vieram a se instalar em Serra a partir da década de 1960.

Afirma Siqueira (2001) que o crescimento industrial capixaba começou a se materializar com a construção e a operação do Porto de Tubarão (1966); as usinas de pelotização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e suas associadas (a partir de 1969); com a adoção do mecanismo de incentivos fiscais em apoio às atividades industriais; com a inauguração, em 1971, do Centro Industrial de Vitória (CIVIT); e mais recentemente, em 1983, com a implantação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Esses determinantes vieram a atuar direta e indiretamente sobre a Serra, uma vez que a erradicação dos cafezais, o programa de apoio à pecuária, o Porto de Tubarão, as usinas de pelotização da CVRD e suas associadas, a criação

<sup>34</sup> Os efeitos da erradicação do café no Espírito Santo tomaram grandes proporções, principalmente devido à estrutura fundiária capixaba da época, a qual predominava o pequeno e o médio proprietário de terra (SIQUEIRA, 2001, p. 53).

do CIVIT e a implantação da CST agiram dentro dos limites territoriais da Serra, ou muito próximos a eles (SERRA, 2000, p. 23). Nesse sentido completa Siqueira que:

E através da ação conjugada dos Governos Estadual e Federal, o Espírito Santo moderniza-se, chegando em 1975 com uma infra-estrutura administrativa reaparelhada e todo o sistema de incentivos fiscais e de financiamento em ação. É nesse momento que se instalam no Espírito Santo vários projetos industriais via “Grandes Projetos”, também denominados “Grandes Projetos de Impactos” (SIQUEIRA, 2001, p. 58).

Para Siqueira (2001, p. 93), a região da Grande Vitória não possuía infraestrutura para receber o elevado volume de imigrante que vinha do interior, formando um grande contingente de mão-de-obra desqualificada. O problema urbano se agravou ainda mais devido ao fato de que o crescimento econômico da região estava intimamente ligado às atividades cujo dinamismo se apoiava no uso intensivo de mão-de-obra qualificada. Este fato acarretou uma ampliação dos problemas socioeconômicos, uma vez que, provocou a marginalização dos trabalhadores menos qualificados, gerando, desta forma, diversos outros problemas socioeconômicos correlatos (SIQUEIRA, 2001, p. 93).

A mão-de-obra que foi absorvida inicialmente veio do interior e era de baixa qualificação, e o nível de investimento na Grande Vitória não concluía a geração de uma demanda de empregos capaz de absorver esses contingentes de migrantes. O máximo que se pôde esperar, a curto prazo, foi o aproveitamento dessa mão-de-obra na fase inicial de construção dos Grandes Projetos. (...) Entretanto, a demanda por pessoal na fase de operação foi, pelo menos, cinquenta por cento inferior às etapas de construção civil, priorizando a mão-de-obra especializada (SIQUEIRA, 2001, p. 96).

De acordo com Siqueira (2001, p. 95), nas décadas de 1960 e de 1970 verificou-se a inexistência de políticas urbanas com a capacidade de fazer frente aos problemas urbanos que se ampliavam a cada dia. Crescimento urbano, economia baseada na mão-de-obra qualificada e ausência de políticas sociais e de planejamento urbano foram os fatores necessários para o modelo atual de espaço urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória caracterizado como um espaço fortemente marcado pela segregação socioespacial<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> De acordo com Marques e Torres (2005), a segregação socioespacial envolve ao menos três processos distintos: apartação ou isolamento (manifesto em guetos e favelas, por exemplo); desigualdade de acesso e; separação ou homogeneidade interna e heterogeneidade externa na

O processo de desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana de Vitória confunde-se à dinâmica demográfica do município de Serra por estar intrinsecamente associado.

O intenso crescimento urbano dessa região foi fruto das transformações econômicas ocorridas no estado desde a década de 1970. Nesse período é que se deu o início do processo de integração econômica do Espírito Santo com o resto do país. Integração viabilizada pelos Grandes Projetos Industriais, os quais possibilitaram o Espírito Santo consolidar sua importância de exportador no quadro nacional, deixando de ser apenas um corredor de escoação de mercadoria.

Os contornos social, econômico e populacional da região central do estado foram definidos a partir da instalação dos Grandes Projetos Industriais na Capital e nos municípios vizinhos, transformando toda a estrutura interna da aglomeração e promovendo o acelerado crescimento dos municípios de seu entorno (SIQUEIRA, 2001; SERRA, 2000b, p. 41-42).

Quanto à migração no município da Serra, nos anos de 1970, o saldo positivo foi de 18.198 pessoas, passando para 21.974 na década seguinte. Como destacou Siqueira (2001, p. 107), até a década de 1960, a Serra era um município de predominância rural, estando sua estrutura fundiária acentuada nas pequenas propriedades, tendo como principais produtos econômicos o abacaxi e a banana.

Siqueira descreve a Serra da década de 60 da seguinte forma:

Além da área rural, onde estavam concentrados 63% da população até o fim de 1960, o município se constituía da sede (também comercialmente inexpressiva), e de alguns aglomerados próximos à rodovia (BR 101, ligando o Espírito Santo à divisa da Bahia pelo litoral norte), que se estendiam na região próxima a Vitória (Carapina), em direção ao balneário de Jacaraípe. Alguns loteamentos irregulares no perímetro urbano de Carapina, pequenos poucos bairros próximos à sede, e também das regiões das praias, que, além de balneários, até então eram caracterizados como áreas de pescadores (SIQUEIRA, 2001, p. 107).

Siqueira (2001, p. 107) destaca ainda que embora a população que residia em Serra, na década de 1960, fosse de baixo poder aquisitivo, não se pode dizer que nessa época havia aglomerações consideradas favelas. O município era

---

distribuição dos grupos no espaço. Para esses mesmo autores, exceto pelo conceito de apartação ou isolamento, as demais definições de segregação são compatíveis entre si, sendo observado, na verdade, vários ângulos do mesmo fenômeno.



marcado por domicílios dispersos, embora já existissem pequenas áreas urbanas. Para este mesmo autor (2000, p. 107), tais tipos de aglomerações começaram a se formar na década de 1970, período que se inicia um rápido crescimento demográfico da população de Serra e de toda a Região Metropolitana da Grande Vitória. Hoje Serra apresenta um volume significativo de áreas marcadas pela pobreza e a ocupação desordenada do solo urbano.

Fruto de uma industrialização excludente Serra passou, a partir da década de 1970, por um processo de ocupação e expansão do espaço urbano. De acordo com Siqueira (2001, p. 107) “foi somente no final dos anos de 1970 que os loteamentos urbanos proliferaram, principalmente na região de Carapina, em áreas próximas à rodovia BR 101-Norte, e na faixa marítima do município”. Carapina estava, nessa época, absorvendo 68,11% da população total do município (SIQUEIRA, 2001, p. 108 *apud* FIBGE, 1960, 1970 e 1980).

Nos anos de 1970 começaram a se formar diversos conjuntos habitacionais, localizados nos altiplanos no município, o que contribuiu para a elevação da população de Serra. Durante esse período, as partes baixas da região passaram a ser ocupadas por aglomerações irregulares, dando origem a diversas favelas (SIQUEIRA, 2001, p. 108).

Serra, ao longo desses últimos 40 anos, vem se consolidando como um município industrial, marcado por um crescimento urbano rápido e desordenado, o que acabou gerando diversos problemas socioeconômicos para o município. A pesquisa Origem Destino (O/D), do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU, 2000), mostrou que, em 2000, mais da metade da população atual da Grande Vitória não possuía o primeiro grau completo, percentual que atinge, em Serra, 66% dos moradores (IBGE, 2000).

A ação do poder público foi, no caso de toda a Região Metropolitana da Grande Vitória, fator decisivo para a mudança demográfica que se configurou nesta região. A decisão do poder público de criar no município de Serra, no início da década de 1970, distritos industriais de grande porte provocou mudanças significativas no território. Outro fator colaborador para o processo de urbanização de Serra foi o fato de o município passar a abrigar, também, algumas atividades de apoio ao porto exportador de minério da Companhia Vale do Rio Doce (SIQUEIRA, 2001, p. 108). Tais empreendimentos foram acompanhados de diversas construções de conjuntos habitacionais para seus funcionários. De acordo com Siqueira (2001, p.

109), o problema urbano em Serra tornara-se visível já na década de 1980, principalmente quanto à saúde, educação, habitação e o transporte coletivo.

No que diz respeito à habitação, as moradias populares não estavam cobrindo a totalidade da população, fato que deu margem à ocupação de áreas periféricas e de morros por ação de invasões, criando favelas habitadas por trabalhadores de baixa renda e migrantes desempregados, que chegavam ao município atraídos pela expansão industrial e pelas ofertas de emprego (SIQUEIRA, 2001, p. 109).

Observa-se que a ação pública em Serra, seja ela federal ou estadual, realizada entre as décadas de 60 e 70 seguiram a tendência nacional: desenvolvimento econômico industrial excludente, tendo como característica a marginalização de grande parte de sua população. As ações públicas a nível municipal não foram capazes de minimizar os problemas que se desencadearam. O poder público se manifestou, naquele território, como um produtor de segregação, marcado pela desigualdade socioespacial. Desta forma, as idéias desenvolvidas por Harvey (1980) de que o Estado capitalista é um produtor de segregação socioespacial se concretizaram em Serra. A situação habitacional em Serra foi descrita no documento denominado Agenda 21 (SERRA, 2000 b, p. 5) da seguinte maneira:

No caso de habitação, o município da Serra tem bolsões de pobreza que acompanharam a concentração dos empregos na indústria, que desestimularam investimentos voltados ao mercado de média e alta renda, apesar das condições naturais e da infra-estrutura do município serem favoráveis para empreendimentos imobiliários, de lazer e turismo (SERRA, 2000 b, p. 5).

Foi destacado ainda na Agenda 21 (SERRA, 2000 b, p. 22) que nas décadas de 1970 e 1980, com a implantação de muitas indústrias, atraídas pela proximidade da CVRD e pelos incentivos fiscais e de infraestruturas<sup>36</sup>, a área urbana contemplou um rápido crescimento, o que se materializou com a implantação de vários conjuntos habitacionais, loteamentos regulares ou não e muitas invasões. “A cidade cresceu sem nenhum planejamento urbano. Surgiram conjuntos habitacionais distantes dos

---

<sup>36</sup> Incentivos concedidos pelo Governo do Estado, pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), Grupo Especial de Recuperação do Espírito Santo (GERES) e pela Superintendência de Polarização de Projetos Industriais (SUPPIN).

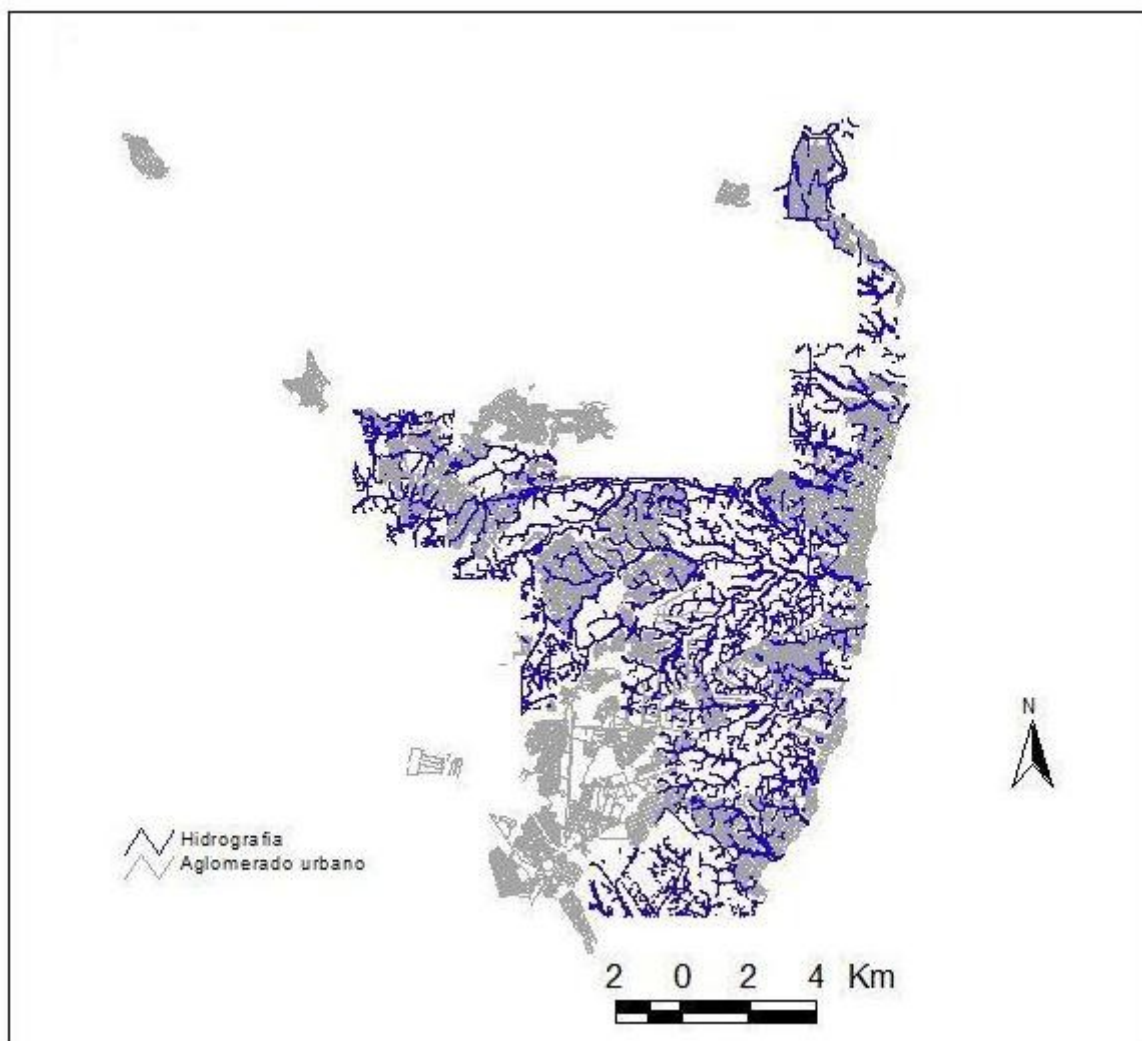
núcleos urbanos, loteamentos sem nenhuma infraestrutura e nenhum planejamento viário”. (SERRA, 2000 b, p. 22).

Em 1976, a área urbana da Serra tinha aproximadamente 52 mil lotes vagos, passando para 110 mil lotes vagos em 1985. Em 10 anos, dobrou o número de lotes vagos. Foi um período de expectativa e especulação urbana. Em 1990, a Prefeitura cadastrou 63 mil domicílios, espalhados pela Sede, Carapina, conjuntos ao norte do Civit e nos balneários (SERRA, 2000 b, p. 22-23).

Serra é um município marcado por uma vasta rede hidrográfica, por algumas elevações rochosas. Notam-se vários vazios demográficos no município, ora por se tratar de áreas particulares ociosas, ora por serem espaços onde elementos naturais, de certo modo, não foram favoráveis a ocupação. As características morfológicas e ambientais do município da Serra colaboram para que o desenvolvimento urbano ocorresse ao longo de grandes eixos viários e nos platôs, formando núcleos urbanos que não mantêm uma estreita ligação entre si. Desta forma a dinâmica urbana de Serra se procede, de certo modo, isolada e descontínua, formando os grandes núcleos urbanos, separados por vazios demográficos.

A seguir são apresentados dois cartogramas de Serra/ES, os quais têm por objetivo ampliar a compreensão em torno da ocupação do território.

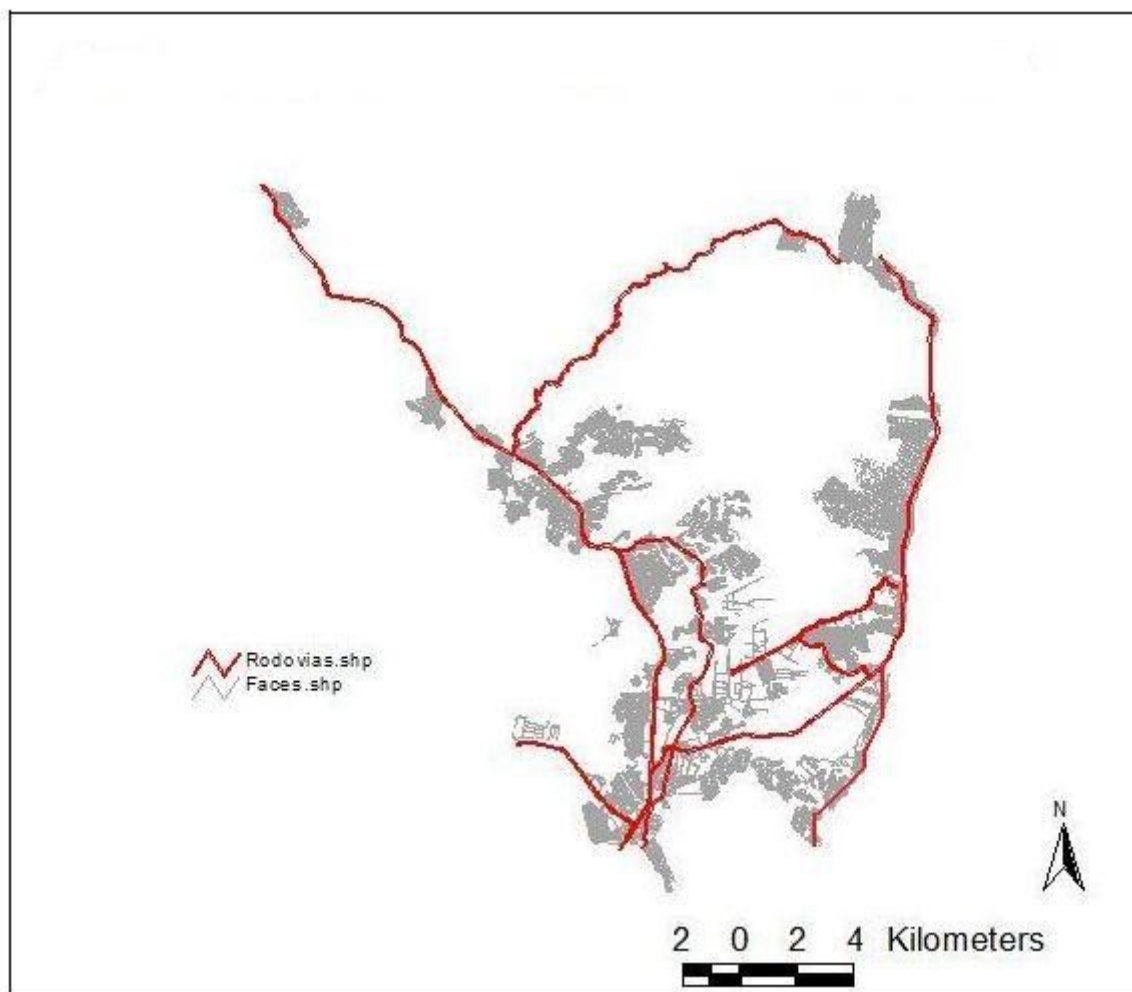
O município de Serra possui um conjunto hidrográfico de grande importância local. Seus principais rios são: o Rio Santa Maria, que nasce no município de Santa Leopoldina e desemboca na baía de Vitória; o Rio Reis Magos, que deságua na praia do bairro de Nova Almeida (Serra/ES) delimitando Serra com o município de Fundão; o Rio Jacaraípe, que possui 29km e nasce da união de diversos córregos; o Rio Calogi, nasce na região da Serra Figueira, em Santa Leopoldina, e suas águas deságuam no Rio Reis Magos. Além de tais rios, o município de Serra possui três lagoas Jacuném, Jacaraípe e Carapebus.



**CARTOGRAMA 4. Serra: Hidrografia e ocupação do território.**

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

A partir do cartograma 4 é possível notar que a área ocupada pelo homem foi, de certo modo, limitada por espaços marcados por rios, afluentes e lagos. É sabido que aspectos físicos não são determinantes para a forma e localização da ocupação do solo, mas é certo que em Serra esses aspectos tornaram, até o momento, inviável a ocupação de algumas áreas. Em Serra, como é comum em muitas cidades, a ocupação do território se deu de forma mais intensa próximo às vias de circulação que cortam o município (ver cartograma 5).



**CARTOGRAMA 5. Serra: rede rodoviária e a ocupação do território.**

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

Embora o desenvolvimento industrial capixaba tenha ocorrido muito próximo ao município de Serra, ou mesmo em seu território, a produção do espaço urbano foi heterogênea em suas características socioeconômicas. No ano de 2000, a Prefeitura Municipal, através do documento denominado “Agenda-21” (SERRA, 2000), descreveu da seguinte maneira as regiões do município da Serra:

**Serra-sede** – Trata-se de um espaço formado basicamente por casas unifamiliares e comércio local. Marcado pela centralidade do poder político e administrativo do município.

**Planalto de Carapina** – Trata-se do centro dinâmico da Serra, onde além do comércio e indústrias nos eixos da BR-101, Avenida Norte Sul e ES- 010, se encontram os grandes projetos (CVRD e CST) e a CIVIT. Existem nessa área alguns conjuntos habitacionais, como Laranjeiras, os quais abrigam uma classe média,

constituída por trabalhadores especializados, que aos poucos vão melhorando de padrão o conjunto e formando um dos centros comerciais mais importantes do município.

**Região litorânea** – Formada por Nova Almeida, Jacaraípe, Manguinhos, Bicanga e Carapebus. A exceção de Jacaraípe, que teve um crescimento muito mais rápido do que as demais áreas e que já apresenta alguns edifícios e um comércio mais diversificado, os outros balneários são basicamente formados por lotes urbanos ocupados por casas unifamiliares e um comércio de atendimento ao bairro.

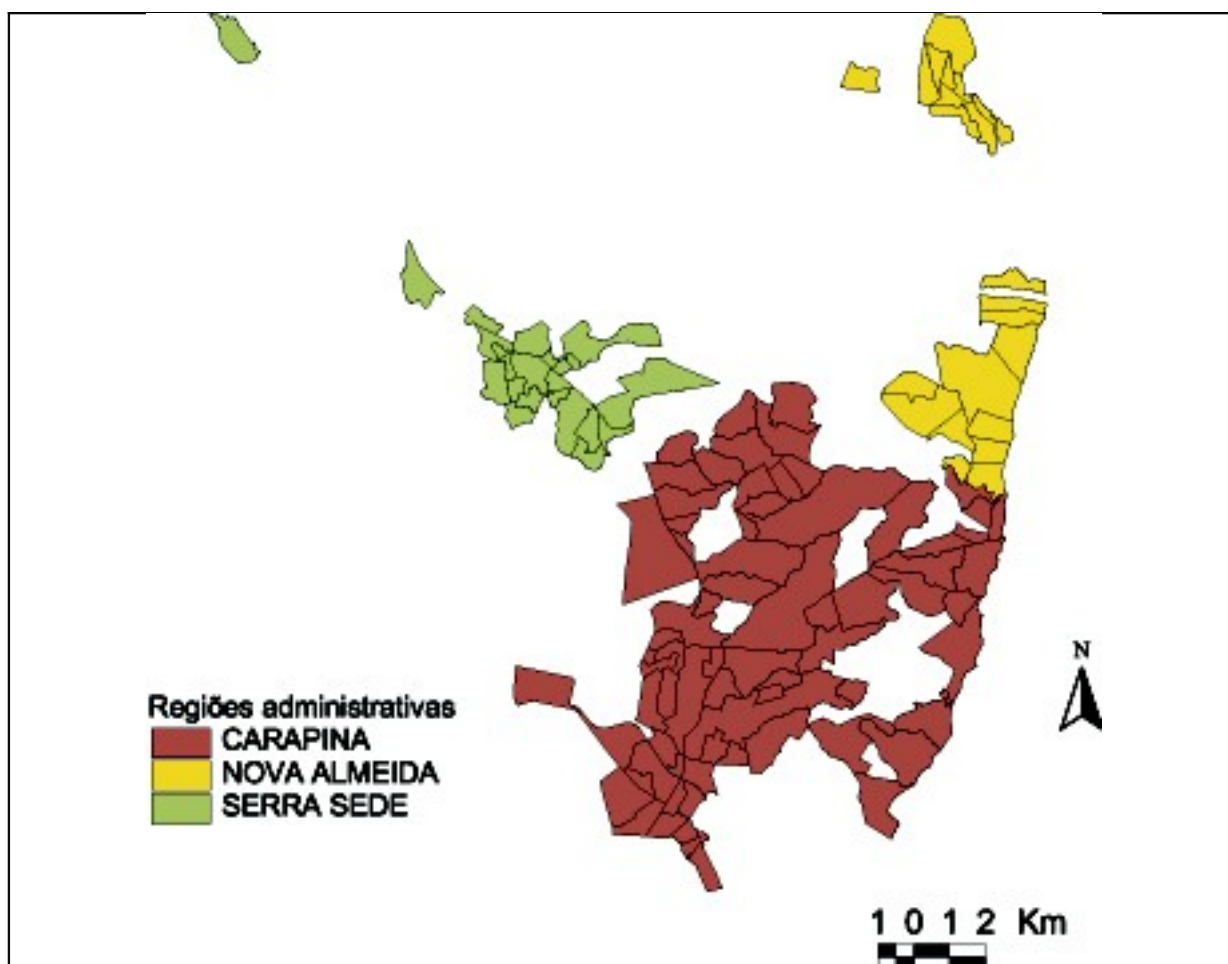
**Conjuntos habitacionais** – Implantados nos platôs, desenvolvem-se ao longo de um eixo principal, com a mesma tipologia habitacional e com comércio de atendimento ao bairro localizado na via de acesso. Trata-se de conjuntos habitacionais implantados pela Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB) e Instituto de Orientação a Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP), apresentando bom padrão de infraestrutura urbana (pavimentação, água, energia e iluminação pública) e de serviços (escola e saúde).

**Ocupações irregulares** – implantadas nos contornos das áreas urbanas infraestruturadas e, de certa forma, próximas ao local de trabalho. É o caso de Sossego, Jardim Carapina, Vila Nova de Colares, etc. Geralmente são encostas e fundos de vale, que por esse motivo apresentam uma situação de difícil solução pelo alto custo, e conjuntos habitacionais abandonados pelo poder público (Marajá) ou loteamentos irregulares abertos e abandonados (Vila Nova dos Colares).

Por falta de dados mais atuais, uma vez que o último censo realizado pelo IBGE foi no ano de 2000, torna-se impossível traçar o perfil atual das regiões e dos bairros. Estes sofreram mudanças estruturais significativas devido ao volume de obras de infraestrutura realizadas nos últimos anos pelo poder público e também pelo constante crescimento urbano, embora em níveis mais reduzidos que outrora. Será com base no perfil socioeconômico que se configurou em Serra no ano 2000, que o presente trabalho estará se propondo observar a lógica alocativa das obras de infraestrutura entre os bairros de Serra. Foram desconsiderados neste trabalho os bairros rurais, os bairros urbanos com baixo número de residentes, assim como aqueles que surgiram após o censo de 2000.

Para fins administrativos, a prefeitura municipal de Serra dividiu o município em três regiões: Carapina, Nova Almeida e Serra Sede (ver mapa 6). Porém, vem se

popularizando uma outra regionalização, a qual foi criada para atender as necessidades do orçamento participativo, uma vez que havia a necessidade de as regiões, ou regionais, serem menores, a fim de facilitar a operacionalização da prática deliberativa.



**CARTOGRAMA 6. Serra: regionalização administrativa.**

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

Ao analisar alguns dos indicadores sociais de Serra levantados pelo IBGE, por meio do censo demográfico de 2000, observou-se uma heterogeneidade entre os bairros. Dependendo do indicador social escolhido um bairro pode ser classificado como uma área de alto, médio ou até de baixo *status* social. Desta forma, optou-se estudar separadamente alguns indicadores, os quais serão posteriormente apresentados e justificados, a fim de produzir uma regionalização baseada nesses diferentes indicadores sociais e que atenda a necessidade do presente estudo.

#### 4.2. Perfil socioeconômico e a capacidade financeira do município de Serra/ES.

De acordo com o IBGE, em 2006 Serra possuía o segundo PIB per capita do estado do Espírito Santo (R\$ 23.157,00), ficando atrás apenas de Anchieta (R\$ 59.439,00), da Capital Vitória (R\$ 51.377,00), e de Aracruz (R\$ 36,271,00), respectivamente. A média do PIB *per capita* dos municípios do estado era, naquele ano, de R\$ 10.075,00, o que evidencia – comparativamente - um expressivo PIB *per capita* do município de Serra (IBGE/MPD, s.d).

De acordo com o *Mapa da Pobreza e Desigualdade (MPD)*<sup>37</sup> desenvolvido pelo IBGE em 2003, Serra apresentava uma incidência de pobreza de 30,60 % , enquanto que a média entre os municípios do estado era de 35,43%. Desta forma, observamos que em tal município o crescimento do PIB *per capita* não foi suficiente para reduzir a pobreza, caracterizando um elevado grau de pobreza, mesmo quando comparado com a média da Região Metropolitana da Grande Vitória (27,24%).

Com relação ao nível de desigualdade social, Serra apresenta um *Índice de Gini*<sup>38</sup> pouco superior à média dos municípios capixabas (0,43), com um índice de 0,44.

**Tabela - 2. Evolução da esperança de vida ao nascer da população Residente do Brasil, do Espírito Santo e de Serra/ES (1980, 1991 e 2000).**

Especificações	1980	1991	2000
----------------	------	------	------

<sup>37</sup> Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. NOTA: A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida utilizando o método da estimativa de pequenas áreas dos autores Elbers, Lanjouw e Lanjouw (2002). Disponível no site do IBGE em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

<sup>38</sup> O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nulo).



Brasil <sup>1</sup>	62,50	66,90	70,50
Espírito Santo	58,90	64,17	68,24
Serra	58,21	62,72	67,32

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2000 – PNUD e (1)Tábuas Completas de Mortalidade (IBGE, 2000); *Apud* Serra (PMS, 2007).

A partir da tabela 2, nota-se que em Serra, nos últimos três censos demográficos realizados pelo IBGE, a esperança de vida ao nascer foi nos três momentos inferior à média nacional e a capixaba.

Observa-se que, embora Serra tenha vivenciado um expressivo desenvolvimento econômico, este não foi acompanhado de melhorias na qualidade de vida da população serrana. A ação do poder público municipal não foi capaz de minimizar os problemas sociais que se desenvolveram concomitantemente com o processo de urbanização desencadeado nos últimos 40 anos. Pelo contrário, a ação do poder público, especialmente no nível federal e estadual, foi colaboradora com a segregação socioespacial do município.

Estudo realizado por Pires e Tomas (2007), que abrangeu as cidades nordestinas de médio e de grande porte com e sem práticas participativas, evidenciaram que a existência de instituições participativas cria incentivos e pressões para governos locais modernizarem sua administração e ampliarem sua capacidade de investimento. Um estudo realizado por Bodart e Madalena (2008)<sup>39</sup> revelou que após a implantação do OP houve em Serra um rápido crescimento de sua receita total (ver figura 2) e de sua capacidade de investimento (ver figura 3), embora essa constatação não garanta que tal evolução esteja diretamente relacionada à prática de OP em Serra.

**Figura – 2. Evolução da receita total do município de Serra/ES (1997-2007).**

**Fonte:** Serra (PMS, 2007); Serra (PMS, 2008).

<sup>39</sup> Trabalho apresentado no Seminário Política e Planejamento: Economia, Sociedade e Território – PPLA/Curitiba, em agosto de 2008, sob o título “Um balanço dos dez anos de Orçamento Participativo no município de Serra/ES (1997-2007)”.

A figura 2 evidencia o crescimento da receita total do município, apresentando, no período entre 1997 a 2006, uma taxa de crescimento superior a 140%. Se ampliar o período de análise entre os anos de 1994 e 2006, a taxa de crescimento passa para aproximadamente 390%. (BODART; MADALENA, 2008, p. 5).

É importante notar que quando o OP passou a ser posto em prática (em 1997) a receita total do município era de cerca de R\$ 159.647.000. Hoje a receita, como apresentado no Figura 2, é bem maior que naquele primeiro ano de orçamento participativo, alcançando cerca de R\$ 480.000.000, em 2007.

A capacidade de investimento de Serra se apresenta com destaque no cenário capixaba. No ano de 2005, foi o município que mais realizou investimentos públicos entre os municípios capixabas e isso sem apresentar um déficit em suas contas públicas (Anuário Finanças dos municípios capixabas, 2006).

De acordo com os Balanços municipais (SERRA, 2008), a evolução dos investimentos públicos (em valores reais) se deu paralelamente a evolução da arrecadação do ICMS (sendo em 2000 R\$ 87.987.000 e saltando para R\$ 200.529.000 em 2006) e do ISS (que no mesmo período passou de R\$ 21.779.000 para R\$ 71.971.000). A receita do município era, no ano 2000, R\$ 208.772.000. Em 2006 a receita foi de R\$ 447.798.000, apresentando um crescimento de 107,24% (valores correntes aproximados).

A capacidade de investimento público de Serra nem sempre foi favorável, como apresentaram Lacerda e Buffon (2000):

A Serra é um dos municípios do Espírito Santo que apresenta a menor capacidade de investimento. Essa conclusão é obtida examinando-se o volume de investimentos com relação ao total das receitas. Em 1998, o percentual de Serra era de apenas 4,5%. Isso significa que, de cada R\$ 100 recebidos pela Prefeitura, apenas 4,5 reais foram destinados a investimentos. (LACERDA; BUFFON, 2000 p.65).

O crescimento percentual da capacidade de investimento foi superior ao crescimento percentual da receita, evidenciando que comparando o crescimento dos gastos com os investimentos apresentados observa-se que tais gastos cresceram 146,04% entre os anos de 2000 a 2006, contra o crescimento de 107,24% da

receita. Devido a tal crescimento, foi possível o município se destacar em 2005 como o líder estadual em investimentos, superando Vitória e Linhares.

**Tabela - 3. Investimento total dos dez maiores municípios investidores do Espírito Santo, em 2005 e suas respectivas receitas no referido ano.**

Posição	Municípios	Receita Total <sup>a</sup>	Investimentos – R\$
1º	Serra	341.896,0	78.325.028
2º	Vitória	631.329,7	49.777.111
3º	Linhares	147.566,2	27.714.098
4º	Vila Velha	244.501,5	24.367.886
5º	Aracruz	155.253,7	22.874.714
6º	Cariacica	151.019,2	20.738.229
7º	Cachoeiro de Itapemirim	119.379,8	12.155.071
8º	Guarapari	74.058,5	7.966.954
9º	Colatina	100.232,1	7.943.669
10º	Jaguaré	41.173,7	7.339.869

**Fonte:** Anuário Finanças Municipais Capixabas 2006; Anuário Finanças dos Municípios Capixabas, 2006.

<sup>a</sup> em mil reais.

A Revista Municipalidades do ano de 2006 destacou o município da Serra/ES na 17ª posição no ranking nacional em investimentos públicos realizados, superando diversas capitais como, Salvador, Goiânia, Fortaleza, Recife, Manaus, Teresina, Aracaju, Palmas, Natal, Belém, São Luiz, além de outros municípios de porte médio.

A figura 3 apresenta um demonstrativo da participação dos investimentos totais sobre a receita total do município, evidenciando seu contínuo crescimento até o ano de 2002, sua queda no ano de 2003 e a retomada do crescimento de sua participação.

**Figura – 3. Participação dos investimentos totais sobre a receita total- Serra/ES (1997-2007).**

**Fonte:** Balanços Municipais de Serra/ES (PMS, 2007). *Apud* Bodart; Madalena (2008, p. 8).

Nota-se que a capacidade de investimento do município de Serra/ES é bem significativa. Essa característica pode colaborar para o êxito da prática do Orçamento Participativo, uma vez a capacidade de investimento tem sido apontada pela literatura como fundamental para o sucesso da prática deliberativa, como destacaram Marquetti (2007), Pires e Tomas (2007), Marquetti e Campos (2008).

### **4.3. A estrutura organizacional do Orçamento Participativo da Serra/ES**

Ribeiro e Grazia (2003), afirmam que as experiências de OP seriam resultados das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa, de igual modo, às origens do OP de Serra está diretamente ligada à insatisfação social.

De acordo com entrevistas realizadas a 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 ao surgimento, 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 Orçamento Participativo em Serra/ES.

O processo de elaboração de uma assembléia do orçamento público municipal ocorreu a partir da participação da sociedade civil, sendo esta regulamentada através da Lei nº1788/94, de iniciativa popular, dando origem a Assembléia Municipal do Orçamento (AMO).

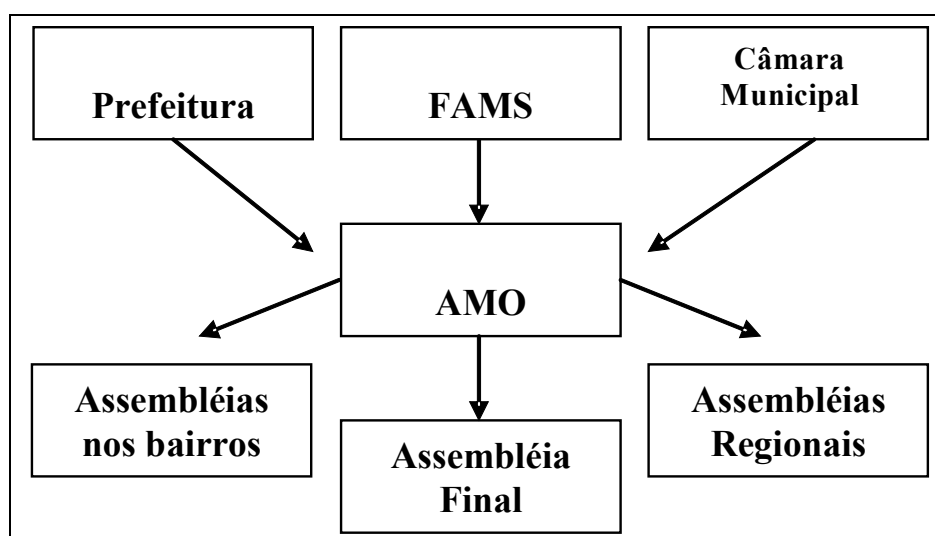
Todavia, sua oficialização não foi suficiente para a efetivação do processo, uma vez que o executivo não cumpria as metas estabelecidas pela AMO. A falta de vontade política, naquele período, inviabilizou a prática de Orçamento Participativo. Como Marquetti (2007), Boas (2007), Coêlho (2007), Marquetti e Campos (2008) e Teixeira (2003) observaram, a vontade política para a implementação do OP é de fundamental importância, e Serra não se diferenciou desta realidade. Em Serra, apenas a existência prévia de capital social não foi suficiente para a implantação do OP.

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.

Diversos estudos, com destaque para Avritzer e Navarro (2003), identificam dois pontos fundamentais para o sucesso da prática de Orçamento Participativo, são eles: a capacidade administrativa (estrutura, número de funcionários, existência de

unidades encarregadas de coordenar/implementar políticas, etc.); e capacidade financeira (orçamento para investimento e manutenção) (PIRES; TOMAS, 2007).

A organização da Assembléia Municipal do Orçamento (AMO) é exemplificada pela figura 4:



**Figura – 4. Organograma funcional do OP de Serra/ES.**

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo 2007 (PMS, 2007c).

Quanto à estrutura institucional do OP de Serra/ES, foi possível identificar, a partir de entrevistas a membros do NAOP 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 é conduzido pela Assembléia Municipal do Orçamento (AMO), instituída pela lei 1788, 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 junto às comissões orçamentárias. A AMO é instalada anualmente, sendo eleito pelos delegados (representante escolhidos por cada segmento participante das assembléias) sua coordenação, secretaria e 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.

Em relação à variável capacidade administrativa, Ribeiro e Grazia (2003) apontam que a realização do OP requer que os governos locais regionalizem sua administração, criando unidades gestoras capazes de estimular e coordenar a participação popular nos diversos bairros da cidade. O grande desafio é identificar elementos capazes de orientar essa reorganização.

Ribeiro e Grazia (2003) apontam, ainda, que é fundamental a existência de equipes e organismos administrativos especializados para exercer a coordenação do processo participativo. No caso de Serra, a AMO se apresenta como a entidade responsável por promover o encontro entre sociedade civil e representantes do Poder Executivo.

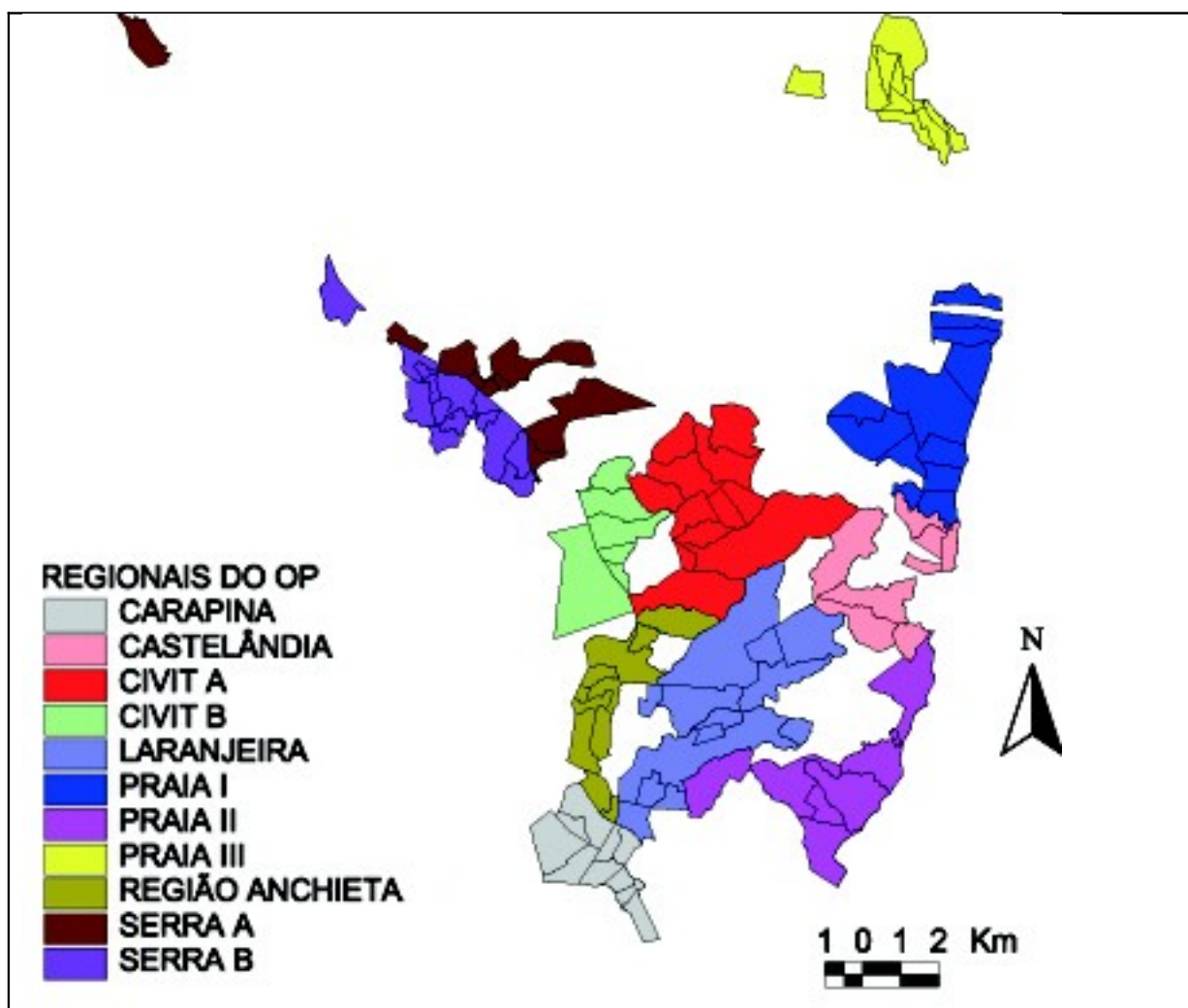
Além das assembleias regionais são realizadas, antes destas as assembleias por bairro.

A estrutura institucional apresentada pelo OP de Serra possibilita a existência de um espaço público que viabilize o encontro entre representantes da sociedade civil organizada e o governo - como defendem os teóricos da democracia deliberativa - onde ocorrem relações formais e informais as quais irão definir os resultados e os impactos da política participativa, configurando-se como uma instituição híbrida democrática.

Com relação à evolução do desenho institucional adotado para o OP, Pires e Tomas (2007, p. 165), apontaram a necessidade de evolução ao longo do tempo. O OP de Serra foi, ao longo do tempo, sofrendo mudanças em suas regras e métodos buscando possibilitar uma maior participação social e um maior atendimento às regiões mais carentes (Carlos, 2007, p. 147). Afirma Carlos 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, ocorrido em 1999, como a Região Praia, em Praia I e Praia II e da Região Sede, em Sede I e Sede II (Carlos, 2007). Além destas optou-se e subdividir a Região de CIVIT, em CIVIT I e CIVIT II e uma reordenação de alguns bairros dando origem a Região de Castelândia.

Para a realização de assembléias regionais, a cidade está atualmente dividida em onze (11) regiões ou regionais, como indica o cartograma 7.



**CARTOGRAMA – 7. Serra: Regionais do Orçamento Participativo.**

**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 (PMS, 2008).

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 a divulgação dos dados do último censo do IBGE (Carlos, 2007, p. 193).

A metodologia desenvolvida para a distribuição dos recursos entre as Regionais é baseada em três índices, são eles: o *Índice de Gestão* que é 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 índice é o *Índice de Cidadania Participativa* que observa o número de participantes na Assembléia Municipal do Orçamento (AMO) e a adimplência de IPTU; o terceiro índice é *Índice Social*, composto pelo tamanho da população e pela taxa de analfabetismo entre os indivíduos acima de 15 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 um menor volume de investimentos nos anos anteriores. No Índice de Cidadania Participativa, busca dotar de mais investimentos às regionais que apresentam 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 de mais de 15 anos.

A literatura tem apontado para o perigo da produção de consensos coletivos, indicando a necessidade de indivíduos conscientes (SOUZA, 2006). “Um dos maiores desafios encontrado pela FAMS é a formação de lideranças”. Com o objetivo de tratar essa questão a Federação firmou parceria com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e com o Instituto de Desenvolvimento e Educação de Adultos (IDEA) a cerca de 10 anos para ministrar cursos de capacitação de lideranças comunitárias (CARLOS, 2007, p. 141). De acordo com Carlos, desde 2006 a FAMS passou a contar com o apoio da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que desde então tem disponibilizado seus professores para ministrar os cursos de capacitação.

Um outro perigo apontado pela literatura especializada está na possibilidade de cooptação ou a sub-representação dos grupos desprivilegiados. Marquetti e Campos (2008, p. 21), por exemplo, advertem que “caso os setores sociais que efetivamente participem sejam os grupos tradicionalmente beneficiados pelo poder econômico e político, os processos irão reproduzir as condições de desigualdades existentes”. Em análise do perfil dos participantes do OP em Porto Alegre ficou evidenciado que “a população de baixa renda possui uma participação no OP muito superior à sua representação na cidade” (MARQUETTI, 2003; 2008). Em São Paulo, um fenômeno parecido foi observado por Campos (2008).

A capacidade financeira tem se mostrado variável fundamental para o sucesso do OP (PIRES; TOMAS, 2007). Marquetti (2003), por exemplo, atribuiu o



sucesso de Porto Alegre a sua ampliação da capacidade de investimento da prefeitura<sup>40</sup> (de 8,4 a 14,5% do orçamento municipal). Wampler (2000) aponta o insucesso do OP de Recife, durante a administração de Jarbas Vasconcelos, como fruto do baixo nível de investimento da prefeitura no OP. De acordo com a literatura especializada, um dos principais problemas que o OP enfrenta é justamente o limitado valor destinado à sua prática (VITALE, 2004 *apud* MORAES, 2008).

Ao analisar a evolução dos valores destinados ao OP 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 5 e 6:

**Figura - 5. Evolução dos valores destinados ao OP de Serra/ES (1998-2007).**

Fonte: Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).

Figura 5 nos possibilita observar um incremento constante nos valores destinados ao OP entre o período de 1997 a 2007.

**Figura - 6. Participação dos valores destinados em obras do OP de Serra em seus investimentos totais (1997-2006).**

Fonte: Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).

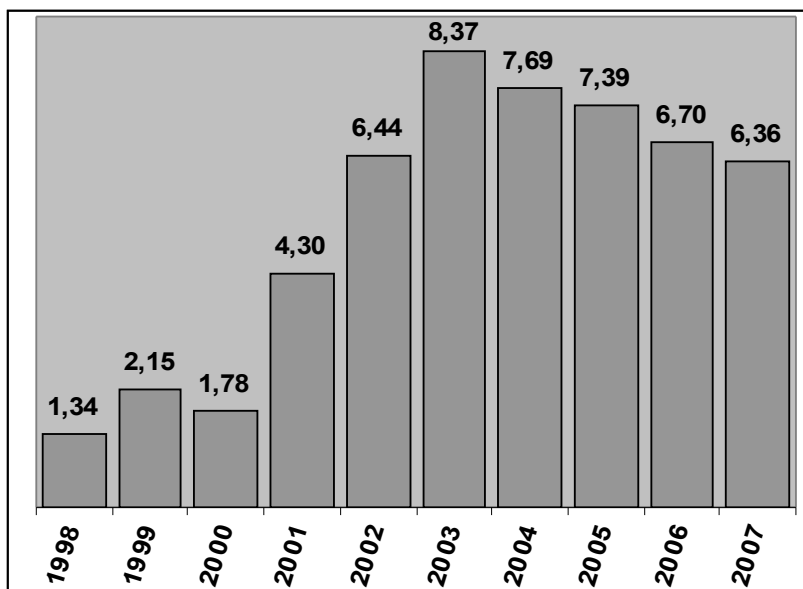
A Figura 6 permite constatar que tal incremento não foi proporcionalmente acompanhado pela evolução da capacidade de investimento municipal. Desta forma, se apropriando do critério de classificação utilizado por Marquetti (2007), a experiência de Serra indica se tratar de um *OP de média intensidade*, pois o percentual dos investimentos deliberado pelos participantes está longe de atingir o percentual de 80% do *OP de alta intensidade*.

Ainda observando a figura 6 é possível identificar que em 2002 o percentual dos investimentos destinados ao OP voltou a se aproximar daquele observado no

<sup>40</sup> Marquetti (2003), assim como atestou, em parte, o sucesso do OP de Porto Alegre devido a ampliação de sua capacidade financeira, em obra posterior (2008) apontou que a queda da receita daquele município, ocorrido a partir de 2001, gerou uma queda substancial no número de participante no OP. Essa situação, associada a problemas políticos do PT, teria sido responsáveis pela derrota da Frente Popular nas eleições de 2004.

primeiro ano de prática de orçamento participativo. Possivelmente esse comportamento esteja relacionado ao fato de ter sido o ano de maior participação social, como destacou Carlos (2007, p. 143).

A figura 7 nos possibilita constatar a relação entre a receita total do município com os valores destinados ao OP



**Figura - 7. Participação dos valores destinados ao OP na receita total de Serra/ES (1998-2007).**

Fonte: Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).

Observou-se que o município de Serra tem, nos últimos anos, ampliado seu poder de investimento. Esse fator não tem se convertido, proporcionalmente, em uma maior participação popular na elaboração do orçamento municipal pelo Orçamento Participativo. Desta forma, em se tratando de uma efetiva participação popular na decisão alocativa dos investimentos em obras, observou-se uma pequena e tímida ampliação da participação dos recursos destinados ao OP na receita total do município até o ano de 2003 e, posteriormente, uma trajetória de involução em tal participação. Quando comparado à evolução dos investimentos totais aos valores destinados ao OP, observou-se uma queda expressiva. Constatou-se que o valor absoluto de recursos para o OP tem sido pouco ampliado frente à capacidade de investimento do município, o que nos leva a concluir que o OP de Serra já apresentou uma posição mais central na gestão pública deste município.

#### **4.4. 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 (como apresentado anteriormente no mapa 6) e a regionalização do Orçamento Participativo (mapa 7).

Para a efetivação da proposta desta dissertação foram selecionados - a partir do censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico (IBGE) no ano de 2000<sup>41</sup> – alguns indicadores sociais. São eles:

- Renda média mensal dos chefes de domicílio;
- Percentual de chefe de domicílio com renda de até 2 salários mínimos<sup>42</sup>;
- Percentual de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais;
- Proporção de domicílio inadequado<sup>43</sup>;
- Proporção de domicílio com esgoto inadequado<sup>44</sup>.

A partir dos dados referentes os bairros de Serra/ES foram identificados os indicadores selecionados das 11 regionais do OP (suas médias ponderadas), como indica a tabela 4. 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).

---

<sup>41</sup> Tais indicadores foram obtidos a partir de dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2004).

<sup>42</sup> Salário mínimo de R\$ 151,00, referente ao período do censo demográfico de 2000.

<sup>43</sup> Foram considerados domicílios inadequados as unidades de habitação em cômodo ou improvisado.

<sup>44</sup> Foram considerados como sistema de esgoto inadequado aqueles domicílios que não possuíam ligação com rede geral de esgoto ou fossa séptica.

**Tabela 4 – Renda média mensal de chefe de domicílio, proporção de domicílio com renda até 2 salários mínimos, taxa de analfabetismo entre a população maior de 15 anos, taxa de esgoto inadequado, proporção de domicílio sem coleta de lixo, por regional de Serra/ES (2000).**

Regional	Renda média mensal chefe dom. (R\$)	% chefe domicílio com renda até 2 SM (R\$)	% analfab. de 15 anos ou mais	% esgoto inadequado	Proporção de domicílio sem coleta de lixo	Proporção de domicílio inadequado
Anchieta	351,59	57	11	19	7	2,5
Carapina	713,88	13	8	26	6	0,9
Castelândia	592,04	62	10	28	4	1,3
Civit A	669,18	33	4	14	2	0,6
CIVIT B	380,28	59	11	37	10	0,5
Laranjeiras	790,37	23	3	9	2	1,0
Praia I	624,84	46	8	28	4	2,1
Praia II	571,06	58	10	50	5	4,0
Praia III	483,58	61	9	55	5	0,9
Serra A	391,02	59	15	27	9	0,5
Serra B	438,28	56	10	32	9	0,6

Fonte: SEPLAE/NAOP (PMS, 2008); Censo demográfico (IBGE, 2000).

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*. Desta forma, as regionais que se localizarem no primeiro *quartil* da renda média dos chefes de domicílio, por exemplo, serão identificadas como sendo de *Baixo status* e aquelas que se localizarem no último *quartil* estarão sendo classificadas como *Alto status*.

**Tabela 5 – Identificação dos *QUARTIS* da renda média mensal dos chefes de domicílio, da proporção de domicílio com renda até 2 salários mínimos, da taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais, da taxa de esgotos inadequado, por regional de Serra/ES (2000).**

Regional	Quartis				
	Renda média mensal chefe dom.	% chefe domicílio com renda até 2 SM	% anal-fab. de 15 anos ou mais	Proporção de domicílio com esgoto inadeq.	Proporção de domicílio inadeq.
Anchieta	1	2	4	1	4
CIVIT B	1	4	4	4	1
Serra A	1	4	4	2	1
Praia III	2	4	2	4	2
Serra B	2	2	3	3	2
Castelândia	3	4	3	3	3
Praia I	3	2	2	3	4
Praia II	3	3	3	4	4
Carapina	4	1	2	2	2
Civit A	4	1	1	1	1
Laranjeiras	4	1	1	1	3

**Fonte:** SEPLAE/NAOP (PMS, 2008); Censo demográfico (IBGE, 2000).

Identificado os *quartis* de cada indicador das regionais foi possível classificá-las por *status*. O resultado (ver tabela 6) possibilita identificar Civit A e Laranjeiras como áreas de mais alto status, uma vez que todos os indicadores em análise convergem para esse sentido. Da mesma forma é possível identificar as regionais de Civit B e Anchieta com as áreas de pior situação socioeconômica. Porém as demais regionais apresentam variações em suas classificações, ora classificadas como Alto *status*, ora como “Médio baixo”. Desta forma, para a efetivação da regionalização por grupo de *status* optou-se por utilizar as análises separadamente dos indicadores, ou seja, regionalizar, de forma separada, as regionais de acordo com cada um dos indicadores.

**Tabela 6 – Classificação por grupo de *status* a partir dos *QUARTIS* de indicadores selecionados, por regional de Serra/ES (2000).**

Regional	Grupo de <i>status</i> (com base nos quartis)				
	Renda média mensal chefe dom.	% chefe domicílio com renda até 2 SM	% alfab. de 15 anos ou mais	Proporção de dom. com esgoto inadeq.	Proporção de Domicílio inadeq.
Anchieta	Baixo	Médio alto	Baixo	Alto	Baixo
CIVIT B	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Alto
Serra A	Baixo	Baixo	Baixo	Médio alto	Alto
Praia III	Médio baixo	Baixo	Médio alto	Baixo	Médio alto
Serra B	Médio baixo	Médio alto	Médio baixo	Médio baixo	Médio alto
Castelândia	Médio alto	Baixo	Médio baixo	Médio baixo	Médio baixo
Praia I	Médio alto	Médio alto	Médio alto	Médio baixo	Baixo
Praia II	Médio alto	Médio baixo	Médio baixo	Baixo	Baixo
Carapina	Alto	Alto	Médio alto	Médio alto	Médio alto
Civit A	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Laranjeiras	Alto	Alto	Alto	Alto	Médio baixo

**Fonte:** SEPLAE/NAOP (PMS, 2008); Censo demográfico (IBGE, 2000).

A partir das rendas mensais dos chefes de domicílios foram identificadas as rendas médias ponderadas dos chefes de domicílios de cada uma das 11 regionais. Esse procedimento metodológico tem como objetivo classificar as regionais em áreas de *status* sociais (baixo *status*, médio baixo, médio alto e alto *status*) como indica a tabela 7.

Uma vez identificado às áreas sociais em grupos de *status* social, torna-se possível analisar se o poder público municipal tem, por meio da prática de OP, beneficiado as áreas de alto *status*, mantendo assim o “*princípio de causação circular*” ou se tem promovido redistribuição de renda real.

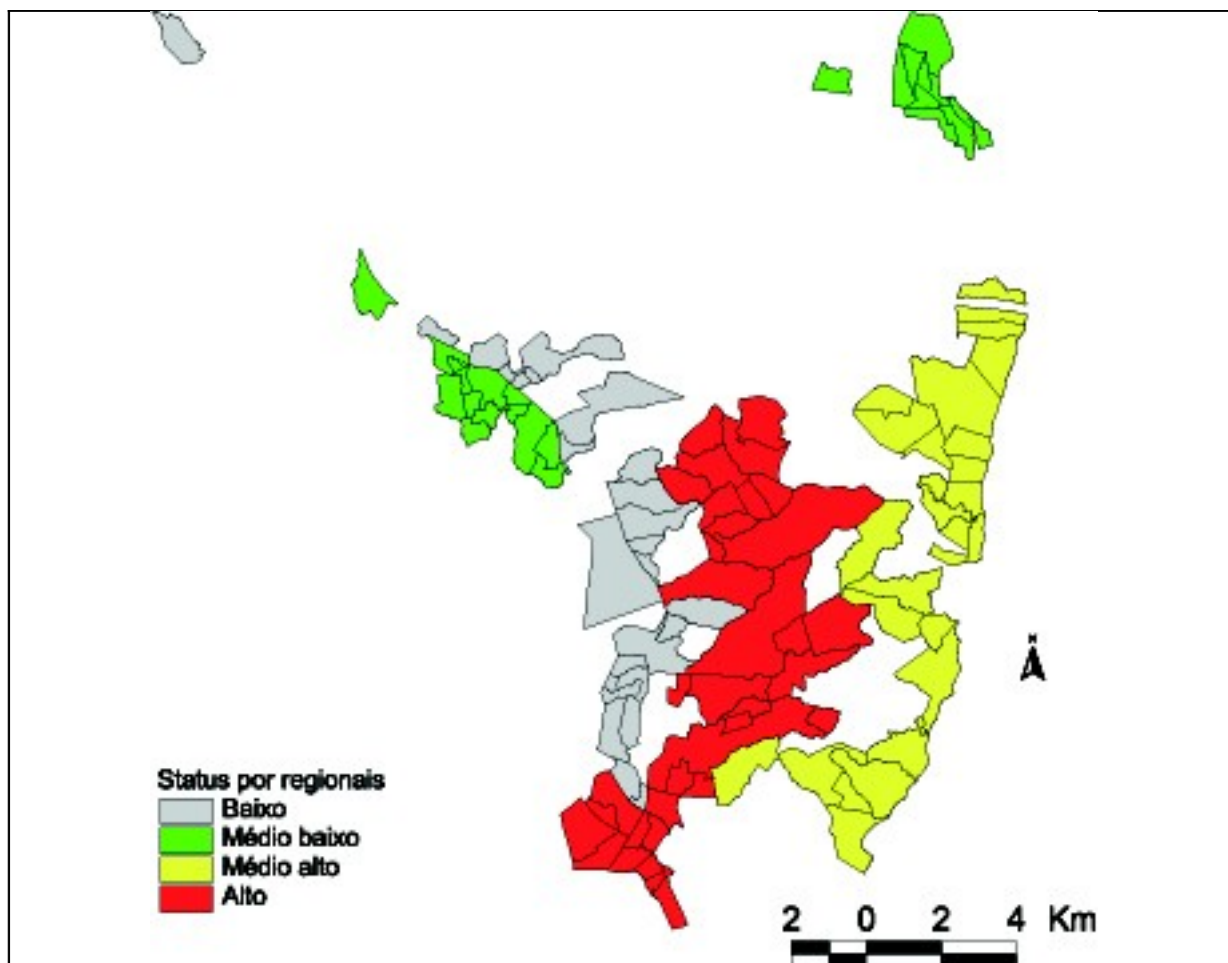
**Tabela 7 - Classificação das regionais de Serra/ES em áreas de *status* sociais de acordo com a renda média do chefe de domicílio (2000).**

<b>Status</b>	<b>Regional do OP</b>	<b>Renda média mensal dos chefes de domicílio</b>
<b>Baixo</b>	<b>Anchieta</b>	<b>351,59</b>
	<b>CIVIT B</b>	<b>380,28</b>
	<b>Serra A</b>	<b>391,02</b>
<b>Médio baixo</b>	<b>Serra B</b>	<b>438,28</b>
	<b>Praia III</b>	<b>483,58</b>
<b>Médio alto</b>	<b>Praia II</b>	<b>571,06</b>
	<b>Castelândia</b>	<b>592,04</b>
	<b>Praia I</b>	<b>624,84</b>
<b>Alto</b>	<b>Civit A</b>	<b>669,18</b>
	<b>Carapina</b>	<b>713,88</b>
	<b>Laranjeiras</b>	<b>790,37</b>

**Fonte:** SEPLAE/NAOP (PMS, 2008); Censo demográfico (IBGE, 2000).

Os dados acima foram exportados para o Software ArcView 3.2<sup>45</sup> a fim de produzir uma cartograma que proporcionasse uma visualização espacial das áreas de *status* sociais. Como resultado, o cartograma 1 possibilita uma visualização espacial desta regionalização baseada na renda média mensal dos chefes de domicílios das regionais do OP.

<sup>45</sup> O ArcView 3.2 trata-se de um software de SIG (sistema de Informações geográficas) que permite visualizar, produzir ou manipular dados de componentes geográficos.



**CARTOGRAMA – 8. Serra: regionalização em grupos de status social (por *quartéis*) com base na renda média mensal dos chefes de domicílios por regional (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 (PMS, 2008).

Ao manipular os dados referentes aos bairros de Serra ficou notório que eles são significativamente heterogêneos. Desta forma tornou-se necessário regionalizar o espaço urbano de Serra desconsiderando as regionais do OP utilizadas pela prefeitura municipal. O objetivo é identificar, em uma escala menor, as áreas sociais.

Para a efetivação da análise alocativa das obras de infraestrutura destinada ao OP foi necessário utilizar duas unidades espaciais de análise: a “região<sup>46</sup>” e o “bairro”. Isso dá por duas razões básicas; i) no recorte *regional*, a alocação dos investimentos públicos em uma prática de OP se dá, geralmente, por critérios técnicos, desta forma a análise da espacialização dos investimentos entre as

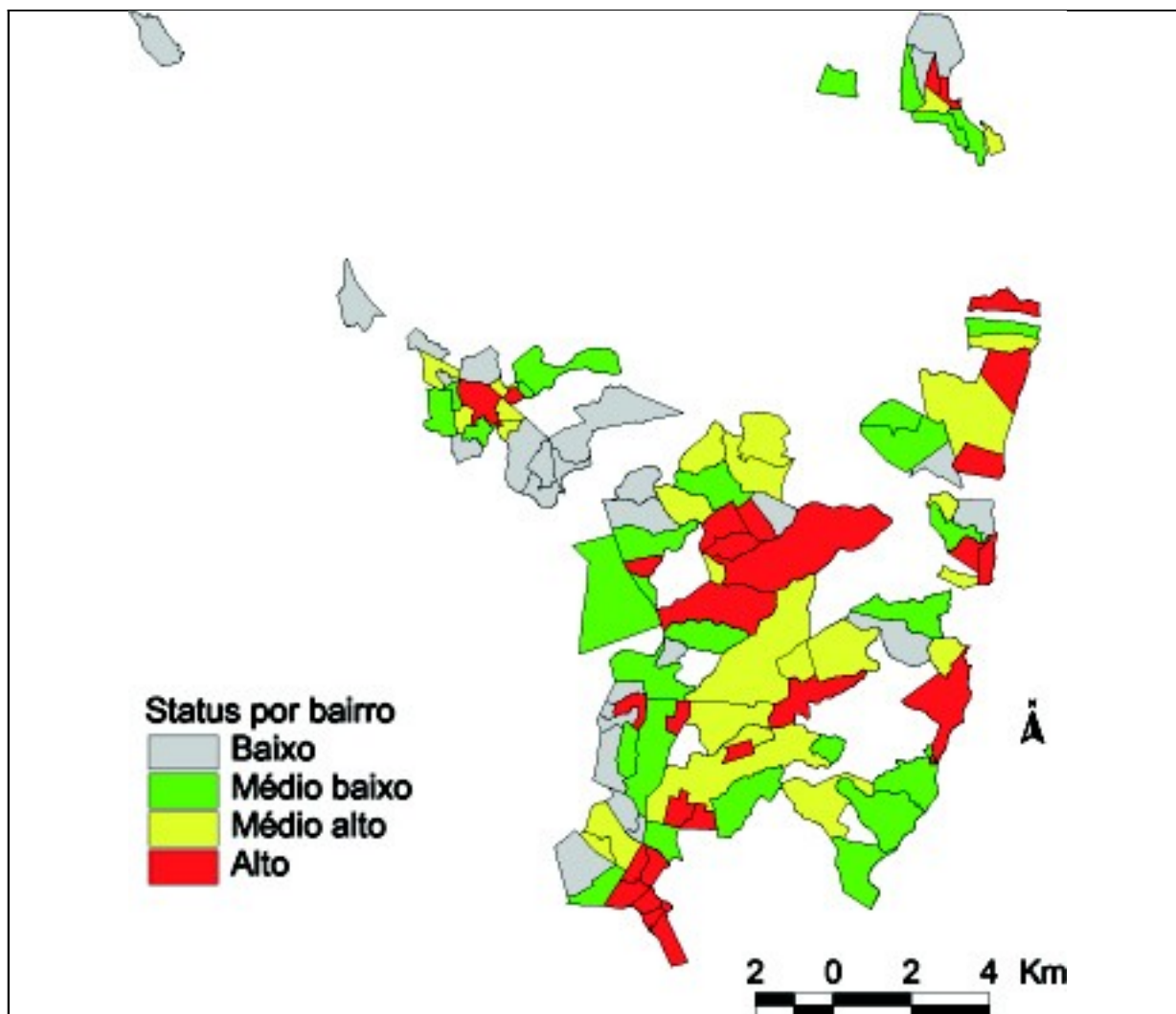
<sup>46</sup> O termo “região” ou “regional”, utilizado neste artigo se refere à regionalização baseada no agrupamento de bairros da cidade para a distribuição (entre as regiões) dos valores destinados ao OP. Desta forma, se trata de uma região administrativa composta por diversos bairros da cidade a fim de facilitar a prática do OP.



regionais da cidade evidenciará a lógica alocativa do instrumento (OP) e não necessariamente da deliberação social; ii) o recorte *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.

Para a classificação dos bairros em áreas de *status* social foi utilizado o Software Estatístico SPSS (**S**tatistical **P**ackage for the **S**ocial **S**ciences). Serra possuía, em 2000, 119 bairros, sendo destes 109 analisados na presente dissertação, pois os bairros rurais ou aqueles que não apresentavam os dados necessários à presente análise foram desconsiderados.

A metodologia consistiu em identificar os *quartis* a partir da renda média do chefe de domicílio. Ou seja, o primeiro *quartil* foi classificado como área de baixo *status*, o segundo *quartil* como médio baixo, o terceiro como médio alto e, por fim, o quarto *quartil* como área de alto *status* (cartograma 2).



**CARTOGRAMA – 9. Serra: regionalização em grupos de status social com base na renda média mensal dos chefes de domicílios 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 (PMS, 2008).

Ao comparar a classificação por bairro apresentada no cartograma 2 com aquela apresentada no cartograma 1 nota-se que existem bairros de alta renda em regionais classificadas como baixa renda e vice versa. Desta forma o investimento público pode estar sendo alocado em bairros de alto *status* localizados em regionais de baixo *status*, o que indica a necessidade de averiguar a alocação das obras públicas do OP também na escala intrarregional.

## **5 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ALOCAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS NO ESPAÇO URBANO DA SERRA/ES (1998 – 2007)**

Este capítulo procura identificar a lógica alocativa dos investimentos públicos, especificamente os investimentos em obras de infraestrutura destinados a deliberação social alocados no espaço intraurbano de Serra/ES. Busca-se averiguar se o OP tem sido capaz de modificar tal lógica, gerando maior justiça social. O recorte temporal da análise se limita entre o início da prática de orçamento participativo em Serra e o ano anterior ao início da coleta de dados para a realização da presente dissertação de mestrado (1998 a 2007). Não foi incluído o ano de 2008 e o primeiro semestre de 2009 devido a falta de dados disponíveis relacionados a alocação das obras do OP.

Estudos desenvolvidos, no Brasil, ainda no período militar (VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979; VETTER e MASSENA, 1981; VETTER e PINTO, 1981) e mais recentemente, os trabalhos de Marques (2000), Marques e Torres (2005), e de Terra (2007) têm apontado que a lógica alocativa das obras públicas tem favorecido os grupos sociais de alto *status*. Tal comportamento tem gerado uma crise à democracia representativa e, conseqüentemente, induzido o desenvolvimento das teorias participativas e deliberativas no Brasil. Nesse contexto, vem se multiplicando no Brasil uma nova instituição democrática: o Orçamento Participativo (OP).

O Orçamento Participativo (OP) tem sido apontado como uma “inovação democrática” (AVRITZER, 2003) capaz de promover redistribuição dos investimentos em infraestrutura (MARQUETTI, 2003; 2007; 2008; CAMPOS, 2008; CARLOS; 2007).

Até o momento a deliberação social e o instrumento de gestão denominado Orçamento Participativo têm sido analisados como um único fenômeno, porém aqui, serão tratados como dois fenômenos correlatos, mas distintos. Desta forma, a inovação deste trabalho está em analisar a prática do OP em dois aspectos separados: a) entender a lógica alocativa do instrumento técnico (OP) a partir de seus critérios de alocação de obras públicas; b) compreender a lógica alocativa da deliberação.

No primeiro momento, será realizada uma análise da lógica alocativa dos investimentos destinados ao OP de Serra entre as regionais do OP e, posteriormente, entre os bairros.

A análise da distribuição dos recursos públicos entre as regionais (como realizado nos estudos dos casos de Porto Alegre/RS [MARQUETTE, 2008], Belo Horizonte/MG [2003] e Serra/ES [2007]) não possibilita afirmar com precisão que a deliberação social praticada no OP tem característica redistributiva ou não, apenas aponta o potencial do OP enquanto instrumento de gestão, sendo este capaz de promover redistribuição de renda (a partir de seus critérios técnicos) entre as regiões.

A partir da organização dos dados demográficos dos bairros (sendo estes a malha censitária utilizada pelo IGBE em Serra/ES) e da obtenção dos indicadores das regionais do OP de Serra/ES, bem como a identificação das áreas de *status* sociais com base na renda média dos chefes de domicílio, tornou-se possível confrontá-los à distribuição dos recursos públicos do OP investidos entre as regionais e posteriormente pelos bairros.

Desta forma buscou-se observar se o instrumento e/ou a deliberação social tem (têm) sido capaz(es) de promover(em) uma redistribuição dos investimentos públicos de forma mais justa, capaz de romper com as velhas práticas clientelísticas e reprodutoras das desigualdades socioespaciais intraurbanas tão comuns nas gestões públicas brasileiras. Da mesma forma, testar a hipótese de que quanto maior a autonomia da sociedade civil no OP maior a justiça social.

Em Serra/ES, os participantes do OP deliberam sobre parte dos recursos públicos, exclusivamente sobre a alocação e tipologia das obras públicas. Os valores destinados à deliberação popular são fixados pelo poder executivo municipal

a cada ano. Este valor é repartido entre as regionais<sup>47</sup> (conjunto de bairros) a partir de um critério técnico, composto por três índices: o *Índice de Gestão*, o *Índice de Cidadania Participativa*, e o *Índice Social*. Desta forma os valores destinados ao OP em Serra/ES são, através dos critérios técnicos, distribuídos entre as regiões. O mesmo ocorre em Porto Alegre (MARQUETTI, 2008, p. 36) e Belo Horizonte (PIRES, 2008, p. 60). Desta maneira, a distribuição dos recursos entre as regiões acaba sendo uma ação exclusiva do “instrumento OP”, ou seja, dos seus critérios técnicos. Assim a redistribuição de renda real entre as regiões não se caracterizará como resultado - pelo menos direto - da prática deliberativa. Desta forma, observar a lógica alocativa dos investimentos entre as regiões - como fizeram Carlos (2007), ao analisar a experiência de Serra/ES, Marquetti (2003; 2007; 2008) ao estudar o caso de Porto Alegre, e Pires (2008) ao analisar o OP de Belo Horizonte - não significa, necessariamente, avaliar a capacidade distributiva da deliberação social, apenas indica que a estrutura do OP tem ou não caráter redistributivo entre as regiões.

É sabido que em algumas experiências de OP os critérios para a divisão de recursos teriam sido desenvolvidos de forma participativa, mas mesmo, nestes casos não seria correto afirmar que a alocação mais justa dos recursos públicos entre as regiões foi fruto das plenárias do OP, uma vez que os valores e sua distribuição já estavam previamente determinados pelo instrumento.

Carlos (2007), ao avaliar o OP de Serra no período de 1998 a 2002 (em seu aspecto redistributivo) destacou que, de certo modo e grau, se trata de um caso de sucesso. Porém sua avaliação se limitou a análise da alocação dos investimentos entre as regionais.

Para que haja uma avaliação da potencialidade distributiva da deliberação popular, é necessário observar a lógica distributiva intraregional, pois é nesse espaço que agem - nos casos de orçamento deliberativos - ativamente os atores sociais. Uma vez definido, através dos critérios técnicos os valores destinados para cada região, dar-se início, através de fóruns públicos, as discussões populares. Nessa etapa, os responsáveis pelas decisões alocativas das obras de infraestrutura (é claro que delimitada dentro da região) passa a ser de exclusividade dos participantes do OP, onde estes - via plenárias regionais - decidem quais as obras

---

<sup>47</sup> São 11 regionais: Anchieta, Carapina, Castelândia, Civt I, Civt II, Laranjeiras, Prais I, Praia II, Praia III, Serra A e Serra B. Cada regional é composta por diversos bairros, sendo eles, em seus aspectos socioeconômicos, heterogêneos entre si.

serão executadas no ano posterior pelo poder público e em quais bairros serão alocados.

Identificar uma redistribuição das obras públicas entre as regiões do OP pode esconder uma possível concentração dessas obras em bairros de melhor situação social. Analisar a distribuição das obras entre as regiões do OP não garante que a mesma lógica alocativa ocorra entre os bairros de cada regional, principalmente quando esses bairros não são, como já apresentado, homogêneos, como ocorre em Serra/ES.

O procedimento metodológico do presente capítulo está estruturado em duas seções: i) identificar a espacialização dos investimentos públicos *per capita* em obras de infraestrutura destinados ao OP sobre as regionais, comparando-as os indicadores selecionados, por regional; ii) identificar a lógica alocativa de tais obras entre os bairros, também confrontando essa lógica com os indicadores selecionados. Desta forma busca-se analisar, na primeira seção, a capacidade redistributiva do instrumento de gestão pública praticado em Serra denominado Orçamento Participativo, assim como, na segunda seção, a potencialidade redistributiva da deliberação social.

Para a operacionalização das análises intrarregional foram utilizados o software *Statiscal Package for the Social Sciense* (SPSS), o software ArcView 3.2 e o Microsoft Office Excel. O primeiro software, SPSS, foi utilizado para a elaboração de tabelas de contingências, o segundo para a espacialização das variáveis utilizadas na análise sobre a malha urbana de Serra e o terceiro software para a projeção das variáveis em forma de gráficos.

Os bairros foram separados em *quartis* de acordo com cada indicador em estudo, bem como, de acordo com o investimento *per capita*. Para realização do teste Estatístico foi utilizado o SPSS a fim de apresentar a análise através de *contingency table*.

O termo "*contingency table*" (tabela de contingência) se refere ao fato de que as tabelas construídas são usadas para testar a existência de relações entre duas variáveis. No caso deste trabalho, o investimento *per capita* e os indicadores selecionados, a saber:

- A renda média mensal dos chefes de domicílio;

- O percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos;
- A taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais;
- A proporção de domicílios com esgoto inadequado;
- A proporção de domicílios inadequados.

Para testar a correlação entre as variáveis em estudo foram feitos testes *chi-Square*. Se o *chi-Square* for superior ao nível de significância pré-estabelecido, no caso, 5% de significância, o resultado estará sugerindo que não existem indícios de correlação entre as variáveis defrontadas. Se o resultado do *Chi-Square* for igual ou inferior à significância de 0,5% o teste estará indicando que existem indícios de correlação entre as variáveis.

### **5.1 – Avaliação do potencial redistributivo do critério de rateio do Orçamento Participativo de Serra /ES.**

Ao identificar os valores *per capita* destinados à prática do OP em Serra no período de 1998 a 2007 notou-se que tal distribuição foi significativamente desigual (ver tabela 8). De acordo com o Núcleo de Acompanhamento do OP (NAOP) isso ocorre devido ao fato de o OP estar estruturado por critérios de rateio de investimentos, de forma a atender as regionais com maior carência socioeconômica. Nessa seção busca-se averiguar se realmente isso vem ocorrendo em Serra/ES.

Com base nos dados obtidos através do Núcleo de Acompanhamento do OP é possível produzir um ranking de volume de investimento *per capita* entre as regionais, o que facilita a identificação das regionais onde o investimento *per capita* foi maior ou menor.

**Tabela 8 – Distribuição dos investimentos do OP *per capita* pelas regionais de Serra/ES (1998-2007).**

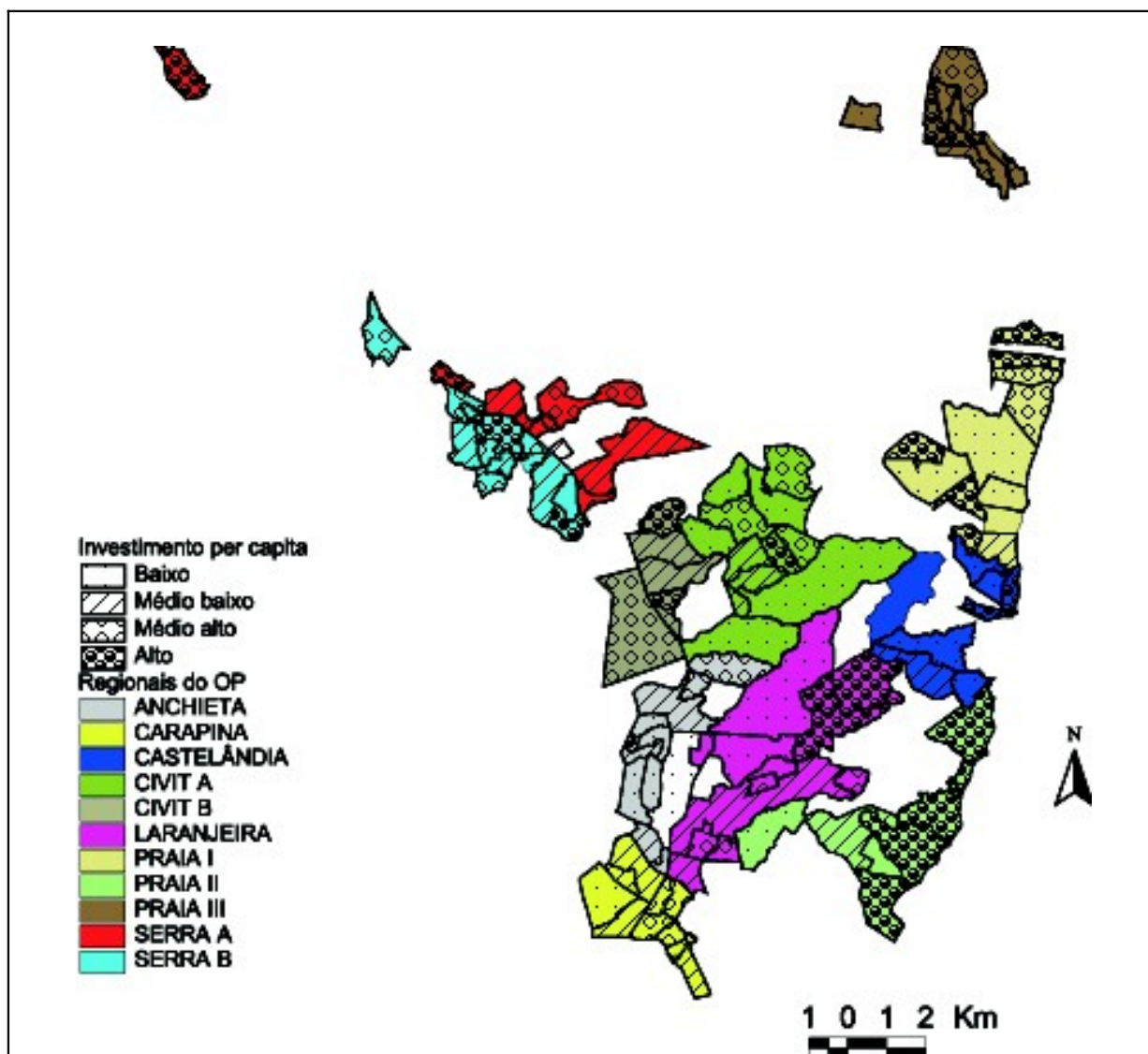
<b>Regionais</b>	<b>Investimento per capita</b>	<b>Ranking</b>
Praia III	<b>897,47</b>	1 <sup>a</sup>
CIVIT B	<b>671,82</b>	2 <sup>o</sup>
Serra B	<b>640,20</b>	3 <sup>o</sup>
Praia II	<b>598,25</b>	4 <sup>o</sup>
Serra A	<b>498,32</b>	5 <sup>o</sup>
Praia I	<b>433,56</b>	6 <sup>o</sup>
Laranjeiras	<b>433,27</b>	7 <sup>o</sup>
Anchieta	<b>402,87</b>	8 <sup>o</sup>
Castelândia	<b>357,48</b>	9 <sup>o</sup>
Carapina	<b>350,13</b>	10 <sup>o</sup>
Civit A	<b>341,30</b>	11 <sup>o</sup>

**Fonte:** SEPLAE/NAOP (PMS, 2008); Censo demográfico (IBGE, 2000).

A partir da tabela 8 é possível observar que a variação do volume de investimentos *per capita* destinado ao OP apresentou-se de forma acentuada, tendo como extremos a regional Praia III (R\$ 897,47) e Civit A (R\$ 341,30).

Ao observar a espacialização dos investimentos destinados ao orçamento participativo, no período de 1998 a 2007, é possível notar que a distribuição de tais recursos também não apresenta homogeneidade intrarregional (ver cartograma 3), ou seja, há regional, onde a média de investimento *per capita* foi alta, com bairros onde o investimento *per capita* do OP foi baixo e vice versa. Exemplificando, podemos observar o caso de Civit A (regional que recebeu menor investimento *per capita*) que possui bairros que receberam alto, baixo, médio baixo e alto investimento *per capita* durante o período analisado. O mesmo ocorre com a regional Praia III que apresentou ser a regional com o maior investimento *per capita* recebido a partir do orçamento participativo de Serra no intervalo de 1998-2007.





**CARTOGRAMA – 10. Serra: Distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007.**

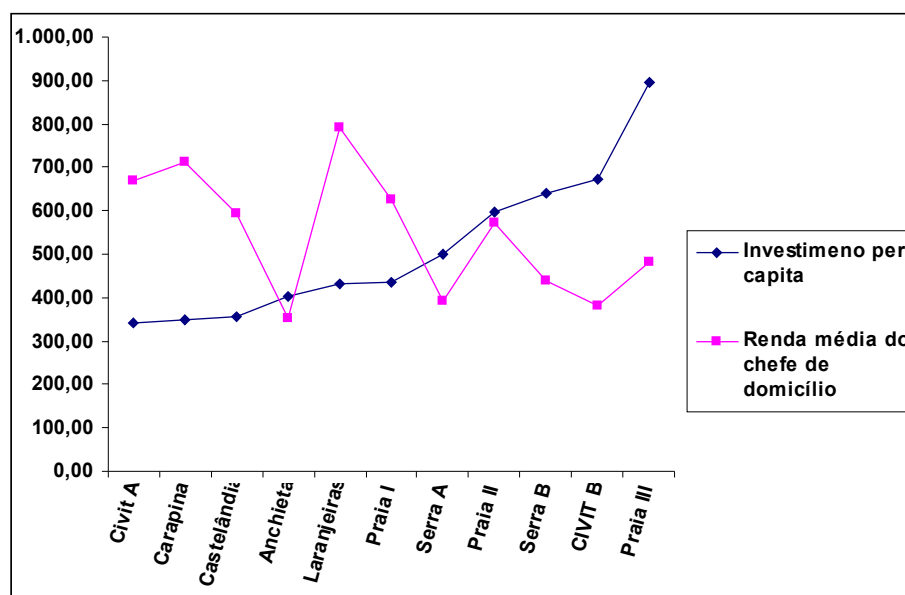
Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dados fornecidos pelo Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008).

Com relação à distribuição dos recursos públicos destinados ao OP durante o período em análise nota-se que mesmo naquela regional onde houve um alto investimento (Praia III) existem bairros onde o investimento *per capita* apresentou-se baixo, assim como, é possível observar que a regional (Civit A) que recebeu menor investimento *per capita*, durante o período em análise, apresentou bairros beneficiados com alto investimento *per capita*. Desta forma, limitar-se a análise da distribuição de tais recursos entre as regionais do OP não seria suficiente para aproximar-se de uma averiguação satisfatória, capaz de apontar quais grupos de

*status* social têm sido beneficiados pela proximidade e externalidade das obras públicas.

Uma questão, na presente análise, é central: quem se apropria dos benefícios das obras públicas numa gestão participativa deliberativa? Tal indagação nos leva a uma outra questão correlata: em uma gestão participativa deliberativa os grupos sociais de elevado *status* continuam sendo os beneficiados pela alocação das obras públicas, como historicamente vem ocorrendo em regimes democráticos (e não democráticos) não participativos? Seria o OP de Serra uma prática de gestão pública capaz de romper com a *causação circular*?

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 apresentaram um maior investimento *per capita* durante o período em estudo.



**Figura 8 - Distribuição de investimentos do OP per capita e média de rendimento dos chefes de domicílios, segundo as regiões de Serra/ES.**

Fonte: SEPLAE/NAOP (PMS. 2008); censo demográfico (IBGE, 2000).

Observando a figura 8 não é possível identificar uma correlação entre maior investimento *per capita* do OP e menor rendimento médio mensal dos chefes de domicílios. Para uma melhor percepção da lógica alocativa foram produzidos uma

tabela de contingência e objetivando uma melhor visualização esses dados foram exportados para o ArcView 3.2 a fim de reproduzir-los sobre a malha urbana de Serra.

Na tabela 9 (tabela de contingência) foram defrontado o investimento *per capita* com o percentual da renda média mensal dos chefes de domicílios.

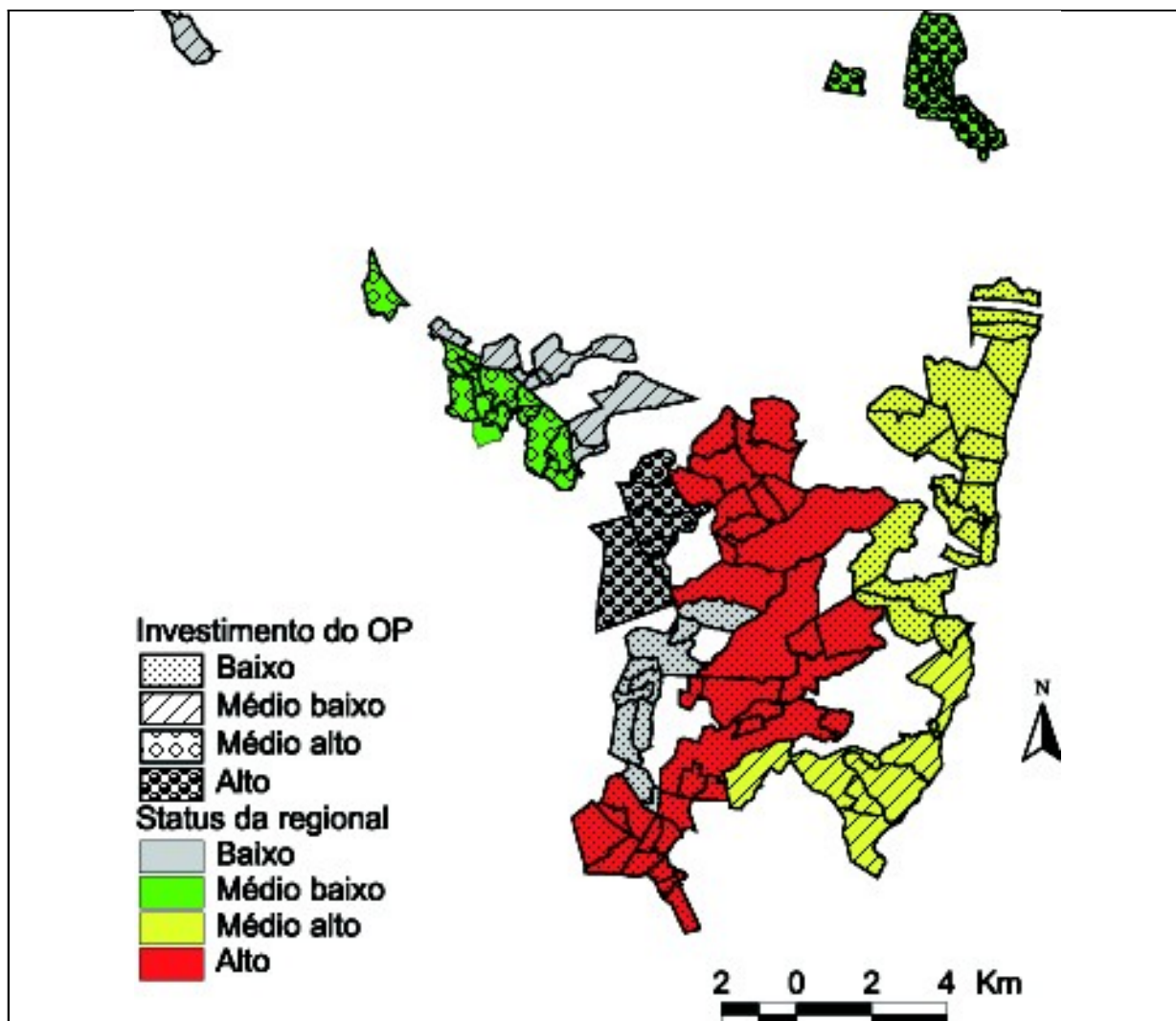
**Tabela 9 - Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP e renda média dos chefes de domicílios por regionais de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	Renda média dos chefes de domicílios				Total
	Baixa	Média Baixa	Média Alta	Alta	
Baixo					
Baixo	1	0	2	3	<b>6</b>
Médio baixo	1	0	1	0	<b>2</b>
Médio alto	0	1	0	0	<b>1</b>
Alto	1	1	0	0	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demográfico. (IBGE, 2000).

De acordo com a tabela 9, das 3 regionais classificadas como renda baixa, apenas 1 recebeu alto investimentos *per capita*. Das 3 regionais classificadas como renda alta, nenhuma deles tiveram um alto investimento *per capita*.

A tabela de contingência (tabela 9) possibilita identificar que das 3 regionais que receberam um investimento *per capita* classificado como “médio alto” e “alto” (terceiro e quarto *quartis*) todos estão classificados como “baixo” ou “média baixa” renda média mensal do chefe de domicílio. Nota-se igualmente que das 6 regionais que receberam baixo investimento *per capita*, 5 delas estão classificados como “média alta” e “alta” renda média mensal dos chefes de domicílio.



**CARTOGRAMA – 11. Serra: Distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) sobre as regionais de *status* sociais 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 (PMS, 2008).

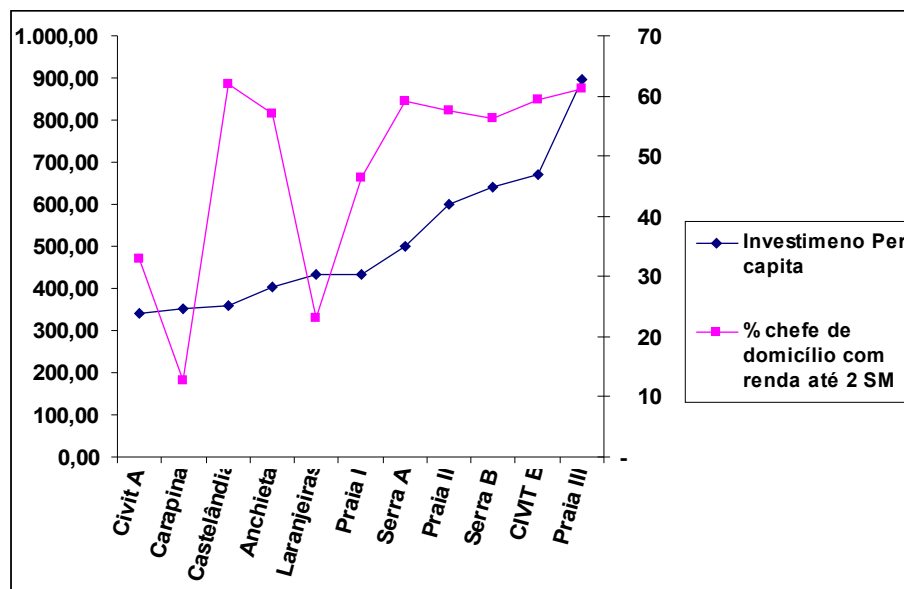
Ao observar se há relação direta entre investimento *per capita* e renda média mensal do chefe de domicílio (figura 8, tabela 9 e cartograma 4) foi constatado que não há uma correlação clara entre tais dados, o que evidencia que o OP de Serra não tem sido capaz de canalizar prioritariamente os investimentos públicos em obra de infraestrutura para as regionais com menor renda mensal dos chefes de domicílios (áreas de baixo *status* social). Das três regionais caracterizadas como baixo *status* apenas uma recebeu um volume alto de investimento. Das duas regionais que tiveram um alto investimento uma delas caracteriza-se como baixo *status* e a outra como médio baixo *status*. 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 o menor volume *per capita* de investimentos destinados a prática do OP. Desta forma, a teoria da *causação circular* utilizada por Myrdal (1968), pelo menos no recorte espacial em análise, não se aplica a prática do orçamento participativo.

Afirma a 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 utilizado 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 uma maior proporção de chefes de domicílios possuidores de menor renda mensal este objetivo não foi atingido ao longo dos primeiros 10 anos de prática.

É comum o uso de percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos para identificar áreas de baixo status social. Partindo do pressuposto de que as regionais concentradoras de chefes de domicílios com renda de até 2 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.

A figura 9 apresenta justamente a projeção dos investimentos *per capita* do OP e do percentual de chefes de domicílio com renda mensal de até 2 salários mínimos. É possível observar que a regional Praia III que apresentou maior percentual de chefes de domicílio com renda mensal de até 2 salários mínimos foi uma das regionais a receberem maior volume de investimento *per capita* destinado ao OP. Nessa análise o critério de rateio do OP apresentou uma maior eficiência quando comparado a análise anterior, embora a regional Anchieta, que apresenta o maior percentual de chefes de domicílio com renda mensal de até 2 salários mínimos não tenha sido beneficiado pelo critério de rateio do OP.



**Figura 9 - Distribuição de investimentos do OP *per capita* (1998 – 2007) e percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos, segundo as regiões de Serra/ES (2000).**

Fonte: SEPLAE/NAOP (PMS. 2008); censo demográfico (IBGE, 2000).

Para uma melhor visualização dos resultados apresentados na figura 9, as regionais de Serra também foram classificadas (a partir da identificação dos *quartis* obtido dos percentuais da taxa de chefe de domicílio com renda de até 2 salários mínimos) em quatro grupos de status sociais. Os maiores concentradores de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos foram classificados como baixo *status* e as regionais com menor concentração como alto *status*, assim como as áreas intermediárias como médio baixo e médio alto *status*.

Utilizando uma tabela de contingência (tabela 10) é possível observar que apenas duas regionais receberam alto investimento *per capita* e que ambas as regionais foram classificadas como as regionais com maior percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos.

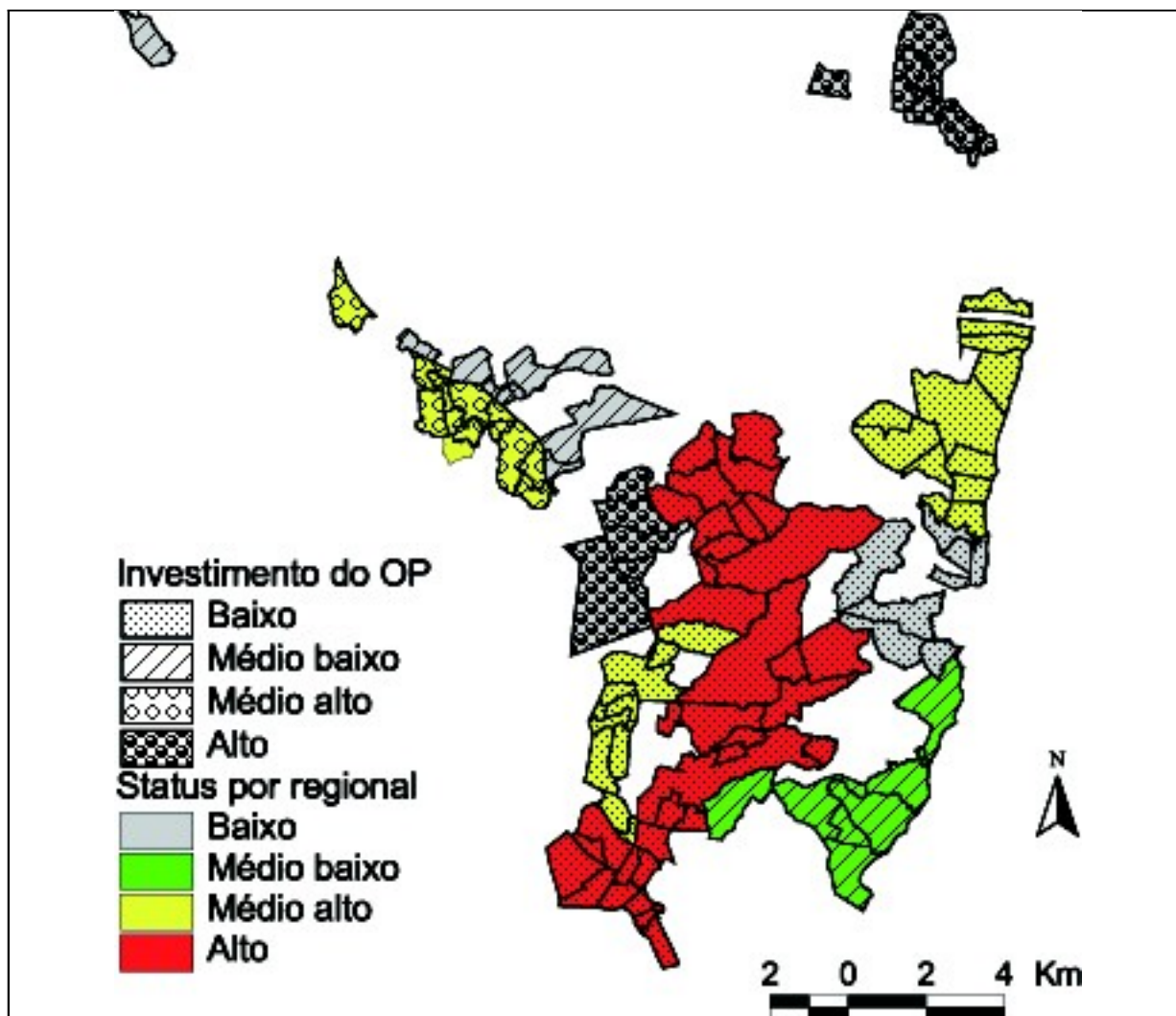
A tabela 10 ainda indica que as três regionais com menor percentual de chefe de domicílios com renda de até 2 salários mínimos receberam baixo investimento *per capita* durante o período em análise.

**Tabela 10 - Tabela de contingência entre investimento per capita do OP (1998 – 2007) e percentual de chefes de domicílios com renda de até 2 salários mínimos, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	Proporção de chefes de domicílios com renda de até 2 salários mínimos				Total
	Baixa	Média Baixa	Média Alta	Alta	
Baixo					
Baixo	3	2	0	1	<b>6</b>
Médio baixo	0	0	1	1	<b>2</b>
Médio alto	0	1	0	0	<b>1</b>
Alto	0	0	0	2	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>11</b>

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demográfico. (IBGE, 2000).

O cartograma 5 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 2 salários mínimos) receberam alto investimento *per capita*. Outra constatação observada foi 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*. Desta forma pode-se, mais uma vez, afirmar que o critério utilizado para distribuir os investimentos pelas regionais não tem beneficiado as áreas de alto *status* (onde o percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos é baixo), ou seja, o critério de rateio do OP caracteriza-se como um instrumento capaz de romper com a *causação circular*, pelo menos nas duas análises realizadas até o momento.



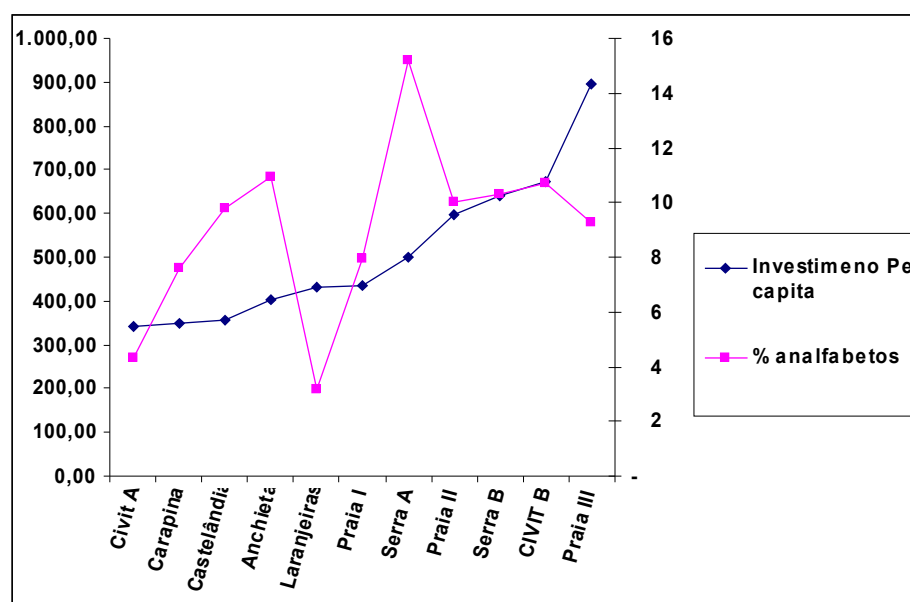
**CARTOGRAMA – 12. Serra: Distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos por regional do OP.**

**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 (PMS, 2008).

Outro indicador muito utilizado para delimitar as áreas mais carentes de um município é a taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais. Como um dos índices que compõe o critério de rateio engloba esse indicador demográfico espera-se que as áreas de maior concentração de analfabetos obtenham maior investimento *per capita*. O *Índice Social* (um dos três índices utilizados pelo critério de rateio dos investimentos do OP), composto pelo tamanho da população e pela taxa de analfabetismo entre os indivíduos acima de 15 anos, busca beneficiar os bairros mais populosos e com maior taxa de analfabetismo. Desta forma, buscou-se analisar se o OP tem beneficiado prioritariamente as regionais onde o percentual de analfabetos é maior.



Ao confrontar o volume de investimento per capita e a taxa de analfabetismo entre a população 15 anos ou mais, não ficou evidenciado uma correlação. A regional com maior percentual de analfabetismo não foi aquela onde o investimento *per capita* foi maior, assim como, não foi a regional com menor taxa de analfabetismo a que recebeu o menor volume de investimento *per capita* (ver figura 10).



**Figura 10 - Distribuição de investimentos do OP per capita e taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais, segundo as regionais de Serra/ES.**

Fonte: SEPLAE/NAOP (PMS. 2008); censo demográfico (IBGE, 2000).

A tabela de contingência (tabela 11) possibilita identificar que o critério de rateio de investimentos do OP não foi canalizado, prioritariamente, para as regionais onde o percentual de analfabetos eram maiores, embora também não tenha beneficiado as áreas onde esse percentual era menor.

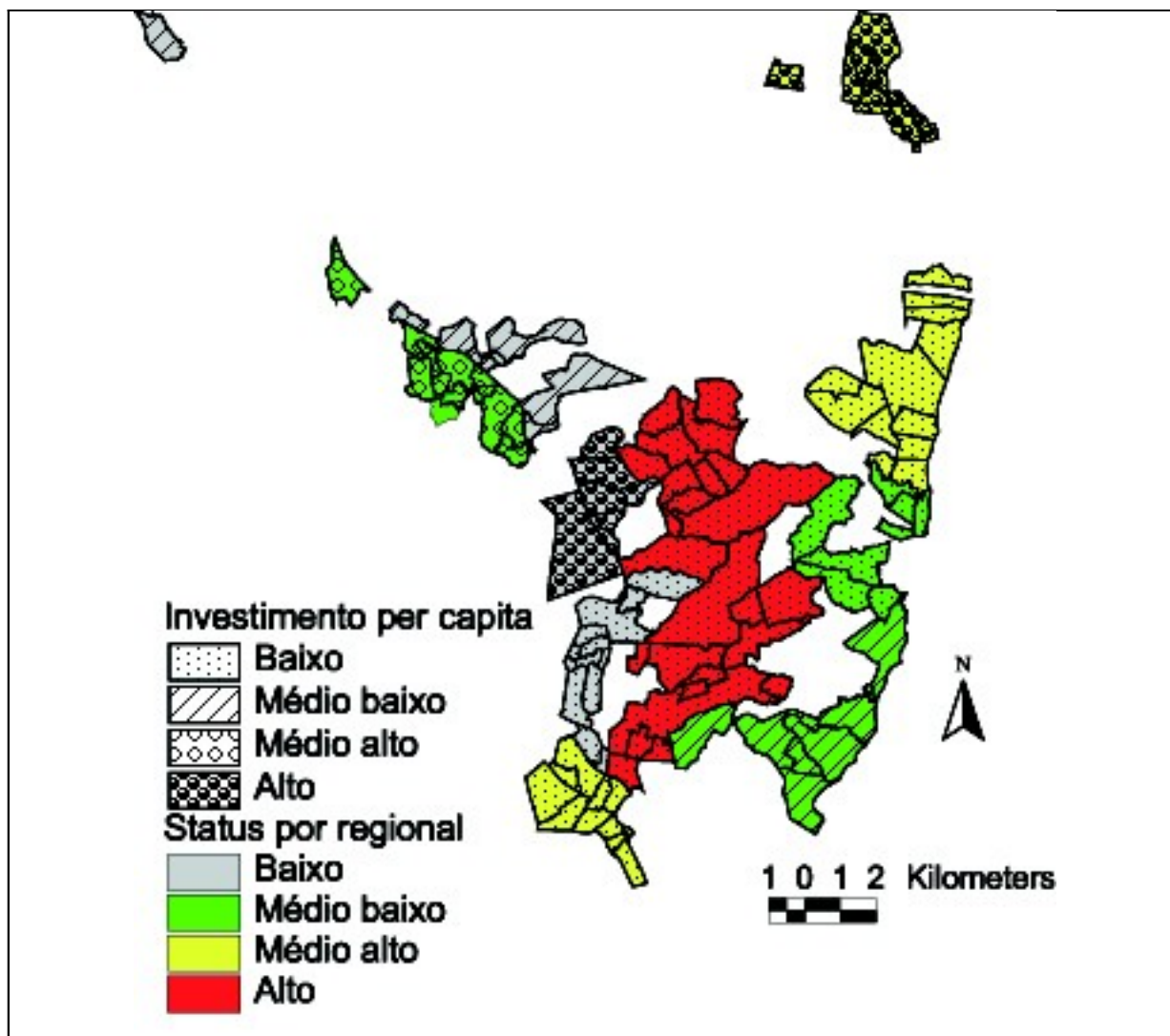
**Tabela 11 - Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais				Total
	Baixa	Média Baixa	Média Alta	Alta	
Baixo					
Baixo	2	2	1	1	6
Médio baixo	0	0	1	1	2
Médio alto	0	0	1	0	1
Alto	0	1	0	1	2
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demográfico. (IBGE, 2000).

Das 11 regionais do OP, é possível observar que a grande maioria (6 regionais) receberam baixo investimento *per capita*, sendo 4 delas classificadas como “baixa” (primeiro *quartil*) e “média baixa” (segundo *quartil*). Nota-se que não existe uma indicação de correlação entre maior investimento *per capita* e maior percentual de analfabetos de 15 anos de idade ou mais.

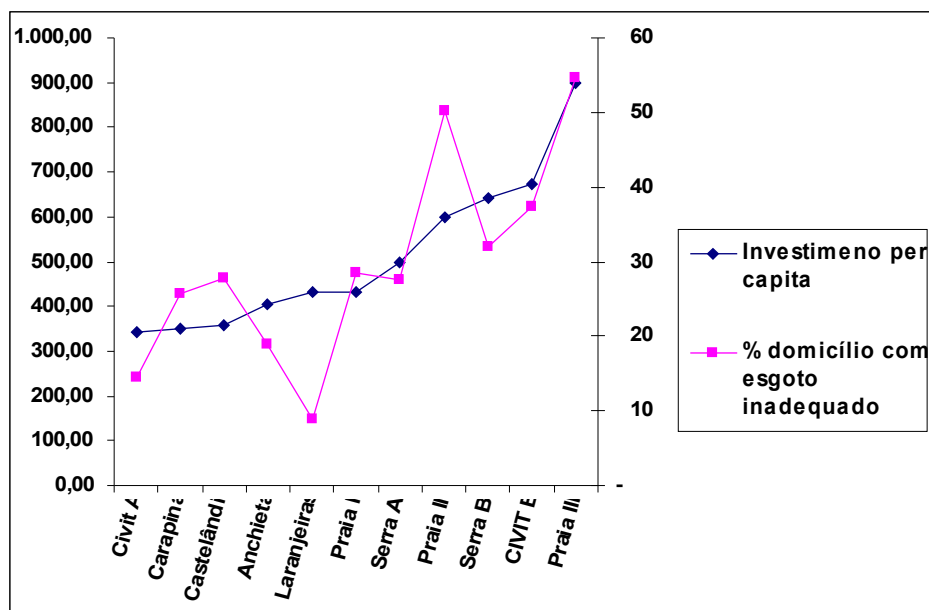
Como realizado nas avaliações anteriores, foram espacializados sobre a malha urbana de Serra/ES os *quartis* dos investimentos *per capita* e a concentração de analfabetos entre a população com 15 anos ou mais. A partir da observação do cartograma 5 é possível, mais uma vez, notar que as regionais classificadas como áreas de alto percentual de analfabetos com 15 anos ou mais não receberam alto investimento *per capita*, o que indica que o critério de rateio do OP, embora não atenda prioritariamente as regionais com elevado percentual de analfabetos, não tem promovido *causação circular*, uma vez que não tem, pelo menos até a presente análise beneficiado as áreas de alto *status*.



**CARTOGRAMA – 13. Serra: Distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, por regional.**

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 (PMS, 2008).

Pelo fato dos investimentos destinados a prática do OP em Serra/ES serem voltados à realização de obras de infraestruturas torna-se necessário observar se tais investimentos buscam atender prioritariamente as áreas onde existem maior concentração de domicílios inadequados e sem esgoto adequado.



**Figura 11 - Distribuição de investimentos do OP *per capita* e proporção de domicílios com esgoto inadequado, segundo as regionais de Serra/ES (1998-2007).**

Fonte: SEPLAE/NAOP (PMS. 2008); censo demográfico (IBGE, 2000).

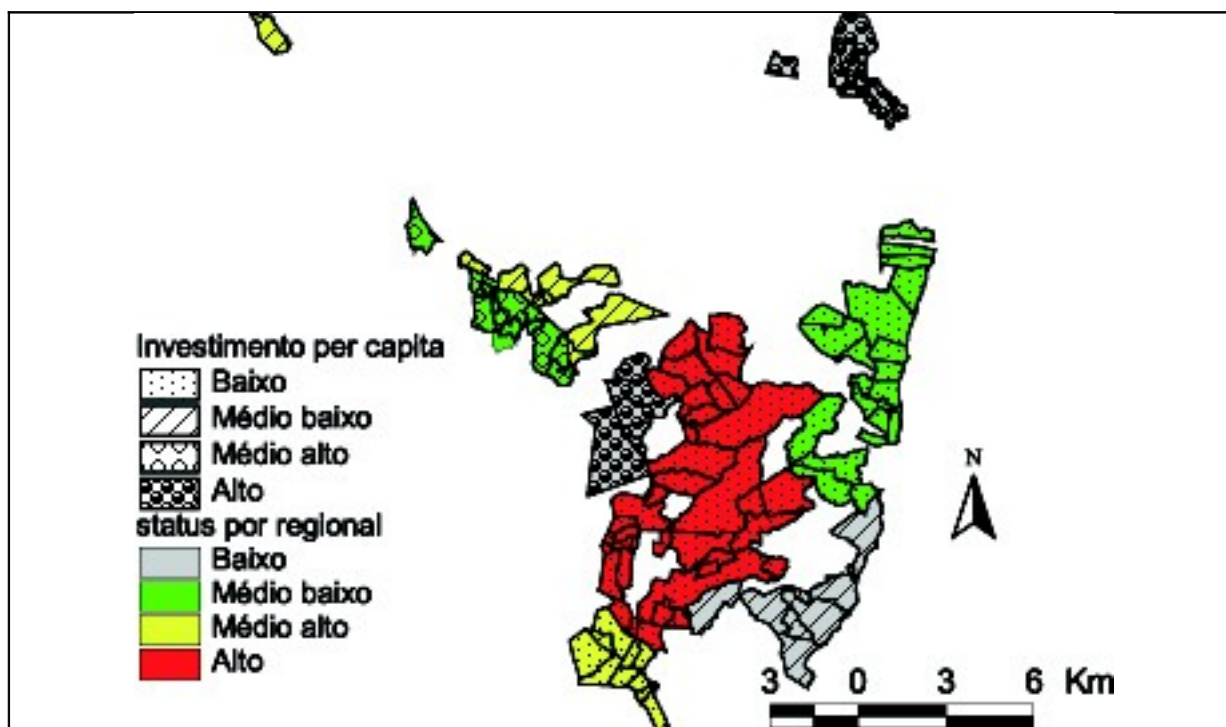
Ao observar a relação entre distribuição dos investimentos *per capita* destinados ao OP e a proporção de domicílios com esgoto inadequado, por regional do OP, é possível notar que, de certo modo, as regionais de maior concentração de domicílios com esgoto inadequado foram as que receberam maior investimento *per capita* ao longo dos 10 anos em estudo.

**Tabela 12 - Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e proporção de domicílio com esgoto inadequado, por regionais de Serra/ES (por quartis).**

Investimento <i>per capita</i>	Proporção de domicílio com esgoto inadequado				Total
	Baixa	Média Baixa	Média Alta	Alta	
Baixo					
Baixo	3	1	2	0	6
Médio baixo	0	1	0	1	2
Médio alto	0	0	1	0	1
Alto	0	0	0	2	2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

Fonte: Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demográfico. (IBGE, 2000).

A partir da tabela 12 e do cartograma 7 nota-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 foram as que receberam maior investimento *per capita*. Observa-se também que todas as regionais classificadas como alto *status* receberam baixo investimento *per capita*.

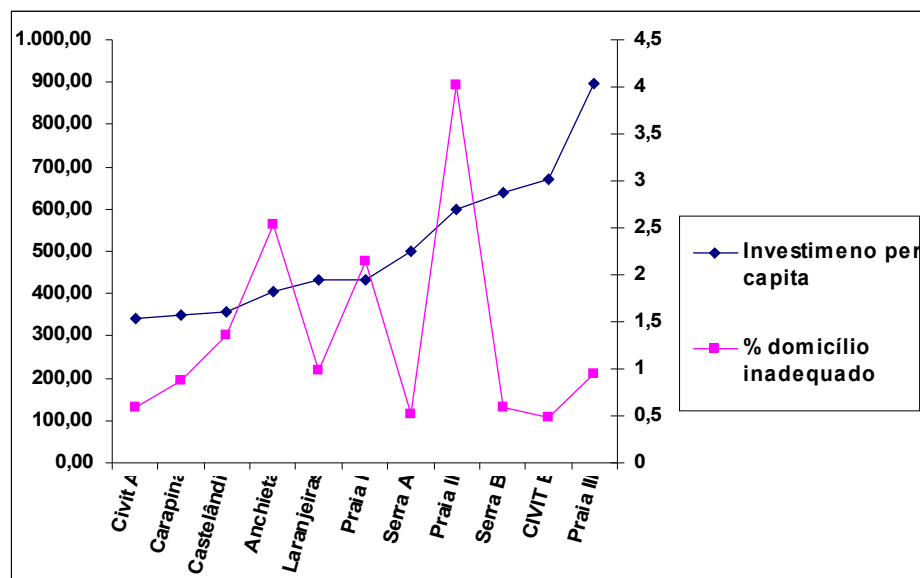


**CARTOGRAMA – 14. Serra: Distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de domicílio com esgoto inadequado, por regional.**

**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 (PMS, 2008).

Por último, buscou-se averiguar, como feito anteriormente, se o critério de rateio do orçamento participativo de Serra/ES foi capaz de canalizar 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 um determinado território.

Ao confrontar o investimento *per capita* do OP distribuídos pelas regionais entre os anos de 1998 a 2007 com a proporção de domicílios inadequados (ver figura 12), foi identificado uma ausência de correlações entre ambos os indicadores.



**Figura 12 - Distribuição de investimentos do OP *per capita* (1998-2007) e proporção de domicílios inadequados, segundo as regionais de Serra/ES (2000).**

Fonte: SEPLAE/NAOP (PMS, 2008); censo demográfico (IBGE, 2000).

A tabela 13 corrobora para o diagnóstico de ausência de correlação entre maior investimento *per capita* e maior proporção de domicílio inadequado.

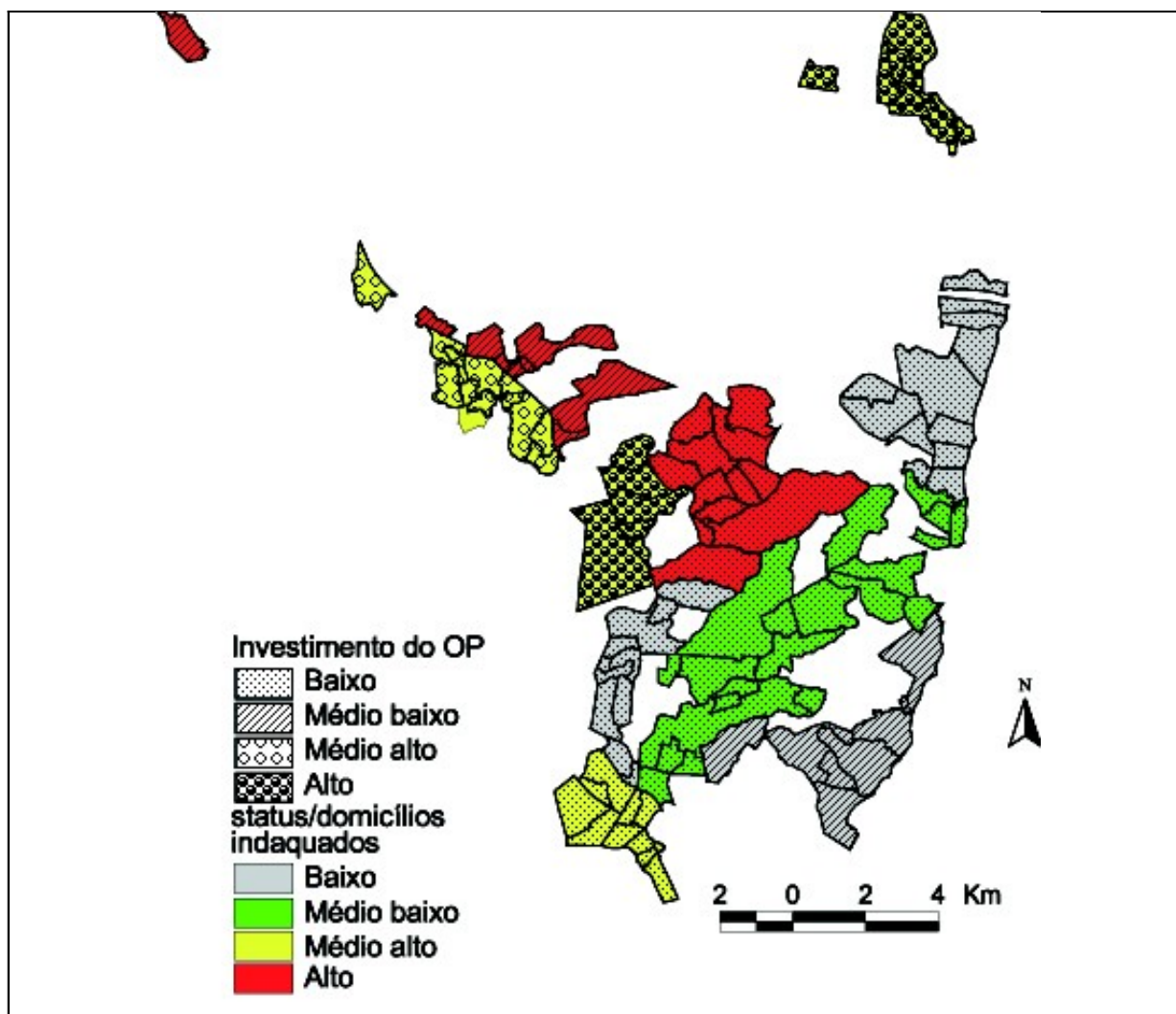
**Tabela 13 - Tabela de contingência: Investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e proporção de domicílio inadequado, por regionais de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	Proporção de domicílio inadequado				Total
	Baixa	Média Baixa	Média Alta	Alta	
Baixo					
Baixo	1	1	2	2	6
Médio baixo	1	0	0	1	2
Médio alto	0	1	0	0	1
Alto	1	1	0	0	2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

Fonte: Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demográfico. (IBGE, 2000).

Como das outras vezes, foram identificados os *quartis* do volume de investimento *per capita* e os *quartis* das proporções de domicílios inadequados, a fim

de exportá-los para a malha urbana de Serra, o que amplia a possibilidade de identificação das áreas que receberam maior investimento *per capita*, assim como as que receberam menor investimento.



**CARTOGRAMA – 15. Serra: Distribuição espacial dos investimentos *per capita* destinados ao OP durante o período de 1998 a 2007 e proporção de domicílios inadequados, por regional (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 (PMS, 2008).

A tabela 13 e o cartograma 8 possibilitam uma identificação de que nenhuma área classificada como de baixo *status* (último *quartil*, ou seja, área de maior concentração de domicílios inadequados) tenha recebido alto investimento *per capita*, limitando-se o alto investimento *per capita* ao grupo que recebeu, no período em estudo, um “baixo” ou um “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.

Ao longo das análises em torno da distribuição dos investimentos *per capita* destinados ao OP de Serra/ES a partir do critério técnico de rateio foi possível identificar que:

- As três regionais classificadas (a partir de todos os indicadores utilizados nesta dissertação) como alto *status* receberam baixo investimento per capita. Desta forma, é possível afirmar que o critério de rateio do OP de Serra não tem gerado uma *causação circular*, onde as áreas de maior status social são as prioritariamente beneficiadas pela ação pública;
- Os investimentos *per capita* do OP beneficiou apenas uma regional (Civit B) das três detentoras de menor renda mensal média dos chefes de domicílio;
- Os investimentos *per capita* do OP beneficiaram duas (Civit B e Praia III) das quatro regionais concentradoras de chefe de domicílios com renda de até 2 salários mínimos;
- O benefício gerado pelo critério de rateio dos investimentos per capita do OP foi maior nas áreas onde a proporção de domicílios com esgoto inadequado era maior. Das quatro regionais com maior proporção de domicílios com esgoto inadequado, o critério de rateio do OP beneficiou prioritariamente duas regionais.

## **5.2 – 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



domicílios. Desta forma busca-se analisar a potencialidade redistributiva da deliberação social.

Na tabela 14 (tabela de contingência) foram defrontado o investimento *per capita* com o percentual da renda média mensal dos chefes de domicílios.

**Tabela 14 - Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e renda média dos chefes de domicílios por bairro de Serra/ES (por quartis).**

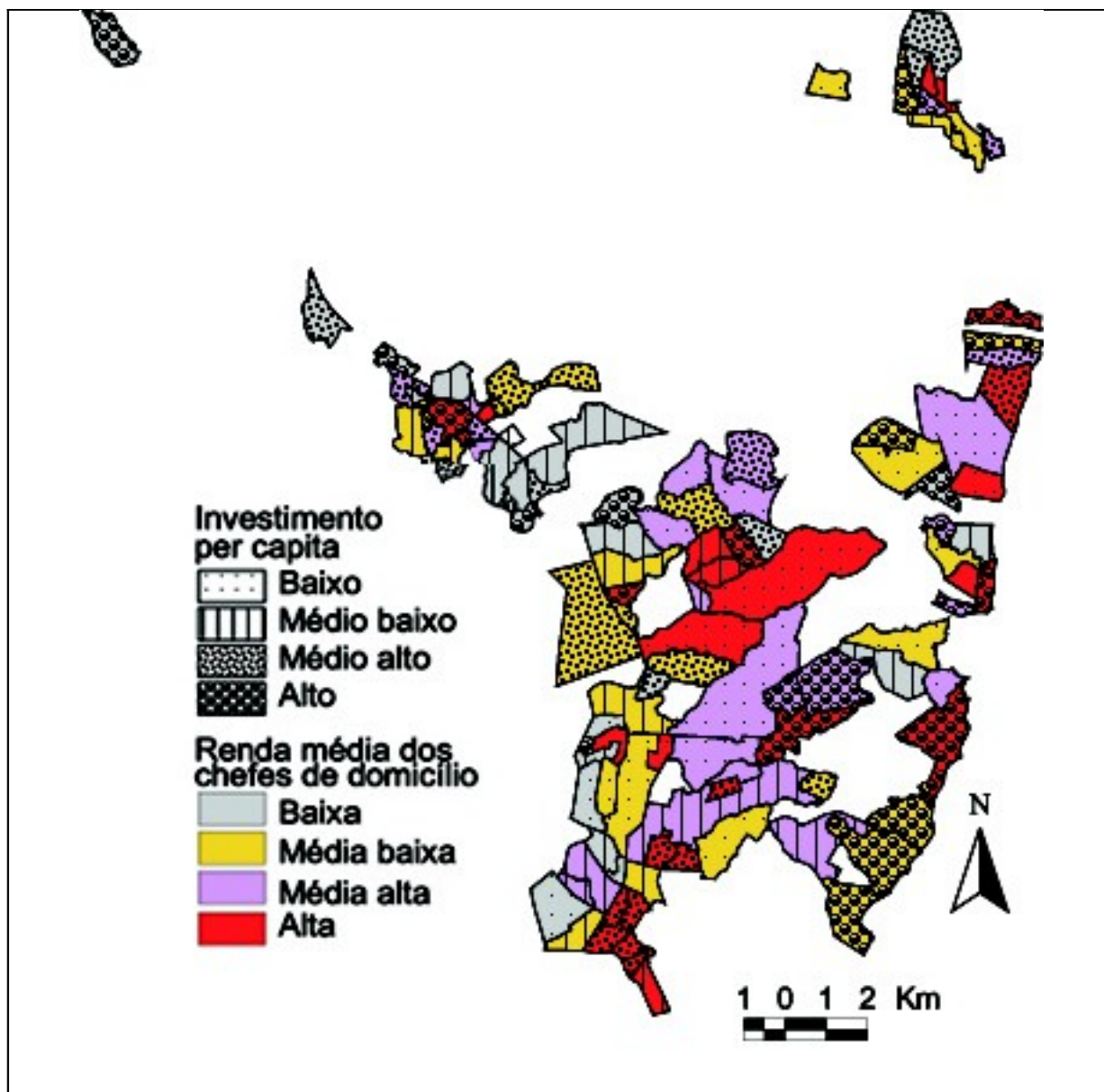
Investimento <i>per capita</i>	Renda média dos chefes de domicílios				Total
	Baixa	Média Baixa	Média Alta	Alta	
Baixo					
Baixo	4	7	9	7	<b>27</b>
Médio baixo	10	6	7	4	<b>27</b>
Médio alto	7	7	6	8	<b>28</b>
Alto	6	7	6	8	<b>27</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>109</b>

**Nota:** Significância do teste (Pearson) *Chi-Square* = 0,803.

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demográfico. (IBGE, 2000).

De acordo com a tabela 14, dos 27 bairros classificados como renda baixa, apenas 6 receberam alto investimentos *per capita*. Maior parte dos bairros de renda média baixa (10) recebeu um médio baixo investimento. Dos 27 bairros classificados como renda alta, 8 deles tiveram um alto investimento *per capita* e 7 bairros um baixo investimento *per capita*. O teste *chi-Square* apresentou uma significância de 0,803, bem acima do valor pré-estabelecido de 0,05. Desta forma o resultado sugere não haver indícios de correlação entre as variáveis “investimento *per capita*” e “renda média mensal dos chefes de domicílios”.

O cartograma 9 apresenta a espacialização do resultado da tabela 14. Observa-se que não há uma possível identificação de correlação, como apresentou o teste *chi-Square*. Ora um bairro de renda elevada apresenta receber baixo investimento *per capita*, ora outro um alto investimento.



**CARTOGRAMA – 16. 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 (PMS, 2008).

Na tabela 15 foi defrontado o investimento *per capita* com o percentual de chefes de domicílios com renda de até 2 salários mínimos. Da mesma forma foi feito o teste *chi-Square* para identificar se existem indícios de correlação entre as duas variáveis.

**Tabela 15 - Tabela de contingência entre investimento *per capita* do OP (1998 – 2007) e percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos(2000), por bairro de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	% de chefes de domicílio com renda de até 2 SM				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	8	6	6	7	<b>27</b>
Médio baixo	5	7	8	7	<b>27</b>
Médio alto	7	8	7	6	<b>28</b>
Alto	7	6	7	7	<b>27</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>109</b>

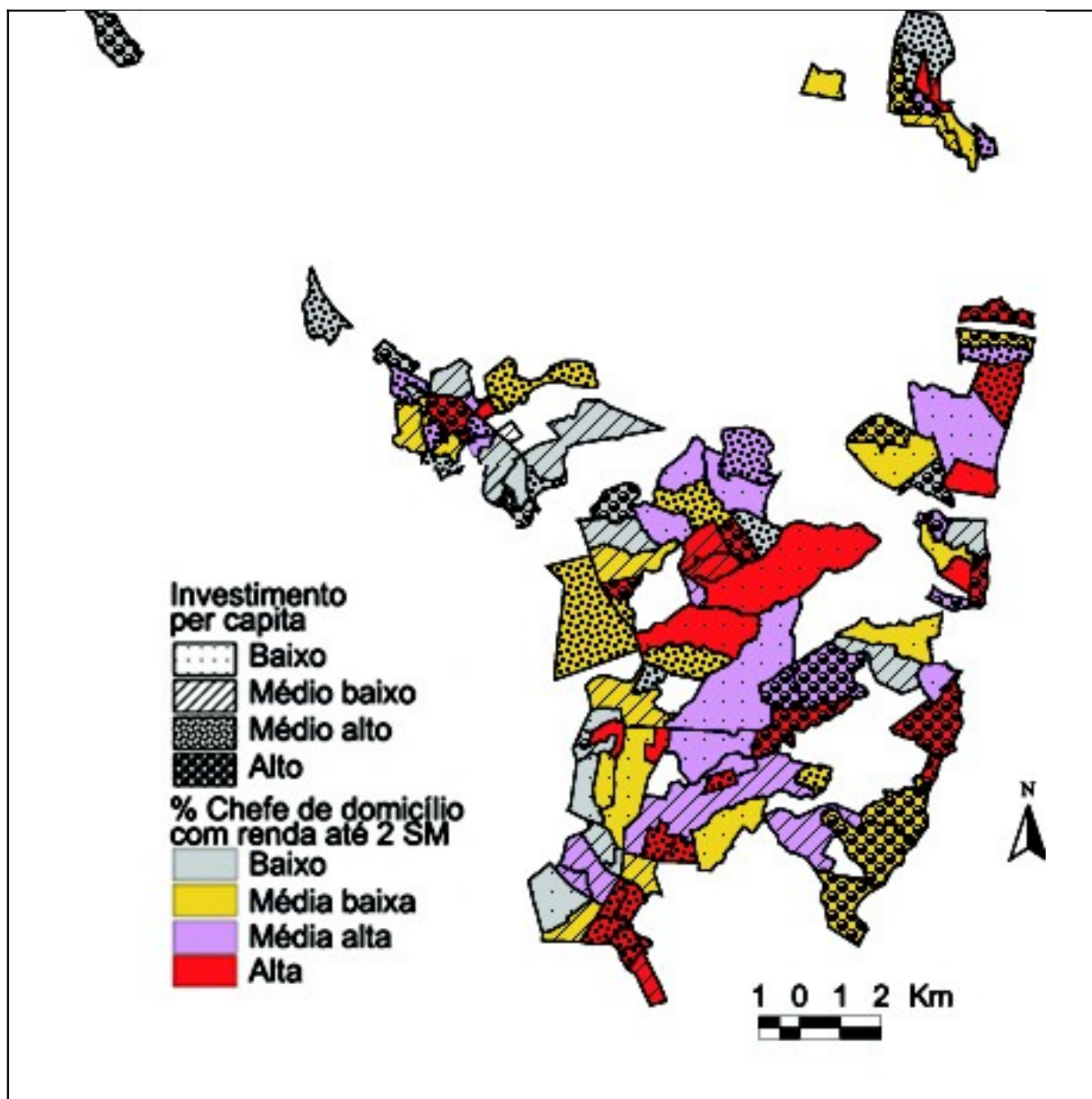
**Nota:** Significância do teste (Pearson) *Chi-Square* = 0,997.

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demo. (IBGE, 2000).

A partir da tabela 15, observa-se que dos 27 bairros onde o percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos era alto, apenas 7 receberam alto investimentos *per capita*, assim como 7 deles receberam baixo investimentos *per capita*. Nota-se que dos 27 bairros 13 deles com alto percentual de chefe de domicílio com renda de até 2 salários mínimos receberam alto ou médio alto investimento *per capita* enquanto que 14 bairros receberam baixo ou médio baixo investimento *per capita*. Dos 27 bairros com baixa com maior proporção de chefe de domicílios com renda de até 2 salários mínimos, 7 deles receberam alto investimento *per capita*.

O teste *chi-square* apresentou uma significância de 0,997, bem acima do valor pré-estabelecido (0,05). Desta forma o resultado sugere não haver indícios de correlação entre as variáveis investimento *per capita* e o percentual de chefes de domicílio com renda de até 2 salários mínimos.

O cartograma 10 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 2 salários mínimos.



**CARTOGRAMA – 17. 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 2 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 (PMS, 2008).

Na tabela 16 foi defrontado o investimento *per capita* com a taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais. Da mesma forma foi feito o teste *chi-Square* para identificar se existem indícios de correlação entre as duas variáveis.

**Tabela 16 - Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e percentual de analfabetismo entre a população com 15 anos de idade ou mais, por bairro de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	Percentual de analfabetismo				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	7	7	7	6	27
Médio baixo	5	7	6	8	26
Médio alto	8	6	7	7	28
Alto	7	7	7	6	27
<b>Total</b>	27	27	27	27	108

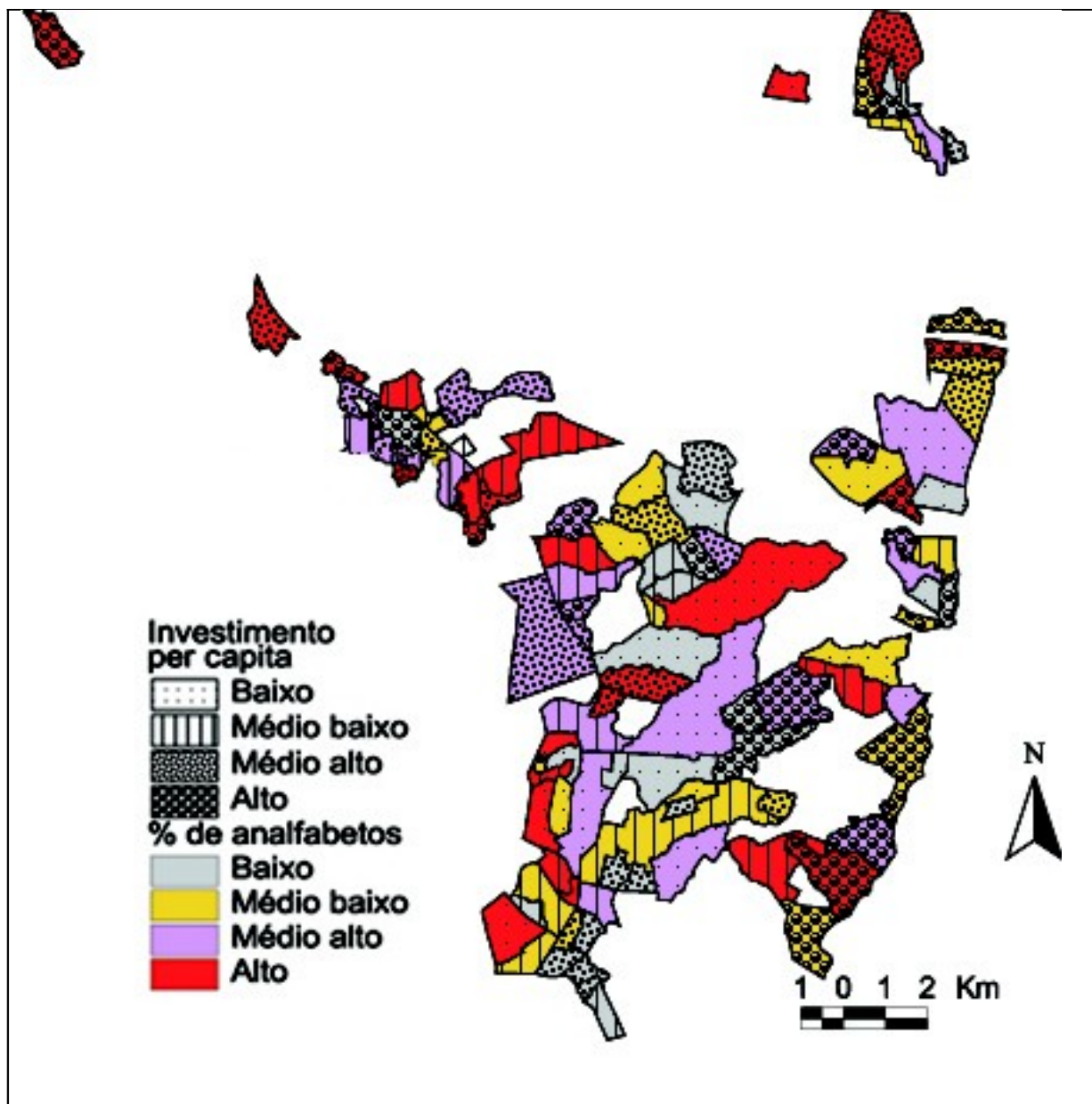
**Nota:** Significância do teste Pearson Chi-Square = 0,998.

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demo. (IBGE, 2000).

A tabela de contingência (tabela 16), aponta que dos 27 bairros onde o percentual de analfabetismo era alto, apenas 6 receberam alto investimentos *per capita*, assim como 6 deles receberam baixo investimentos *per capita*. Observa-se que dos 27 bairros com baixa taxa de analfabetismo, 7 receberam alto investimento *per capita* e 7 receberam baixo investimento *per capita* do OP.

O teste *chi-square* apresentou uma significância de 0,998, também bem acima do valor pré-estabelecido (0,05), o que indica não haver indícios de correlação entre as variáveis analisadas.

O cartograma 11 apresenta uma visualização da distribuição dos investimentos *per capita* do OP (organizados em *quartis*) sobreposta à classificação dos bairros, também em *quartis*, de acordo com a taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais.



**CARTOGRAMA – 18. Serra: Distribuição espacial, por quartis, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e o percentual de analfabetismo entra a população de 15 anos ou mais (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 (PMS, 2008).

Observando o cartograma 11 nota-se que não existe nenhuma lógica correlativa entre as duas variáveis em análise. 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 tabela 17 apresenta uma análise do investimento *per capita* correlacionado à proporção de domicílio com esgoto inadequado. Assim como nas demais análises foi feito o teste *chi-Square*.

**Tabela 17 - Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e proporção de domicílios com esgoto inadequado por bairro de Serra/ES (por quartis).**

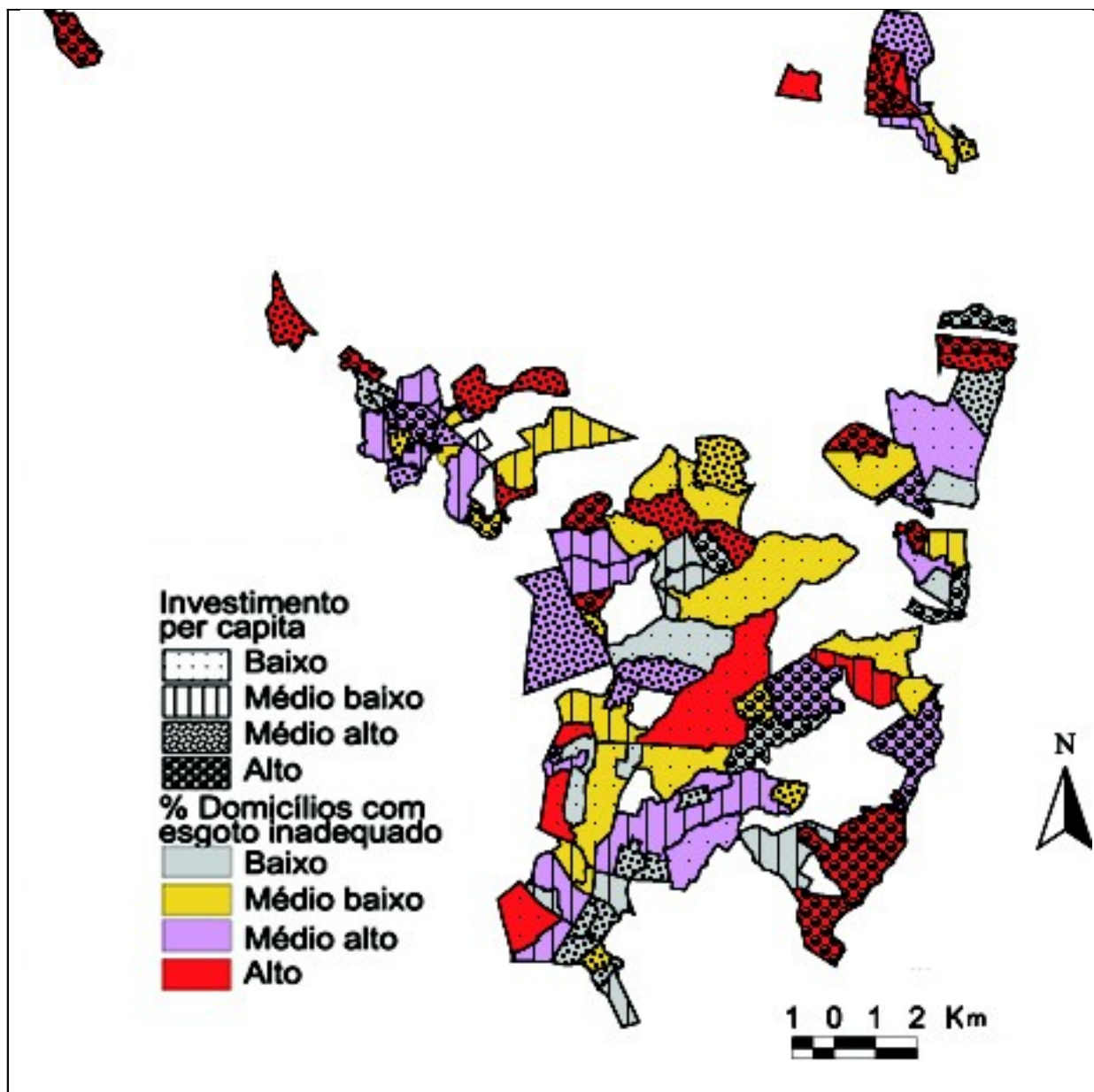
Investimento <i>per capita</i>	Proporção de domicílio com esgoto inadequado				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	6	12	4	5	27
Médio baixo	8	6	11	2	27
Médio alto	8	6	7	7	28
Alto	5	3	6	13	27
<b>Total</b>	27	27	28	27	109

**Nota:** Significância do teste Pearson Chi-Square = 0,014.

**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demo. (IBGE, 2000).

Desta vez, nota-se uma correlação entre as variáveis em análise. É possível observar que dos 27 bairros onde a proporção de domicílios com esgoto inadequado é alta, 13 deles receberam um alto investimento per capita. Dos 54 bairros dotados de “baixo” e “médio baixo” proporção de domicílios com esgoto inadequado, 8 bairros receberam alto investimento *per capita*. Se observado os 55 bairros classificados como “médio alto” e “alto” proporção de domicílio inadequado nota-se que 19 deles receberam um alto investimento *per capita*.

O teste *Chi-Square* corrobora na identificação da correlação identificada, uma vez que o valor de *Chi-Square* foi de 0,014, abaixo do valor pré-estabelecido como intervalo de confiança (0,05), o que indica haver indício de correlação entre as variáveis.



**CARTOGRAMA – 19. Serra: Distribuição espacial, *por quartis*, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e o 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 (PMS, 2008).

Nota-se, a partir da observação do cartograma 12, que a espacialização das variáveis sobre a malha urbana de Serra/ES colabora para a observação do resultado da tabela de contingência e do teste *Chi-Square*. Maior parte dos bairros com alta proporção de domicílios com esgoto inadequado (em vermelho) receberam “alto” ou “médio alto” investimento *per capita* do OP durante o período em estudo. Desta forma, pode-se concluir que a deliberação social tem beneficiado preferencialmente os bairros onde a proporção de domicílio com esgoto inadequado



é maior. Por último, buscou-se defrontar os *quartis* do investimento *per capita* destinado ao OP com os *quartis* da proporção de domicílios inadequados. Da mesma forma foi feito o teste *Chi-Square* para identificar se existe indícios de correlação entre as duas variáveis.

**Tabela 18 - Tabela de contingência entre investimento per capita do OP e proporção de domicílios inadequados por bairro de Serra/ES (por *quartis*).**

Investimento <i>per capita</i>	Proporção de domicílio inadequado				Total
	Baixo	Médio baixo	Médio alto	Alto	
Baixo	7	2	8	10	27
Médio baixo	5	8	9	5	27
Médio alto	6	10	5	7	28
Alto	6	5	8	8	27
<b>Total</b>	24	25	30	30	109

**Nota:** Significância do teste Pearson Chi-Square = 0,429.

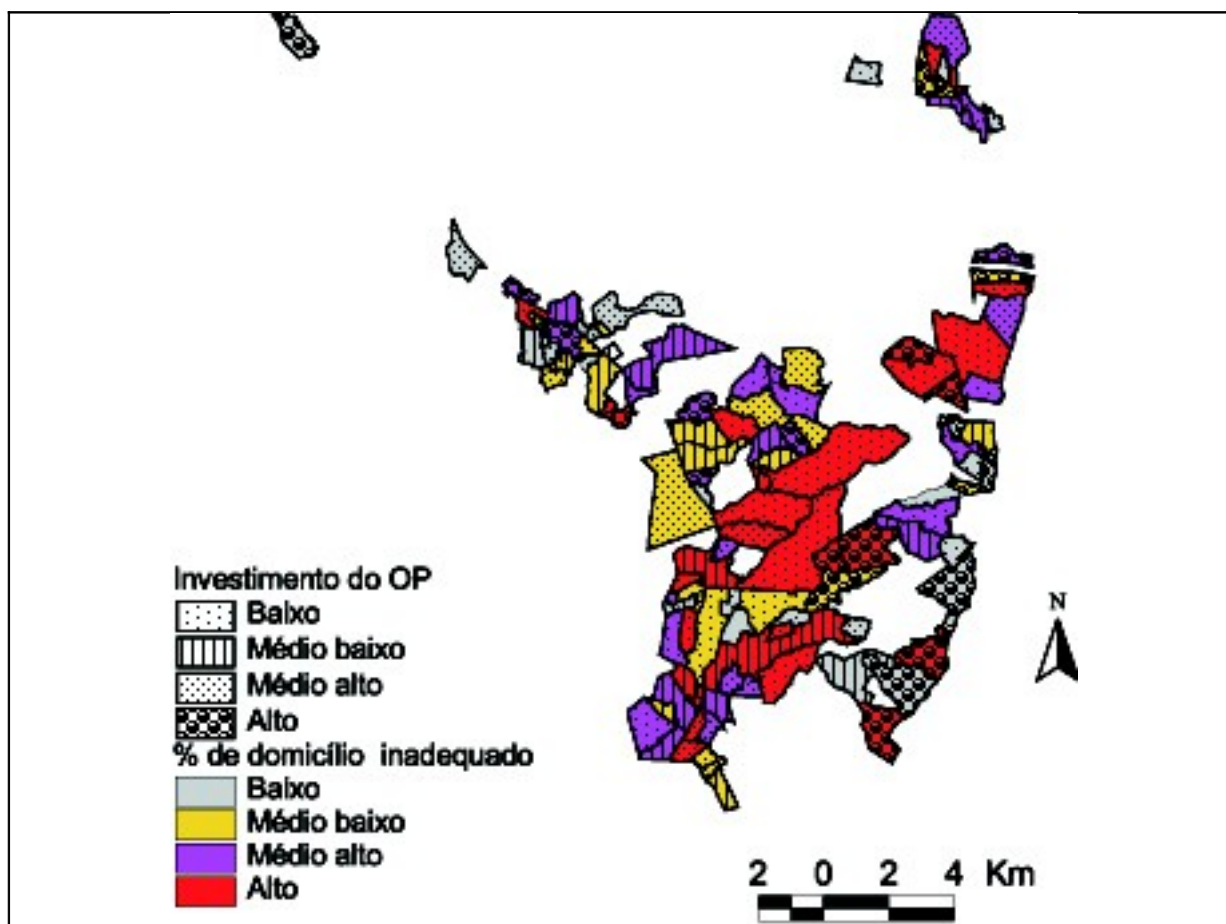
**Fonte:** Relatório de acompanhamento do OP (PMS/SEPLAE/NAOP, 2009); Censo Demo. (IBGE, 2000).

A tabela de contingência (tabela 18), aponta que dos 30 bairros onde a proporção de domicílios inadequados era alto, 8 receberam alto investimentos *per capita*, assim como 10 deles receberam baixo investimentos *per capita*. Observa-se que dos 24 bairros com baixa proporção de domicílio inadequado, 6 receberam alto investimento *per capita* e 7 receberam baixo investimento *per capita* do OP. Também é possível observar que:

- Dos 24 bairros com percentual baixo de domicílios inadequados 12 deles receberam um investimento *per capita* classificado entre “médio alto” e “alto”;
- Dos 30 bairros com alto percentual de domicílios inadequados 15 deles receberam um investimento *per capita* classificado entre “médio alto” e “alto”.

Desta forma, nota-se não existir indícios que apontem que a deliberação social do OP em Serra/ES beneficie prioritariamente os bairros onde a proporção de domicílio inadequado é maior. O teste *chi-square* corrobora com esta constatação,

apresentando uma significância de 0,429, acima do valor pré-estabelecido (0,05), o que indica não haver indícios de correlação entre as variáveis analisadas. O cartograma 13 apresenta uma visualização da distribuição dos investimentos *per capita* do OP (organizados em *quartis*) sobreposta à classificação dos bairros, também em *quartis*, de acordo com a proporção de domicílios inadequados.



**CARTOGRAMA – 20. Serra: Distribuição espacial, por quartis, dos investimentos *per capita* destinados ao OP (1998 a 2007) e a proporção de domicílio 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 (PMS, 2008).

A partir da observação do cartograma 13 nota-se que não existe nenhuma lógica correlativa entre as duas variáveis em análise. Os bairros que receberam alto investimento *per capita*, por exemplo, não se enquadram predominantemente em nenhum dos grupos de *quartis* por proporção de domicílios inadequados. Existem bairros, classificados como possuidores de “alta” proporção de domicílio inadequado (em vermelho), que receberam alto ou baixo investimento *per capita*, destinado à

prática deliberativa. O mesmo ocorre entre bairros com baixa proporção de domicílios inadequados.

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 domicílios com renda de até 2 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 uma 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.

A incorporação de novos atores sociais nas decisões alocativas dos investimentos públicos, pelo menos no caso analisado, não significou uma clara redistribuição de renda real, embora aponte a existência do rompimento com as antigas regras do jogo das forças de mercado. Ou seja, a participação e a deliberação social não beneficiaram prioritariamente o grupo de alto *status*, indicando, de certa forma, que a produção do espaço urbano pela ação do poder público quando realizada sob maior participação e controle social tende a ser conduzida por uma nova lógica. Dez anos de prática de OP é pouco tempo para a consolidação de uma nova configuração espacial em Serra/ES, uma vez que o espaço urbano, como afirma Corrêa (2005, p. 148), é fruto não só de seu presente, mas, sobretudo de suas configurações construídas ao longo de sua história, e esta marcou profundamente o espaço urbano do município, embora, como afirmou Lefebvre (2006, p. 53), a estrutura espaço-temporal da vida cotidiana interfira e condicione, esta não determina a concretização e constituição das relações sociais. Nessa direção a gestão participativa deliberativa de Serra/ES pode, mas sem garantias, propiciar um espaço político-pedagógico capaz de fomentar conflitos que venham a colaborar para o aperfeiçoamento do OP enquanto instrumento gestor capaz de ampliar a democracia no município e conseqüentemente a melhoria das condições de vida da população.

## 6- 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*”, onde as áreas de alto *status* historicamente vem sendo as mais beneficiadas pela ação do poder público, especialmente através 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.

Nesta dissertação foram analisados separadamente o instrumento de rateio do OP e a deliberação social, ambos praticados em Serra/ES por meio do Orçamento Participativo. 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 destinados ao OP de Serra/ES a partir do critério técnico de rateio foi possível identificar que:

- As três regionais classificadas (a partir de todos os indicadores utilizados nesta dissertação) como alto *status* receberam baixo investimento *per capita*. Desta forma, é possível afirmar que o critério de rateio do OP de Serra não tem mantido uma *causação circular*, onde as áreas de maior status social são as prioritariamente beneficiadas pela ação pública;

- Os investimentos *per capita* do OP beneficiaram apenas uma regional (Civit B) das três detentoras de menor renda mensal média dos chefes de domicílio;
- Os investimentos *per capita* do OP beneficiaram duas (Civit B e Praia III) das quatro regionais concentradoras de chefe de domicílios com renda de até 2 salários mínimos;
- O benefício gerado pelo critério de rateio dos investimentos per capita do OP foi maior nas áreas onde a proporção de domicílios com esgoto inadequado era maior. Das quatro regionais com maior proporção de domicílios com esgoto inadequado, o critério de rateio do OP beneficiou prioritariamente duas regionais.

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 onde a renda mensal dos chefes de domicílio era mais baixa (limitado ao primeiro *quartil*), nem onde a taxa de chefes de domicílios com renda de até 2 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 uma percentual maior de domicílios inadequados. A única correlação identificada nas análises desta 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.

Foi constatado que o município de Serra tem, nos últimos anos, ampliado seu poder de investimento, porém esse fator não tem se convertido, proporcionalmente, em uma maior participação popular na elaboração do orçamento municipal pelo Orçamento Participativo, uma vez que os valores destinados à prática do OP não cresceram proporcionalmente a capacidade de investimento do município.

A partir do critério de classificação utilizado por Marquetti (2007), a experiência de Serra/ES indica se tratar de um *OP de média intensidade*, pois o percentual dos investimentos deliberado pelos participantes está longe de atingir o percentual de 80% dos investimentos públicos, característica de um *OP de alta intensidade*.

Em suma, o OP de Serra/ES tem sido capaz de romper com o “*princípio de causalção 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). É sabido que a alocação de obras públicas de infraestrutura, como afirmou Harvey (1980), podem ampliar a renda real dos indivíduos a partir de sua acessibilidade, de seu custo da proximidade e de sua exteriorização. Desta forma há o reconhecimento de que maiores investimentos não significa necessariamente maior benefício aos bairros ou as regionais, pois existem obras que consomem um pequeno volume de recursos e seu benefício é grande, assim como aquelas que consomem vultosos recursos e seus benefícios à área não são tão expressivos.

A presente dissertação se iniciou a partir de um questionamento central que foi satisfatoriamente respondido e suscita uma nova indagação: quais as “forças” existentes nos bairros onde o investimento *per capita* do OP foi maior? Se a lógica alocativa da deliberação social não esteve relacionada ao beneficiamento prioritário de áreas de baixo *status* ou de alto *status*, quais fatores colaboraram para que os bairros Planície da Serra (alto *status*), Praia de Capuba (médio baixo *status*), Castelândia (alto *status*), Parque Nova Fé (alto *status*), Bicanga (médio baixo *status*), Lagoa Jacaraípe (médio baixo *status*), Serramar (médio baixo *status*), Costabela (alto *status*), Alterosa (médio *alto*) e Costa Dourada (baixo *status*) recebessem, respectivamente, os maiores investimentos *per capita*?

## 7 - REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. **Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

AMO. **Assembléia Municipal do Orçamento**. Serra/ES. 2008.

ANANIAS, Patrus. **Orçamento Participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte?** In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. Orçamento Participativo: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AVRITZER, Leonardo (Org). **A Participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, M.L.D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Teoria e Sociedade, Belo Horizonte: Número Especial, 2005.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **A face representativa do orçamento participativo**. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. Orçamento Participativo: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BITTENCOUT, Gabriel. **A evolução econômica do Espírito Santo através dos tempos**. In: Jornal A Gazeta – Suplemento Especial, Vitória, 23/05/1985.

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 (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

BODART, Cristiano das Neves Bodart; PESSANHA, Cassiano Madalena. **Um balanço dos dez anos de Orçamento participativo do município de Serra/ES (1997-2007)**. Anais do Seminário Política e Planejamento: Economia Sociedade e Território - PPLA. Curitiba, 05 a 08 de agosto de 2008.

BOHMAN, J. **A democracia deliberativa e seus críticos**. Metapolítica, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

BURGOS, Raúl. **Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

CAMPOS, Geraldo Adriano. **Orçamento Participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na metrópole.** *In:* MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

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.

COELHO, Vera Schattan P; FAVARETO, Arilson. **Dilemas da participação e desenvolvimento territorial.** *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato Corrêa. **O Espaço Urbano.** 2ª ed. São Paulo: Ática, 1993.

\_\_\_\_\_ **Trajetórias geográficas.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CORREIA, Cláudia. **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 (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

FAMS. Federação das Associações de Moradores da Serra/ES.

FARIA, Cláudia Feres. **O processo decisório do Orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política.** *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Processos Participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças.** *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.



HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. ESTARTCART: Sistema de recuperação de informação georreferenciadas. Censo demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2004. 1CD-ROM.

IBGE/MPD. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da Pobreza e da Desigualdade**, Brasil, s.d. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acessado em 10 de outubro de 2008.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 4ª ed. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

LORD, Lúcio. **Distinções entre esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros**. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

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. vol. 21 nº.60, São Paulo, Fevereiro de 2006.

MARQUES, Eduardo César; BICHIR, Renata Mirandola. **Estado e infra-estrutura urbana em São Paulo**. s.d. Disponível em: <[www.centrodametropole.org.br/pdf/ijurr\\_marques\\_bichir.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/pdf/ijurr_marques_bichir.pdf)> Acesso em 14 de Junho de 2008.

\_\_\_\_\_; TORRES, Haroldo (Orgs.) **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac, 2005. pp.17-101.

MARQUETTI, Aldamir. **O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre**. Disponível em: <[www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa\\_9\\_marquetti.pdf](http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_9_marquetti.pdf)> Acesso em 21 de abril de 2008

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 a 2004**. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). Democracia

Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação.** *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

\_\_\_\_\_; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo.** São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. **Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre.** *In:* AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

MEDEIROS, Rogério de Souza. **Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil.** *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

MESQUITA, Erle Cavalcante. **Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará.** *In:* AVRITZER, Leonardo (Org.). A Participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Tradução de N. Palhano. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

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 (Orgs.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

NEVES, Angela Vieira. **Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil.** *In:* DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

NOGUEIRA, Oracy. **Pesquisa Social: introdução as suas técnicas.** Ed. Companhia Editorial Nacional. Série 02 (Ciências Sociais), volume 26, 4ª edição; São Paulo, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o Urbano no Brasil. Temas urbanos e Regionais.** Revista Espaço e Debate, nº 6. p. 36-54. 1982.

OSLON, M. **A lógica da Ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria de grupos sociais.** São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. **Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios.** *In:* DAGNINO, Evelina;

TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

PIGNATON, Fernando João. **Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: a experiência do Espírito Santo (1983-1994)**. Vitória: EDUFES, 2005.

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 (Orgs.). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_ ; TOMAS, Maria Carolina. **Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A Participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

Prefeitura Municipal da Serra/ES. Secretaria de Finanças, 2008.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (Orgs.). **As experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997-2000**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2003.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; e AZEVEDO, Sérgio de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro e São Paulo: Record. 2001.

SCHAYDER, José Pontes. **História do Espírito Santo**. Vitória: Companhia da Escola, 2002.

SERRA. **Agenda 21, Estudo Temático: vetores de desenvolvimento e dinâmica populacional da Serra**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra/ES, volume I, 2000.

SERRA. **Agenda 21, Estudo Temático: Espaço Urbano, Habitação e uso do solo**. Serra/ES: Prefeitura Municipal da Serra, volume V, 2000 b.

SERRA: **Perfil Socioeconômico**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2007.

SERRA: **Balancos Municipais**. Serra: Prefeitura Municipal da Serra, 2008.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano**. Vitória: EDUFES, 2001.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE, v. 15, nº 4, out-dez, 2001.

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.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1993.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiências**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *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**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: ufrrj/ppgg, 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.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; RODRIGUES, Elza Freire. **Espaço, valor da terra e eqüidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro**. In: *Revista Brasileira de Geografia*, v 41, nº 1-2. Rio de Janeiro, p. 32-71, jan./jun. 1979.

\_\_\_\_\_; 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**. *Temas Urbanos, Revista Espaço e Debates*, nº 4, p. 5-37. 1981.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Participatory Publics and the Executive: Participatory Programs in Recife and Porto Alegre**. In: *Internacional congress Miami, 22., Flórida, 2000*. Latin American Studies Association.