

# **O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre**

Adalmir Marquetti

Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS,  
Av. Ipiranga 6681, Porto Alegre, RS, Brasil, 90619-900, E-mail: aam@pucrs.br

## **Resumo**

Este trabalho analisa os efeitos redistributivos do Orçamento Participativo, OP, em Porto Alegre. Os setores populares e organizados possuem voz ativa na definição do orçamento e no controle de sua execução. O OP mostrou-se uma inovação institucional capaz de beneficiar as regiões de menor renda da cidade. Houve uma redistribuição dos investimentos para as regiões pobres, expandindo a oferta de bens e serviços públicos nestas regiões. Ocorreu também uma mudança na estrutura nas despesas públicas após a implantação do OP em favor dos setores que prestam obras e ofertam bens e serviços para a população de baixa renda.

## *1. Introdução*

Os estudiosos do orçamento participativo em Porto Alegre têm continuamente chamado a atenção para suas características fundamentais: democracia, equidade, solidariedade e eficiência. Este conjunto de características teria melhorado a qualidade de vida da população de baixa renda devido, principalmente, o efeito redistributivo do OP. Santos (1998), por exemplo, chamou o OP de democracia redistributiva. Navaro (1998), fazendo uma referência aos programas de ação afirmativa existente nos Estados Unidos, designou o OP de democracia afirmativa. Para Marquetti (2000) o OP teria estendido o processo democrático para os setores organizados da população pobre da cidade, melhorando as condições de vida desta população.

Contudo, na sua maioria, os trabalhos realizados até o presente têm mostrado pouca preocupação em substanciar empiricamente o efeito redistributivo do OP. Tal fato pode ser explicado por dois motivos. Primeiro, o esforço inicial foi no sentido de desenvolver um arcabouço teórico para o estudo do OP a fim de entender melhor as questões gerais que o mesmo envolve. Segundo, o reduzido material estatístico à disposição dos pesquisadores. Não houve preocupação por parte dos executores do OP em quantificar suas realizações e, muito menos, seus efeitos sobre a população da cidade.

Todavia, esta questão tornou-se de grande relevância pelo interesse que o OP despertou na comunidade acadêmica e no debate político. Mais importante,

experiências de Orçamento Participativo tem surgido em diversas cidades no Brasil. O número de cidades no país que utilizam o OP tem crescido continuamente: entre 1989 e 1992 eram 12 cidades, entre 1993 e 1996 eram 36 municípios e entre 1997 e 2000 eram 103 (Teixeira, 2002). Este número aumentou significativamente após as eleições municipais de 2000, contudo não existem informações sobre o número total de cidades que empregam o OP neste período. A maior parte destas cidades adapta as inovações institucionais que surgiram em Porto Alegre para a realidade local.

Importante ressaltar que o Brasil possui uma elevada concentração de renda e riqueza. O coeficiente de Gini para a renda no país está entre os maiores do mundo, alcançando 0,6 nos anos 90. Inovações institucionais que estendam o processo democrático para os segmentos pobres da população e os incorporem no desenvolvimento econômico são fundamentais para mudar o quadro perverso da distribuição de renda e riqueza no Brasil.

Este trabalho tem por objetivo discutir se o OP possui de fato um efeito redistributivo no que tange no que aos investimentos e obras realizados e na expansão na oferta de bens e serviços públicos. Utilizam-se as informações sobre as demandas das regiões nos Planos de Investimentos e as características destas para investigar se as regiões mais pobres receberam maior volume de investimento per capita ao longo do período 1992-2000. Uma análise é realizada sobre a distribuição das obras entre as regiões do OP para investigar se as regiões mais pobres receberam de fato maior volume de obras por mil habitantes. Também investiga-se o crescimento da oferta de bens e serviços públicos após a adoção do OP em 1989 em relação aos anos anteriores. Parcela significativa deste crescimento atende a população pobre, a qual não tinha previamente acesso a estes serviços. Por fim, examina-se a estrutura de despesas da administração centralizada com o objetivo de verificar se ocorreu uma mudança na composição destes gastos após a adoção do OP.

Uma questão que poderia ser colocada ao realizar-se tal análise é saber em que medida os efeitos redistributivos devem ser computados à participação da sociedade civil e em que medida resultam simplesmente do fato de Porto Alegre ser administrada pelo PT. A distribuição de renda faz parte do programa do partido. Esta questão, importante aparentemente, pode ser respondida dizendo que governo e sociedade civil estabeleceram em Porto Alegre uma administração compartilhada, onde existe um sentimento de confiança e entendimento entre as esferas pública e privada. Em outras palavras, foi criada uma relação de simbiose entre o governo

municipal e segmentos da sociedade civil. Portanto, não tem muito sentido saber-se em que medida os possíveis resultados positivos desta experiência devem-se a atuação do governo ou devem-se a atuação da sociedade civil. O OP é uma associação que abrange ambos segmentos. O relevante é capacidade desta associação em gerar resultados positivos para a sociedade como um todo.

O texto está organizado como segue. A seção seguinte descreve a metodologia de funcionamento do OP. A terceira seção apresenta o perfil dos participantes do OP em suas várias estruturas. A quarta seção discute a reforma financeira e a evolução dos investimentos da administração centralizada no período 1982-2000. A quinta analisa o efeito redistributivo do OP. A sexta seção analisa a distribuição espacial das obras nas regiões do OP. A sétima examina o efeito redistributivo do OP pela relação existente entre o posto da região ocupa em termos de renda e seu posto no que tange aos investimentos e obras. A oitava analisa os efeitos do número de habitantes nas regiões sobre a distribuição dos investimentos. A nona seção apresenta evidências sobre a expansão da oferta de bens e serviços públicos nos anos 80 e 90. A décima discute a mudança na composição da estrutura de despesa da administração centralizada da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). A décima primeira seção conclui o trabalho.

## *2. Uma nova esfera de participação*

O OP foi implantado em 1989 após a vitória do Partido dos Trabalhadores na eleição de 1988. A primeira tarefa da nova administração foi uma reforma financeira. A reforma financeira seguiu-se a organização de uma esfera pública não estatal de poder. Esta pode ser entendida como os mecanismos institucionais e conjunto de regras que permitem uma administração compartilhada da cidade entre o setor público e a sociedade civil.

A cidade foi dividida em dezesseis regiões. Cada região elege representantes para os conselhos superiores nas assembléias regionais. As assembléias são os principais veículos de participação popular. Elas são abertas ao público e qualquer cidadão pode participar.

Num primeiro momento, o OP consiste de uma série de reuniões em cada região no período de março a junho. Os dois principais encontros são denominados de primeira e segunda rodadas. A partir de 1994, passaram a ocorrer assembléias por tema, as plenárias temáticas, utilizando a mesma metodologia das assembléias

regionais.

Na primeira rodada o município presta contas do ano anterior. Uma explicação sobre as obras públicas decididas no ano anterior é feita, quais estão em andamento, quando as outras irão começar, etc. Isto possibilita o controle por parte do público da performance do governo. Uma estimativa dos recursos financeiros disponíveis para o ano seguinte e os investimentos em consideração pelo governo, bem como discussões sobre novos critérios do OP também ocorrem. A comunidade também elege parte dos delegados que irá representá-la no Fórum de Delegados de acordo com um critério previamente estabelecido. As rodadas ocorrem no mesmo período nas assembleias regionais e temáticas. O prefeito participa das assembleias.

Entre a primeira e a segunda rodadas ocorrem as chamadas intermediárias, em que a população local discute e delegados também são eleitos. Cerca de 1000 delegados são eleitos anualmente.

Na segunda rodada os participantes nas assembleias regionais e temáticas elegem dois conselheiros para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). Quando a segunda rodada é completada em todas as regiões e temáticas, o COP é formalmente instalado e torna-se a esfera administrativa mais importante na definição do próximo orçamento. O Conselho do OP é formado por dois conselheiros (e dois substitutos) eleitos por cada região e temática, bem como por um representante do sindicatos dos servidores públicos municipais, o SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre) e outro indicado pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). O COP também possui dois representantes do governo, mas sem direito a voto. São 44 conselheiros com o mandato de um ano com o direito de serem reeleitos para um segundo mandato consecutivo. Depois de instalado o COP tem o suporte técnico do Gabinete de Planejamento (Gaplan), o qual está diretamente ligado ao prefeito.

Em julho/agosto inicia-se a elaboração do orçamento pelo COP e representantes do governo, a partir das prioridades definidas nas assembleias. Cada região escolhe cinco das treze prioridades padrões (saneamento básico, pavimentação, habitação, saúde, educação, assistência social, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental). As escolhas das regiões são utilizadas para selecionar as três prioridades da cidade para o próximo ano.

Tendo estabelecido as prioridades da cidade, o próximo passo é distribuir os

recursos entre as dezesseis regiões. Os investimentos são distribuídos de acordo com critérios que levam em consideração as diferenças entre as regiões. Atualmente os critérios são os seguintes:

- carência de serviço ou infra-estrutura na região;
- população total da região;
- prioridade temática da região face a face aquelas escolhidas pela cidade como um todo.

Estes critérios foram elaborados para beneficiarem as áreas pobres da cidade e estimularem a participação da população organizada de menor renda.

Em 1991 a distribuição dos recursos entre as regiões ocorreu pela primeira vez de acordo com uma metodologia previamente negociada com os líderes comunitários. Neste ano, 70% dos recursos foram aplicados em regiões prioritárias, as quais foram escolhidas com base em critérios objetivos. Foi a partir de 1992 que os investimentos passaram a ser distribuídos por setores prioritários, seguindo uma metodologia muito próxima a apresentada acima.

O orçamento é submetido à Câmara de Vereadores em novembro e um boletim, chamado de Plano de Investimento (PI), é publicado em dezembro listando as demandas a serem executadas. Na elaboração do orçamento o COP também leva em consideração as demandas realizadas pelas temáticas e as demandas institucionais feitas pelo executivo. O peça orçamentária é resultado de um processo de negociação entre o setor público e a sociedade civil que participa do OP.

### *3. Os novos donos do poder*

Se é verdade que os cidadãos de Porto Alegre ganharam poder com o OP, então é fundamental identificar quem são estes indivíduos. Quais os setores sociais que ganharam poder?

O OP possui três esferas de participação: as rodadas, o Fórum de Delegados e o Conselho do OP. O participante típico das rodadas possui renda familiar de até quatro salários mínimos. Contudo, a participação deste grupo de renda caiu de 61,9% em 1995 para 55,8% em 1998 (Baierle, 1999). Isto pode indicar a incorporação de segmentos de classe média no OP. No Fórum de Delegados e no Conselho do Orçamento Participativo, cerca de 57% dos eleitos possuem uma renda mensal superior a quatro salários mínimos e cerca de 1/3 dos participantes, em ambos os casos, possuem uma renda familiar acima de oito salários mínimos.

Considerando-se que uma família de classe média típica em 1996 era composta de 3,3 indivíduos e que cada pessoa recebia uma renda igual a 70% da renda per capita de Porto Alegre, então uma família de classe média teria uma renda de aproximadamente dez salários mínimos. Isto demonstra que os participantes, na sua maioria, em todas as estruturas do OP possuem uma renda familiar abaixo da de uma família típica de classe média.

Nas rodadas, o participante padrão não possui educação formal ou não completou a educação primária. No Conselho do OP, 56,5% dos participantes completaram pelos menos oito anos de escolarização.

Os participantes do OP, na sua maioria, são afiliados a organizações comunitárias. Os sindicatos possuem pouca participação por razões políticas ou por representarem uma área geográfica maior do que as regiões e a própria cidade.

É, portanto, possível identificar o representante típico das rodadas como pertencente aos segmentos pobres e organizados da população de Porto Alegre, tendo uma baixa renda familiar e pouco ou nenhuma educação formal. Os delegados e os conselheiros possuem uma renda maior e melhor nível de educação do que o participante típico das rodadas. Entretanto, mesmo os delegados e conselheiros possuem uma renda familiar inferior a renda média da cidade.

A Tabela 1 mostra a distribuição percentual dos participantes nas diferentes estruturas do OP e da população da cidade entre os extratos da renda familiar em 1998. A participação percentual dos indivíduos com renda familiar inferior a 4 salários mínimos nas diversas estruturas do OP é muito superior ao percentual da população de Porto Alegre que possui esta renda familiar. Em particular, chama a atenção para a diferença entre o percentual de participantes no OP com renda familiar até 2 salários mínimos e o percentual da população de Porto Alegre com esta renda familiar. Estes números confirmam que a população de renda baixa possui uma participação no OP muito superior a sua representação na cidade como um todo.

Portanto, o OP foi capaz de "colocar no poder" setores pobres da população que nunca tiveram voz ativa na definição da ação do Estado. O caráter redistributivo do OP decorre de suas regras e dos setores sociais que são os novos donos do poder.

**Tabela 1:** Distribuição percentual da renda familiar em 1998 entre os participantes das diferentes estruturas do OP e em Porto Alegre.

	Rodadas	Fórum de Delegados	Conselho do OP	Porto Alegre
Até 2 salários mínimos	30,3	19,9	16,3	11,4
Mais de 2 até 4 salários mínimos	25,5	23,1	24,5	19,4

Mais de 4 salários mínimos	42,0	55,7	57,2	64,1
Sem resposta	2,2	1,3	2,0	5,1

---

Fonte: Baierle (1999) e IBGE(2000)

#### *4. Reforma financeira e evolução do investimentos*

Na campanha eleitoral de 1988 o Partido dos Trabalhadores estabeleceu como um dos pontos principais de sua plataforma a democratização do governo local através de "conselhos populares". Como institucionalizar no poder segmentos organizados da população pobre era uma matéria de debate, não havia modelo pronto para ser implementado. Existia uma menção para uma "necessidade substantiva de fortalecer a organização autônoma da sociedade civil" com a criação de novos mecanismos do Estado, materializando assim uma "gestão compartilhada da administração municipal". Era necessário "inventar" a forma como a administração compartilhada ocorreria.

Além disso, a prefeitura tinha dificuldades financeiras. Um aumento salarial foi aprovado em dezembro de 1988, o pagamento das contas da prefeitura estava atrasado e um empréstimo de curto prazo, que correspondia a 35% do orçamento mensal, estava vencido (Cassel and Verle, 1994). Os impostos não eram indexados à inflação, que em 1989 foi de 1774% segundo o índice de preço ao consumidor de Porto Alegre.

A Constituição Brasileira de 1988 legitimou o poder civil e modificou o balanço do poder no país, transferindo recursos e encargos para os estados e municípios. As principais transferências de encargos para os municípios foram o ensino básico e a saúde. Por outro lado, a Constituição abriu a possibilidade dos municípios criarem novos tributos e aumentou as transferências. Uma janela de oportunidade para a reforma fiscal dos municípios foi aberta.

A nova administração utilizou esta janela e impôs um rigoroso controle financeiro. Ações foram planejadas para aumentar a receita e reduzir as despesas como uma tentativa de recuperar credibilidade financeira e capacidade de investimento. Uma reforma financeira foi implementada. No lado das despesas foi adotada a racionalização dos pagamentos aos fornecedores e contratantes, por exemplo, uma agenda de pagamentos foi adotada e seguida, a utilização de empréstimos foi reduzida ao indispensável para evitar que as dívidas fossem financiadas com novas dívidas. Entretanto, a política salarial aprovada no final da administração anterior foi seguida. No lado da receita ocorreu a cobrança de dívidas,

o fim da anistia fiscal, a indexação dos impostos e taxas municipais para reduzir as perdas inflacionárias, bem como uma reforma tributária. O sucesso da reforma fiscal pode ser observada no aumento da receita média real da PMPA de 97% no período 1989-1992 em relação ao período 1985-1988.

A relevância de encontrar uma solução aos problemas financeiros existentes e a reforma tributária então implementada não podem ser subestimados. Estes fatores são um dos pilares que garantiram o aparecimento do OP na cidade. A saúde financeira do governo municipal foi mantida ao longo do período e os investimentos passaram a ser financiados, em boa medida, com recursos próprios. As receitas de capital que representaram 5% em média do total receita arrecadada pela administração centralizada no período 1982-1988, caíram para 2% no período 1989-2000.

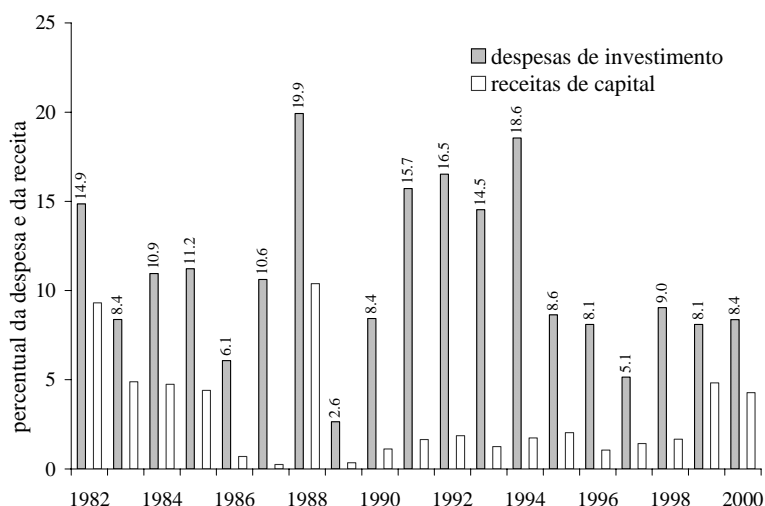
Quando o OP foi apresentado em abril de 1989 a capacidade de investimento da prefeitura estava em seu mínimo. Se a situação fosse mantida o OP, muito provavelmente, não teria prosperado. A saúde financeira é a base real que atraiu as pessoas para o OP. Um nível mínimo de recursos que depende das particularidades locais precisa ser oferecido para que os cidadãos possam participar da decisão de como empregar este dinheiro.

A evolução percentual dos investimentos na despesa realizada da administração centralizada da PMPA no período 1982-2000 é apresentada na Figura 1. Os recursos provenientes do Sistema Único de Saúde são foram considerados da análise. Também não são consideradas as informações referentes ao Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), ao Departamento Municipal de Habitação (DEMAH), ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) e a Fundação de Educação Social e Comunitária (FASC). Parcela expressiva dos investimentos realizados na cidade é feita pelo DMAE. Os valores apresentados subestimam o total de investimentos realizados em Porto Alegre.

O período com maior percentual de investimentos na cidade, como pode ser observado na Figura 1, foi entre 1991 e 1994. Este foi o período de consolidação do OP. A partir de 1995 o percentual de investimentos realizados pela administração centralizada cai para 8 a 9% da receita, ficando ligeiramente abaixo da média dos anos 80. Na década de 80, os anos com elevado percentual de investimento correspondem aos anos com elevado percentual de receitas de capital. A receita de capital representou 51,4% do montante de investimento entre 1982 e 1985, 30,1%



entre 1986 e 1988 e 18,7% entre 1989 e 2000. Importante ressaltar que em 1999 e 2000 passou a existir novamente uma correspondência entre as receitas de capital e o montante de investimento.



**Figura 1:** Evolução percentual dos investimentos no total da despesa e das receitas de capital no total da receita da administração centralizada no período 1982-2000.

A queda no percentual de investimento da administração centralizada a partir de 1995 pode ser explicada por 2 razões. A primeira é a forte queda da taxa de inflação, esta teve o efeito de aumentar o salário médio real dos funcionários ao reduzir a perda real que os mesmos tinham durante o período de reajuste salarial. Segundo, o aumento com o custo dos serviços oferecidos devido a queda da inflação e o crescimento na oferta destes serviços. Por exemplo, a expansão do número de matrículas e do atendimento à saúde foi acompanhada por um crescimento no número de funcionários nas secretárias da educação e da saúde de 73% entre 1995 e 1988.

##### 5. O efeito redistributivo do OP

No processo de organização do OP, uma das primeiras negociações entre a prefeitura e as comunidades locais foi a divisão da cidade em dezesseis regiões. Existem diferenças significativas entre as regiões em termos de área, população, serviços públicos previamente oferecidos, organização política, renda, nível educacional, condições de moradia, entre outros. Nos bairros que formam determinada região, também existem diferenças, mas há uma maior uniformidade do que entre as regiões.

A Tabela 2 apresenta a população por região em 1996, o rendimento nominal médio dos chefes de domicílios em salários mínimos por região em 1991, a

percentagem de domicílios em núcleos e vilas irregulares em cada região em 1991 e a percentagem das mães com o primeiro grau incompleto com filhos nascidos em 1998 em cada região.

**Tabela 2:** População e rendimento nominal médio dos chefes de domicílios em salários mínimos por região do OP, percentagem de domicílios em núcleos e vilas irregulares e de mães com o primeiro grau incompleto com filhos nascidos vivo em 1998 em cada região do OP.

Região	População <sup>b</sup>	Número de Salários Mínimos <sup>a</sup>	Domicílio em Núcleos e Vilas Irregulares <sup>a</sup> , %	Mães com o primeiro grau incompleto <sup>c</sup> , %
Humaitá/Navegantes/Ilhas	48199	4,14	30,97	52,9
Noroeste	127574	7,90	5,49	24,0
Leste	110451	8,63	28,14	51,4
Lomba do Pinheiro	48368	3,33	30,96	65,9
Norte	88614	3,56	37,90	48,9
Nordeste	24261	2,19	72,93	69,2
Partenon	114127	3,88	34,64	50,0
Restinga	45999	2,35	14,08	60,4
Glória	37439	4,00	41,09	53,9
Cruzeiro	64952	5,46	47,18	61,4
Cristal	30054	6,24	26,32	52,8
Centro Sul	101397	4,84	10,84	40,7
Extremo Sul	23905	2,95	19,28	63,1
Eixo Baltazar	86057	4,04	16,71	39,9
Sul	62837	9,47	17,57	41,3
Centro	271294	11,4	1,46	18,5
Porto Alegre	1285528	6,40	20,55	45,8

a) Em 1991. b) Em 1996. c) Em 1998.

Fonte: PMPA (2000).

Observam-se enormes diferenças entre as regiões. A região Centro é a que possui o menor nível de pobreza, enquanto a região Nordeste é a mais pobre em todos os indicadores considerados. Por sua vez, algumas regiões no que se refere à renda e educação estão entre as de maior grau de pobreza, mas o mesmo não ocorre em termos de domicílios em núcleos e vilas irregulares. Este é o caso da Restinga e da Extremo Sul. Por esta razão, ao invés de construir um índice comum, utilizam-se vários indicadores de pobreza para realizar a análise do efeito redistributivo do OP.

Deve-se ressaltar que a carência de serviço ou infra-estrutura na região, bem como a prioridade temática da região face a face àquelas escolhidas pela cidade como um todo, associam-se positivamente com o grau de pobreza da região.

No que tange à população, também verificam-se enormes diferenças. A região Centro, por exemplo, tem um número de habitantes cerca de onze vezes superior ao das regiões Extremo Sul e Nordeste. Importante ressaltar que o peso dado ao critério população da região no total da cidade é o menor entre os critérios de distribuição dos investimentos. Além disso, a diferença relativa no número de habitantes é muito

maior do que a diferença relativa da nota das regiões no critério população total da região. Assim, as regiões populosas tendem a receber um volume per capita de investimento menor do que as regiões com menor número de habitantes. As regiões Noroeste, Leste, Norte, Partenon, Centro Sul, Eixo Baltazar, e Centro são consideradas como populosas.

A Tabela 3 apresenta a evolução percentual dos investimentos, segundo os Planos de Investimentos no período 1992 a 2000, bem como a distribuição do total das demandas entre as regiões e em toda a cidade. Observa-se que dos investimentos listados nos PIs, aproximadamente 65% referem-se a demandas que atingem toda a cidade e 35% a demandas a serem realizadas nas regiões. Dois terços do total das demandas de toda a Cidade referem-se a saneamento básico e pavimentação. Sabe-se que uma grande obra envolve várias regiões, a Terceira Perimetral por exemplo, não existe um critério claro definindo que tipo de demanda é classificada como pertencente a toda Cidade.

A análise realizada sobre o efeito redistributivo do OP refere-se aos 35% dos recursos listados nos PIs no período 1992-2000. Segundo a prestação de contas do Gaplan, 87% das obras listadas para as regiões nos PIs foram concluídas, 6% estão em execução e outros 6% estão licitadas, ou em licitação, ou com o projeto executado, ou com o projeto em execução. Portanto, os PIs são uma fonte confiável de informações sobre os investimentos decididos e realizados sob os auspícios do OP.

A Figura 1 mostra a relação entre o total do investimento per capita em cada região em reais constante de 2001 listado nos PIs e os indicadores de pobreza acima considerados. Para o número de habitantes das regiões foram utilizadas as informações da Tabela 1. Um indicador adicional de pobreza é utilizado, a percentagem de habitantes com menos de quinze anos no total da população de cada região. Quanto mais pobre a região, menor é o rendimento nominal médio e maior a percentagem de mães com primeiro grau incompleto, de domicílios e núcleos irregulares e habitante com menos de quinze anos.

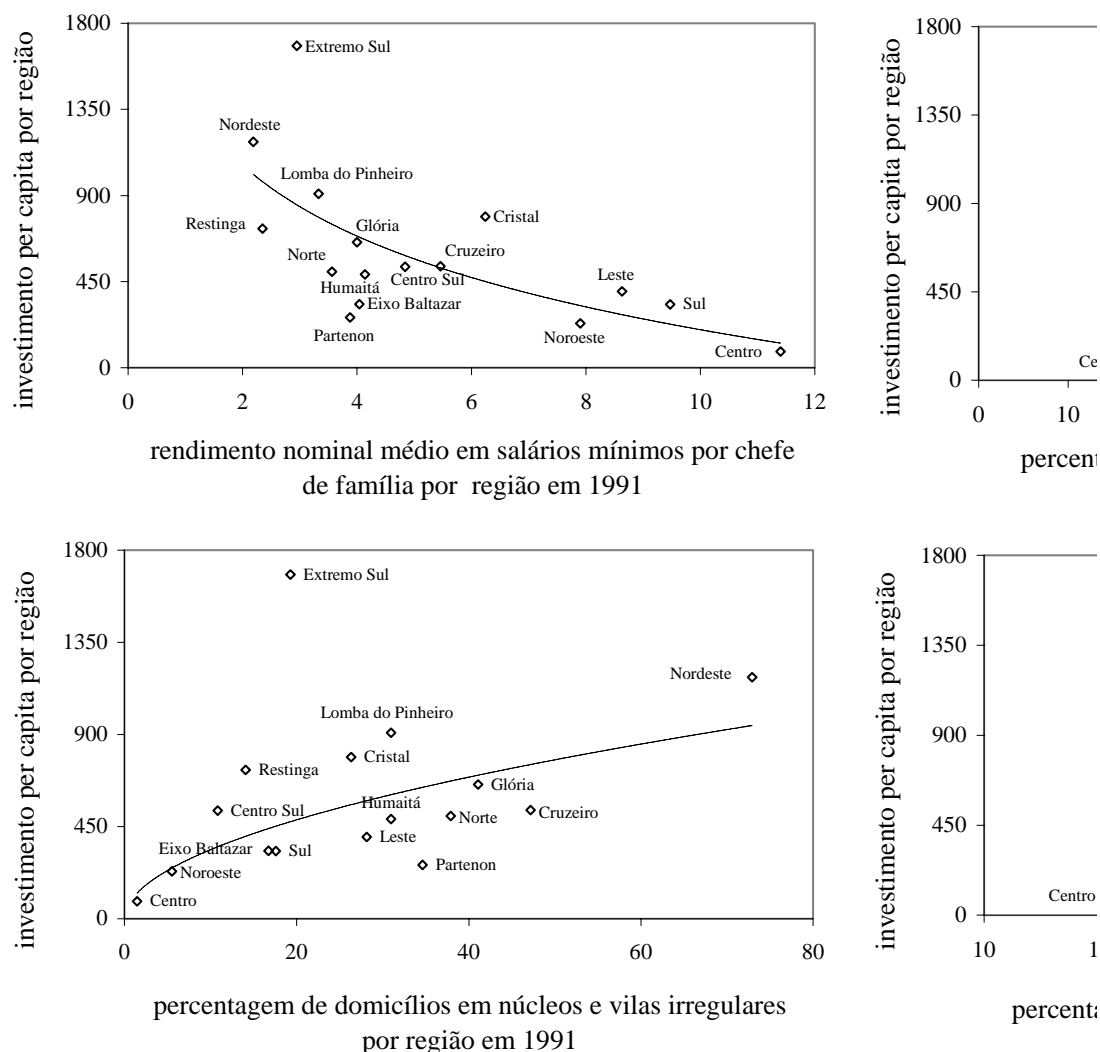
**Tabela 3:** Distribuição percentual dos valores dos investimentos listados nos PIs por região e em toda Cidade, 1992-2000

Região	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Humaitá/Navegantes/Ilhas	0,78	0,84	0,93	0,32	3,88	1,46	5,04	0,2	1,02	1,56
Noroeste	5,2	3,13	0,39	2,45	2,27	0,82	1,23	1,24	0,91	1,96
Leste	5,79	2,35	3,65	4,93	1,58	2,22	2,25	1,23	1,56	2,93
Lomba do Pinheiro	3,71	2,86	2,79	5,29	6,54	0,99	1,5	2,31	1,91	2,93
Norte	8,82	3,69	1,39	2,6	1,8	1,92	1,47	2,22	1,61	2,96
Nordeste	2,16	1,11	1,7	2,02	4,07	1,68	1,45	2,01	1,66	1,91

Partenon	2,29	1,14	1,11	4,2	2,27	1,3	1,32	2,8	2,21	2
Restinga	4,39	1,83	0,79	2,22	1,2	3,79	0,92	2,84	1,55	2,23
Glória	1,39	1,77	1,8	2,5	1,76	1,23	1,89	0,75	1,96	1,63
Cruzeiro	4,55	2,71	1,62	2,65	1,81	2,05	1,28	2,39	1,09	2,29
Cristal	1,24	3,04	0,49	4,35	1,9	1,03	0,53	1,58	1	1,58
Centro Sul	9,37	5,52	1,96	2,27	2,82	1,78	1,9	3,55	1,61	3,56
Extremo Sul	5,65	1,19	0,68	4,55	5,05	3,99	1,19	1,27	1,6	2,68
Eixo Baltazar	1,39	0,84	1,47	1,78	2,15	3,48	2,09	1,97	2,16	1,9
Sul	0,59	1,04	0,94	3,21	2,37	1,5	1,52	0,97	1,16	1,38
Centro	2,07	1,16	1,72	1,29	1,31	0,37	3,02	1,3	0,98	1,53
Total das Regiões	59,39	34,24	23,42	46,65	42,79	29,62	28,59	30,98	23,98	35,32
Toda Cidade	40,61	65,76	76,58	53,35	57,21	70,38	71,41	69,02	76,02	64,68

Fonte dos Dados Brutos: Gaplan (diversos anos).

Como pode ser observado, o OP teve um efeito redistributivo. Existe uma associação negativa entre a renda da região e o volume de investimento per capita. Há uma associação positiva entre a percentagem de mães com primeiro grau incompleto, a percentagem de domicílios e núcleos irregulares e a percentagem de habitantes com menos de quinze anos com o montante de investimento per capita em cada região. Análise similar realizada com o número de obras realizadas ou em execução por habitante no período 1989-2000 e os indicadores de pobreza mostraram os mesmos resultados. Pode-se concluir que o OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante.



**Figura 1:** O OP teve um efeito redistributivo nos investimentos realizados ao longo período 1992-2000. As regiões com maior rendimento nominal médio por chefe de família receberam menor montante de investimento per capita. As regiões com maior percentagem de mães com primeiro grau incompleto, de domicílios e núcleos irregulares e habitante com menos de quinze anos receberam maior volume de investimento per capita.

#### 6. Distribuição espacial das obras nas regiões do OP

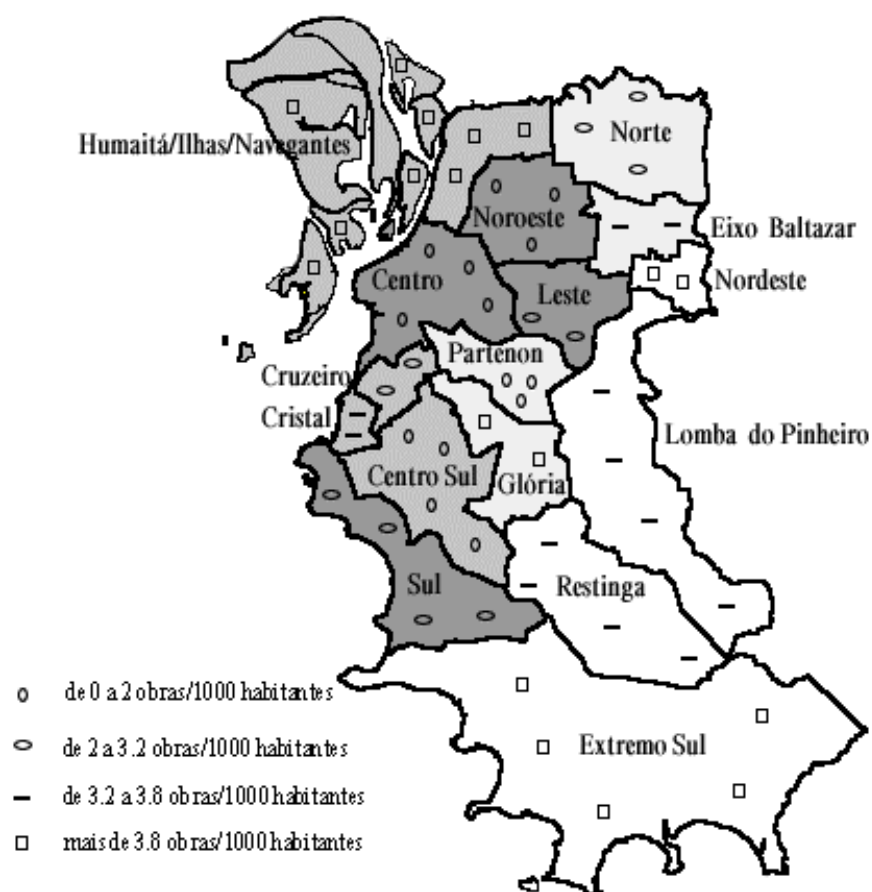
Nesta seção investiga-se a distribuição espacial das obras realizadas nas regiões com o objetivo de observar o efeito redistributivo do OP. A Figura 3 mostra a distribuição das regiões no mapa da cidade. As regiões foram divididas em 4 grupos de acordo com o rendimento nominal médio em salários mínimos por chefe de família em 1991. O grupo de renda alta é constituído pelas regiões Centro, Sul, Leste e Noroeste, o de renda média alta pelas regiões Cristal, Cruzeiro, Centro Sul e Humaitá/Navegantes/Ilhas, o de renda média baixa pelas regiões Eixo Baltazar, Glória, Norte e Partenon e o de renda baixa pelas regiões Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Restinga e Nordeste. O grupo de renda alta recebeu uma cor cinza escura, o de renda média alta a cor cinza, o de renda média baixa a cor cinza clara e o

de renda baixa a cor branca.

As regiões foram novamente divididas em 4 grupos conforme o número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. As informações sobre o número de obras foram obtidas junto ao Gaplan. Existe uma correspondência negativa entre o grupo de renda e o grupo de obras em que as regiões pertencem, quanto maior é a renda do grupo menor é o número de obras por mil habitantes recebida por este grupo. Observa-se que as regiões pertencentes ao grupo de renda baixa receberam, de modo geral, um volume maior de obras por mil habitantes e as pertencentes ao grupo de renda alta tenderam a receber um menor montante de obras por mil habitantes. Resultado similar é observado em relação as regiões de renda media alta e baixa.

Contudo, esta correspondência apresenta pelo menos duas importantes exceções. A região do Partenon pertence ao grupo de renda media baixa está classificada no grupo que recebeu o menor montante de obras por mil habitantes. A explicação deste resultado está no elevado número de habitantes na região. A região Partenon ocupa o terceiro posto entre as regiões pelo número de obras por mil habitantes e pelo montante de investimento per capita. A oitava seção analisa o efeito do tamanho da população sobre o efeito redistributivo do OP.

A Humaitá/Ilhas/Navegantes pertence ao grupo de renda média alta e ao grupo que recebeu maior volume de obras por mil habitantes. Esta região que ocupa o décimo segundo posto em termos de obras por mil habitantes e possui o sétimo posto quando é considerado o montante de investimento per capita. Portanto, o problema com a Humaitá/Ilhas/Navegantes decorre da escolha realizada para classificar as regiões. Aparentemente, nesta região houve um número elevado de obras que envolverem um dispêndio financeiro relativamente reduzido.

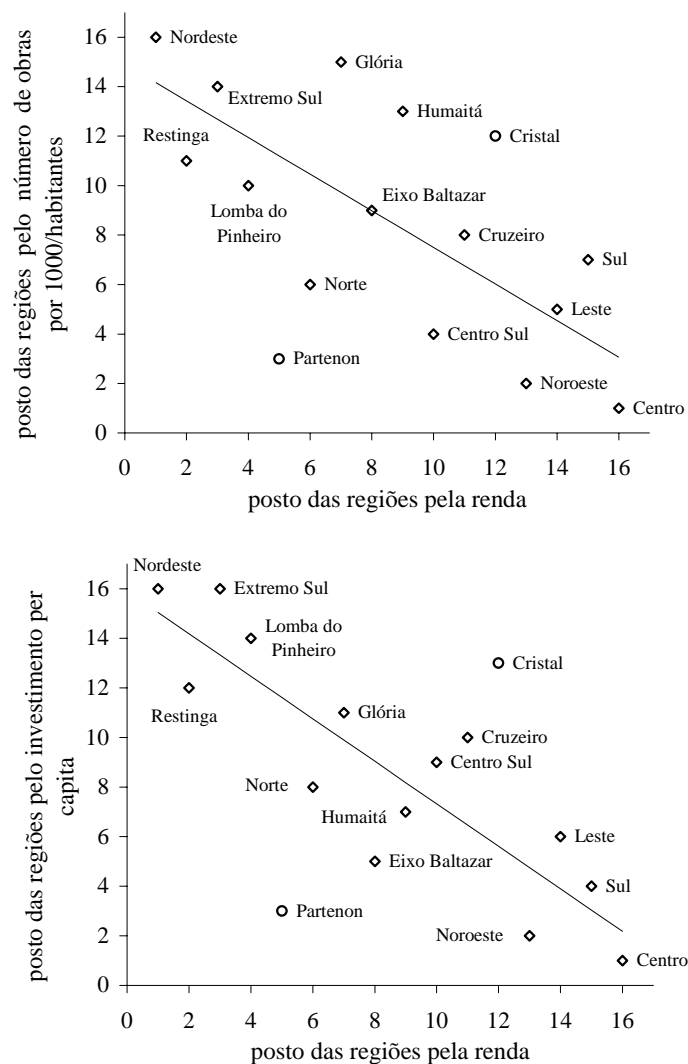


**Figura 3:** O mapa de Porto Alegre com a distribuição das regiões do OP em 4 grupos de renda e em 4 grupos de acordo com o número de obras por 1000 habitantes mostra uma correspondência negativa entre o grupo de renda e grupo de obras que as regiões pertencem.

De modo geral, quanto maior a renda do grupo, menor o montante de obras por 1000 habitantes recebido por aquele grupo, confirmando o efeito redistributivo do OP. Duas exceções são as regiões Partenon e Humaitá/Ilhas/Navegantes. As regiões em cinza escuro, em cinza, em cinza claro e em branco pertencem, respectivamente, os grupos de renda alta, de renda média alta, de renda média baixa e de renda baixa.

### 7. Examinado o efeito redistributivo do OP pelo posto das regiões

Nesta seção investiga-se o efeito redistributivo do OP examinando-se a relação entre o posto que a região ocupa na renda e o posto que ela ocupa em termos do número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. A mesma análise é realizada no que tange ao posto das regiões considerando-se o montante de investimento per capita. A renda da região é definida pelo rendimento nominal médio em salários mínimos por chefe de família em 1991. Se o OP possui um efeito redistributivo espera-se que quanto maior for o posto de uma região em termos de renda, menor será o seu posto no que tange ao número de obras por mil habitantes e investimentos per capita.



**Figura 4:** O OP apresentou um efeito redistributivo no número de obras e investimentos realizados. As regiões com maior posto no rendimento nominal médio por chefe de família tiveram um posto menor no que tange ao número de obras por mil habitantes e no que se refere ao volume de investimento per capita.



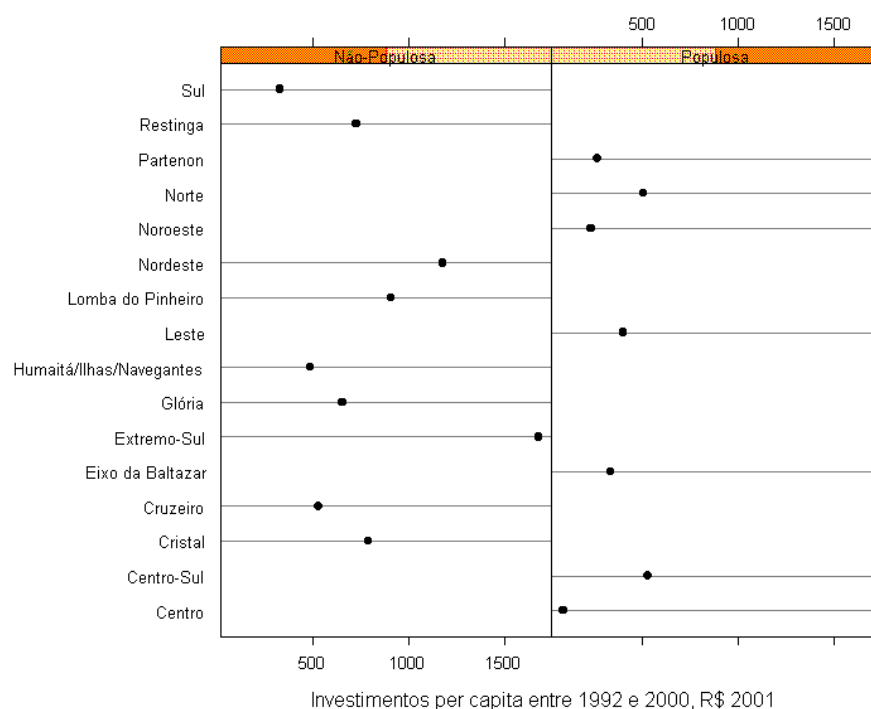
Na Figura 4 é possível observar um efeito redistributivo no OP, quanto maior é o posto da região em termos de renda, menor é o seu posto em relação ao número de obras por mil habitantes e ao montante de investimento per capita. Por exemplo, a região Nordeste possui o menor posto no que tange a renda e o maior em relação ao número de obras por mil habitantes e de investimento per capita. Por outro lado, a região Centro possui o maior posto em relação a renda e o menor em relação ao número de obras por mil habitantes e de investimento per capita.

Duas exceções a esta regra são as regiões Partenon e Cristal. Devido suas rendas médias, a primeira região deveria ocupar um posto maior no que tange a obras por mil habitantes e investimentos per capita, o contrário deveria ocorrer com a segunda região. Nos 2 casos o tamanho da população está distorcendo o efeito redistributivo do OP. A região Cristal tinha uma população de 30054 habitantes em 1996, ocupando o terceiro posto em população, enquanto a região Partenon tinha 114127 habitantes, ocupando o décimo quarto posto.

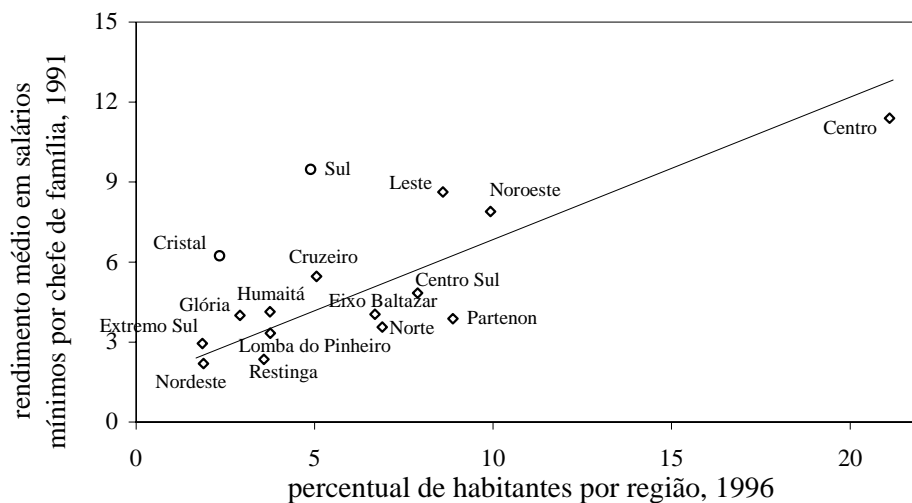
#### *8. Efeito do número de habitantes sobre o caráter redistributivo do OP*

Os critérios que definem a distribuição dos recursos penalizam as regiões mais populosas. No lado esquerdo, a Figura 5 mostra o montante de investimento per capita no período 1992-2000 para as regiões não populosas e, no lado direito, a mesma informação para as regiões populosas. Como pode ser observado, as regiões não populosas tenderam a receber mais do que R\$ 500 per capita de investimento a preços de 2001. Por sua vez, as regiões não populosas tenderam a receber menos do que R\$ 500 per capita. Resultado similar é obtido quando a análise é realizada considerando-se o número de obras por mil habitantes.

Interessante observar que existe uma relação entre o número de habitantes e o grau de pobreza das regiões. A Figura 6 mostra que as regiões mais populosas são, de modo geral, as que possuem menor grau de pobreza. Isto minimiza o efeito negativo que o tamanho da população possui sobre o efeito redistributivo do OP. Os atuais critérios de distribuição dos recursos prejudicam aquelas que são pobres e populosas, por exemplo, a região Partenon e beneficiam aquelas que são relativamente ricas e não-populosas, por exemplo, a região Cristal.



**Figura 5:** O investimento total per capita por região entre 1992 e 2000 revela que as regiões não populosas receberam maior volume de recursos. No lado esquerdo, observa-se que as regiões não populosas receberam, com exceção da Sul, mais do que R\$ 500 per capita de investimento a preços de 2001. No lado direito, verifica-se que as regiões mais populosas tenderam a receber menos do que R\$ 500 per capita de investimento.



**Figura 6:** Existe uma relação positiva entre o tamanho da região e o rendimento médio em salários mínimos per chefe de família.

## 9. Expansão dos serviços públicos

O efeito redistributivo do OP também pode ser verificado ao analisar-se a

expansão dos serviços públicos. Importante ressaltar que esta ocorreu principalmente nos bairros e vizinhanças pobres onde não eram previamente oferecidos, bem como nas áreas de habitação mais recentes. Existe uma associação entre as áreas pobres e as de habitação mais recente. A Tabela 4 mostra o aumento na coleta de lixo, de iluminação pública e de pavimentação no período 1982 a 2000. Verifica-se uma forte expansão na oferta destes serviços após 1990.

Segundo dados oficiais em 2000 mais de 99% da população era atendida com água tratada e 84% com sistema de esgoto, enquanto em 1989 eram, respectivamente 94,7% e, segundo estimativas do autor, 70%. Entre 1989 e 1998, aproximadamente, 126 mil unidades foram incorporadas ao sistema de água e cerca de 130 mil ao sistema de esgoto (PMPA, 2001). Contudo, dados do próprio Departamento Municipal de Água e Esgoto indicam que 30475 domicílios em vilas irregulares em 1999 ainda permanecem sem coleta de esgoto através da rede pública (PMPA, 2000).

**Tabela 4:** Expansão dos serviços públicos, 1982-2000

Ano	Coleta de lixo domiciliar e em vilas (ton)	Iluminação pública (pontos instalados)	Asfalto (m <sup>2</sup> em conservação e construção)
1982	157213	845	121979
1985	145094	714	327197
1986	126188	925	177827
1987	151062	852	252130
1988	147258	736	290454
1989	179448	435	81399
1990	186118	1371	235122
1991	224066	2537	396686
1992	184005	5843	519151
1993	203793	2278	411177
1994	204928	2848	444758
1995	232749	2247	502565
1996	261087	2130	947816
1997	284080	1725	871809
1998	296970	2758	667557
1999	273201	1574	901058
2000	297767	2870	819555

Fonte: Gaplan (2001, 1991).

Em 1998, 73057 habitações foram classificadas como unidades habitacionais precárias, representado 22% do total de moradias de Porto Alegre (DEMHAB, 1999). A Tabela 5 apresenta os melhoramentos habitacionais realizados pelo Departamento Municipal de Habitação entre 1986 e 1996. É possível observar um crescimento na construção de unidades habitacionais e regularização fundiária após 1988.

**Tabela 5:** Construção de unidades habitacionais e regularização fundiária, 1986-1996

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades até 25 m2	1205	561	661
Unidades acima de 25 m2	-	96	400
Unidades habitacionais	549	640	1446
Casa emergências e distrib, de material de construção	164	199	512
Total	1918	1496	3019
Regularização fundiária (lotes)	-	5364	12224
Urbanização (unidades, Beneficiárias)	-	96	5736
Unidades em cooperativas (unidades, Beneficiárias)	-	160	5000

Fonte: Demhab (1997)

A Constituição de 1988 colocou a educação primária sobre o controle dos municípios. Em Porto Alegre, o número de matrículas nas escolas municipais aumentou em 193% no período 1988-2000, como a Tabela 6 revela. Considerando os números das creches comunitárias conveniadas e o movimento de alfabetização, o número de atendimento da Secretaria da Educação aumentou em 245% no período 1988-2000. A maioria das escolas municipais estão localizadas nas áreas pobres da cidade, onde a demanda por educação básica tem crescido substancialmente.

**Tabela 6:** Matrículas totais nas escolas municipais, 1985-1999,

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Total
1985	1248	10492	1617	13357
1987	1321	13331	1485	16137
1988	1677	14838	1347	17862
1989	2659	20214	1359	24232
1991	2415	24216	1330	27961
1992	3977	24855	1375	30207
1994	4978	30687	1361	37026

1995	6053	31742	1366	39161
1997	5852	38988	1505	46345
1999	4987	44905	1584	51476
2000	4213	46505	1583	52301

Fonte: Smed (1999) e PMPA (2001)

Estes resultados evidenciam que a oferta de bens e serviços públicos aumentou significativamente após a implementação do OP. Parcela significativa da expansão destes serviços concentrou-se nas áreas pobres da cidade, onde não existiam previamente.

A Constituição de 1988 também promoveu uma reforma tributária, possibilitando que os municípios aumentassem sua arrecadação com a cobrança de novos impostos e com o aumento da parcela de transferência de impostos já existentes. Assim, uma expansão na oferta de bens e serviços seria esperado. Contudo, como Jayme e Marquetti (1998) mostram ocorreu um aproveitamento muito diferenciado por parte dos municípios da descentralização tributária. Alguns municípios foram capazes de aproveitar esta janela de oportunidade e aumentar suas receitas e, portanto, suas despesas. Este foi o caso de Porto Alegre.

#### *10. Mudança na estrutura das despesas públicas*

Um aspecto importante a ser investigado é a mudança na estrutura da despesa públicas no período anterior e durante a implantação do OP. Se de fato a sociedade civil e o governo definem as despesas públicas de maneira conjunta tendo como um dos objetivos centrais a redistribuição dos investimentos e dos serviços públicos, espera-se uma mudança na composição das despesas públicas. Deve ser observado um aumento nas despesas dos setores que prestam obras e ofertam bens e serviços públicos para a população de baixa renda.

A Tabela 7 mostra a média percentual da despesa realizada pela administração centralizada por algumas funções do governo nos períodos 1984-1988 e 1990-2000. Novamente, os recursos do SUS não são considerados na análise. A análise também não considerou 1989 devido as dificuldades financeiras da PMPA e ao fato do OP estar iniciando neste ano. Observa-se um forte declínio no percentual da despesa em administração e planejamento, estes representavam 25% no período 1984-1988 caindo para 16,6% no período 1990-2000. Verifica-se um aumento percentual das despesas em educação, cultura, saúde e saneamento. Este aumento tende a beneficiar

as camadas mais populares da cidade, que são os principais beneficiados por este tipo de serviço público.

Por outro lado, o percentual da despesa com habitação ficou constante e o percentual com vias urbanas declinou ligeiramente. Estes resultados chamam a atenção na medida em que habitação e pavimentação ao tem sido escolhidas como prioridades da cidade. As despesas com vias urbanas podem estar atendendo as demandas da população de baixa renda na medida em que estes gastos foram deslocados para as áreas mais carentes. Contudo, a manutenção do percentual das despesas com habitação pode estar indicando a pouca capacidade da PMPA em atender as escolhas realizadas pela população no que tange a este item. Portanto, existe importante mudança na estrutura das despesas da PMPA com aumento em quase todos as despesas que beneficiam os setores mais populares da cidade. Entretanto, os investimentos em habitação deveriam ser aumentados para fazer-se frente as demandas existentes na cidade.

**Tabela 7:** Despesa percentual média realizada da administração centralizada por determinadas funções do governo nos períodos 1984-1988 e 1990-2000.

	Média percentual 1984-1988	Média percentual 1990-2000
Administração e Planejamento	25.0	16.6
Educação	13.2	19.1
Cultura	0.6	1.3
Habitação e Urbanismo	18.8	19.4
Habitação	3.7	3.7
Urbanismo	8.4	7.1
Vias Urbanas	6.9	6.4
Serviços de Utilidade Pública	5.1	5.4
Indústria, Comércio e Serviços	1.1	1.3
Saúde e Saneamento	14.0	18.8
Saúde	6.4	11.6
Saneamento	2.0	2.9

Fonte: PMPA (diversos números).

## 11. Conclusão

O caráter redistributivo do OP foi, desde o início do processo, um dos seus objetivos centrais. Este é resultado dos critérios de distribuição do recursos e das escolhas realizadas pelos participantes nas assembleias. A democratização do funcionamento do estado, institucionalizando no poder segmentos pobres e organizados da população, tende a propiciar a inclusão destes setores sociais no processo de desenvolvimento.

A análise realizada mostrou que o OP teve um efeito redistributivo, as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período 1992-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. Contudo, as regiões pobres e populosas foram prejudicadas devido ao peso que o critério população possui na distribuição dos recursos entre as regiões. Também observou-se uma expansão significativa na oferta de bens e serviços públicos, bem como uma mudança na composição das despesas da administração centralizada após a implantação do OP. Portanto, os analistas estavam corretos em chamar a atenção para o caráter redistributivo do OP

O fato do OP possuir um caráter redistributivo possui grande relevância na medida em que o número de cidades brasileiras com práticas similares aumenta. Se nestas cidades a experiência de Porto Alegre for reproduzida em parte, a população de baixa renda passará a contar com um instrumento poderoso para reduzir os elevados níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira. Contudo, existem limites na capacidade do OP em resolver os problemas da população, como bem mostram os resultados sobre habitação em Porto Alegre. Estes limites possuem fortes relações com a capacidade financeira dos municípios para fazer frente aos enormes problemas que afligem a cidades do país.

A adaptação do OP em outras cidades deveria privilegiar as ações que objetivam aumentar o efeito redistributivo dos gastos públicos. Por exemplo, a adoção de programas específicos de combate a pobreza já utilizados, como o programa bolsa escola, poderiam constar da lista de prioridades no que se refere a educação. Contudo, a atratividade do OP está no fato de que a própria população pode propor e decidir, não somente sobre os programas de combate a pobreza, como também sobre o futuro de suas cidades.

## 12. Bibliografia

Avritzer, Leonardo. 2000. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte.

Baierle, Sérgio. 1999. Democracia radical e cidadania: a "economia moral" dos sujeitos. In: *Século XXI: qual conhecimento? qual currículo?*, ed. Da Silva, Luiz Heron, Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

Cassel, Guilherme and Verle, João. 1994. Receita e capacidade de pagamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973-92. In: *Porto Alegre: o Desafio da*

- Mudança*, ed. Horn, Carlos Henrique, Porto Alegre: Editora Ortiz.
- CIDADE. 1999. *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE.
- DEMHAB. 1997. *Realidade e política habitacional*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- DEMHAB. 1998. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Fedozzi, Luciano. 1997. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Fung, A. e Wright, E. 1999. *Experiments in empowered deliberative democracy*. Working Paper, Wisconsin
- GAPLAN. 1992. *Anuário Estatístico 1991*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- GAPLAN. 2001. *Anuário Estatístico 1999*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- GAPLAN. Diversos Números. *Plano de Investimentos*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- IBGE. 2000. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Jayme, Frederico e Marquetti, Adalmir. 1998. *Descentralização tributária e performance Econômica das Capitais Brasileiras: 1989-1994*. Encontro da Latin American Studies Association.
- Marquetti, Adalmir. 2000. Participatory budgeting in Porto Alegre. *Indicator S A*, Johannesburg, v.17, n.4, p.71-78, 2000.
- Navarro, Zander. 1998. *"Affirmative democracy" and redistributive development: the case of "Participatory Budgeting" in Porto Alegre, Brazil [1989-1997]*. Cartagena: Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana.
- PMPA. 2000. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA.
- PMPA. Diversos Números. *Balanço Geral da Administração Direta*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Rhodes, Sybil. 2000. *Explaining innovation in local governance: an in-depth look at Porto Alegre, 1989-1997*. Working Paper. Department of Political Science. Stanford University.
- SMED. 1999. *Boletim informativo*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.



Santos, Boaventura. 1998. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4.

Teixeira, Ana Claudia Chaves. 2002. Orçamento Participativo: condições de implementação, medidas do êxito e formatos da experiência. Seminário de Tiradentes, Tiradentes, mimeo.

### **Agradecimentos**

Este trabalho utiliza material de duas pesquisas. A primeira foi realizada sob os auspícios do *National Labour and Economic Development Institute* (Naledi) em 1999. A segunda, financiada pela Fundação Ford, está sendo realizada por um grupo de estudiosos do OP. Alguns resultados iniciais desta são apresentados no trabalho. Além dessas instituições, agradecimentos são devidos a diversas pessoas, entre elas: Rosa Chieza, Beatriz Morem da Costa, Luciano Brunet, Adriana Moraes, Leonardo Avritzer, Zander Navarro, Claudia Feres Faria, Marcelo Kunrath Silva, Oscar José Rover, Tarcísio Silva, Félix Sánchez, Brain Wampler, André Contri e Duncan Foley. Também agradeço aos comentários dos demais participantes dos seminários em Ouro Preto e Tiradentes. Por fim, agradeço a Felipe Brito Vasconcelos e a Ana Monteiro Costa pela excelente ajuda na organização dos dados. Evidentemente, que o trabalho é de minha inteira responsabilidade.