

# Inversão de prioridades?

## Uma Avaliação dos Efeitos Redistributivos do Orçamento Participativo

---

Roberto Rocha Pires

(Massachusetts Institute of Technology – MIT)

[rpires@mit.edu](mailto:rpires@mit.edu)

Seminário Internacional OP-BH 15 anos

11/12/08

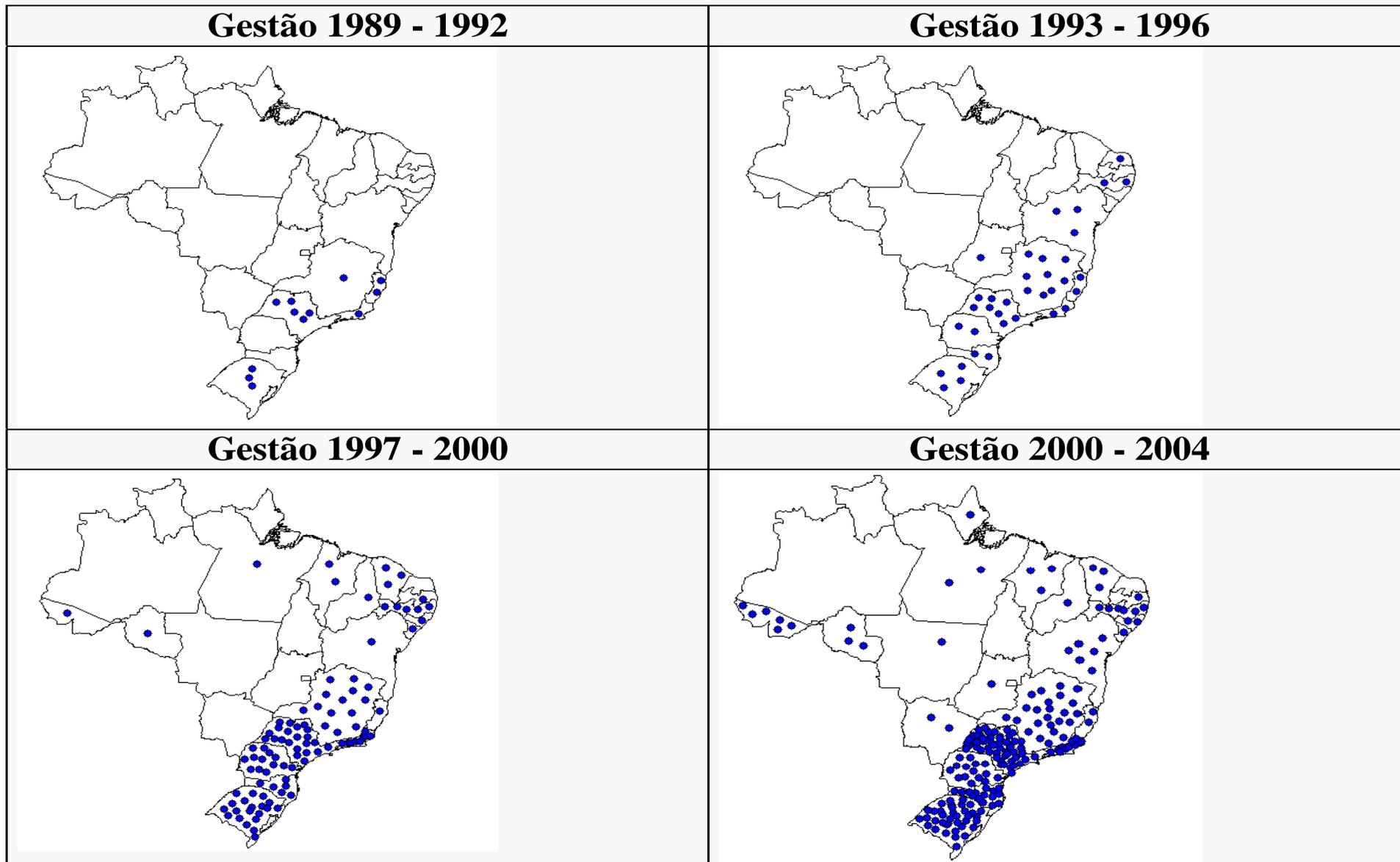
Belo Horizonte, MG

# OP: um fenômeno nacional

- Pós-1988: um fenômeno nacional
- Ampla disseminação:
  - Todas as regiões do país;
  - importantes capitais;
  - municípios de médio e pequeno porte;
  - em 2004, 36,7 milhões de pessoas (22% da população brasileira) viviam em cidades com OP

% de municípios com OP em Regiões (amostras):	
NE (n=22)	42%
SE, S, CO (n=24)	58%

# Disseminação do OP por gestões municipais no Brasil



# Avaliando a Efetividade do Orçamento Participativo

- Âmbito nacional e internacional: um consenso...
- Atenção de pesquisadores à questões como:
  - Origem, surgimento, inovação institucional;
  - Impactos sobre sociedade civil (forma de organização, práticas, etc.);
  - Educação para democracia...
- Duas questões permaneceram pouco exploradas:
  - 1 – *efeitos da adoção de políticas participativas sobre a gestão pública (participação gera bom governo?);*
  - 2 – *efeitos redistributivos (participação direciona recursos/políticas para grupos/áreas mais carentes?)*

# Efeitos Redistributivos

---

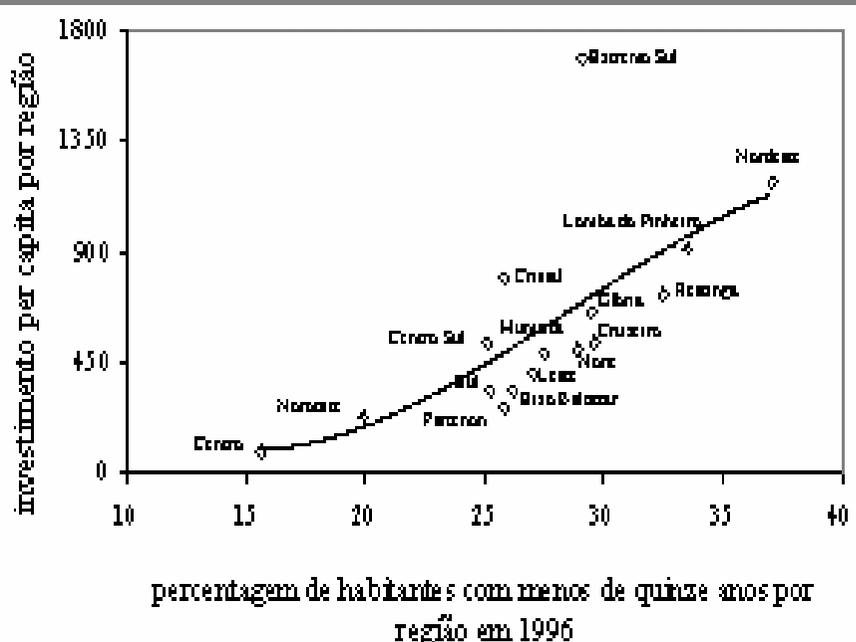
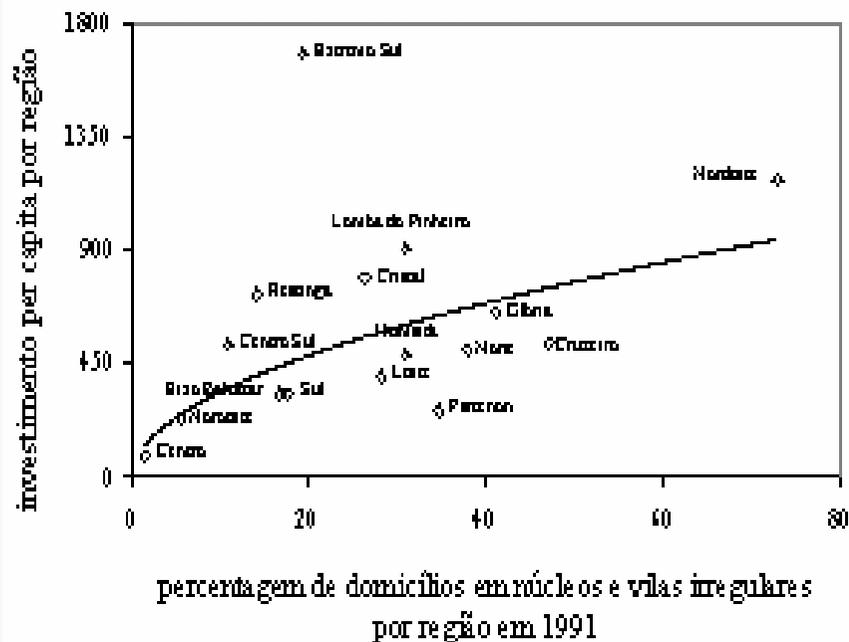
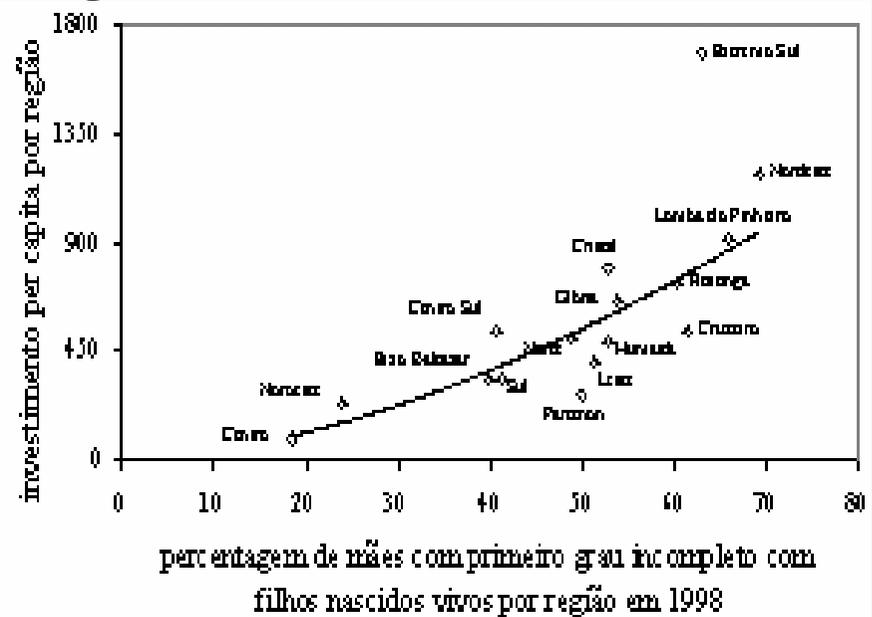
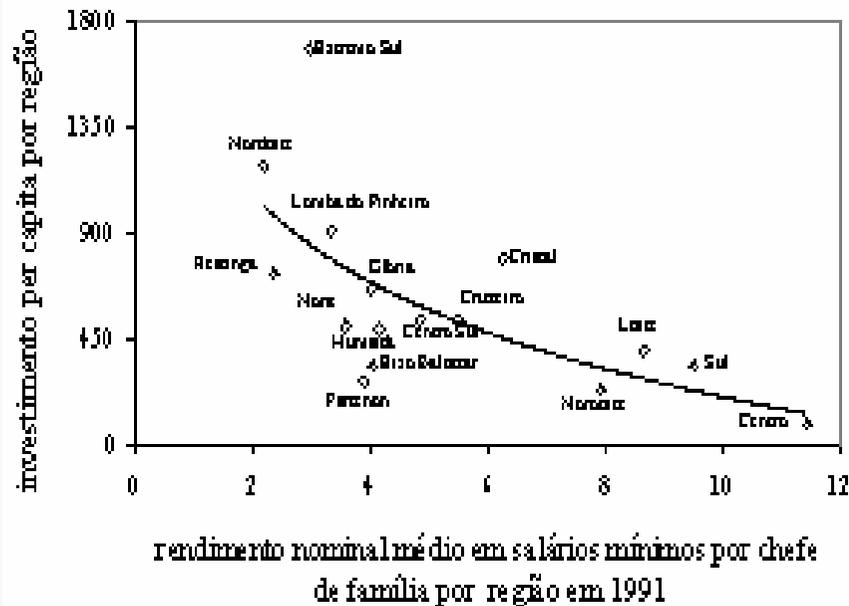
## 1) Avaliar existência de impactos redistributivos:

- Análise alocação de recursos:
  - Indicadores socio-econômicos;
  - distribuição territorial de investimentos.

## 2) Compreender os mecanismos que promovem esses resultados:

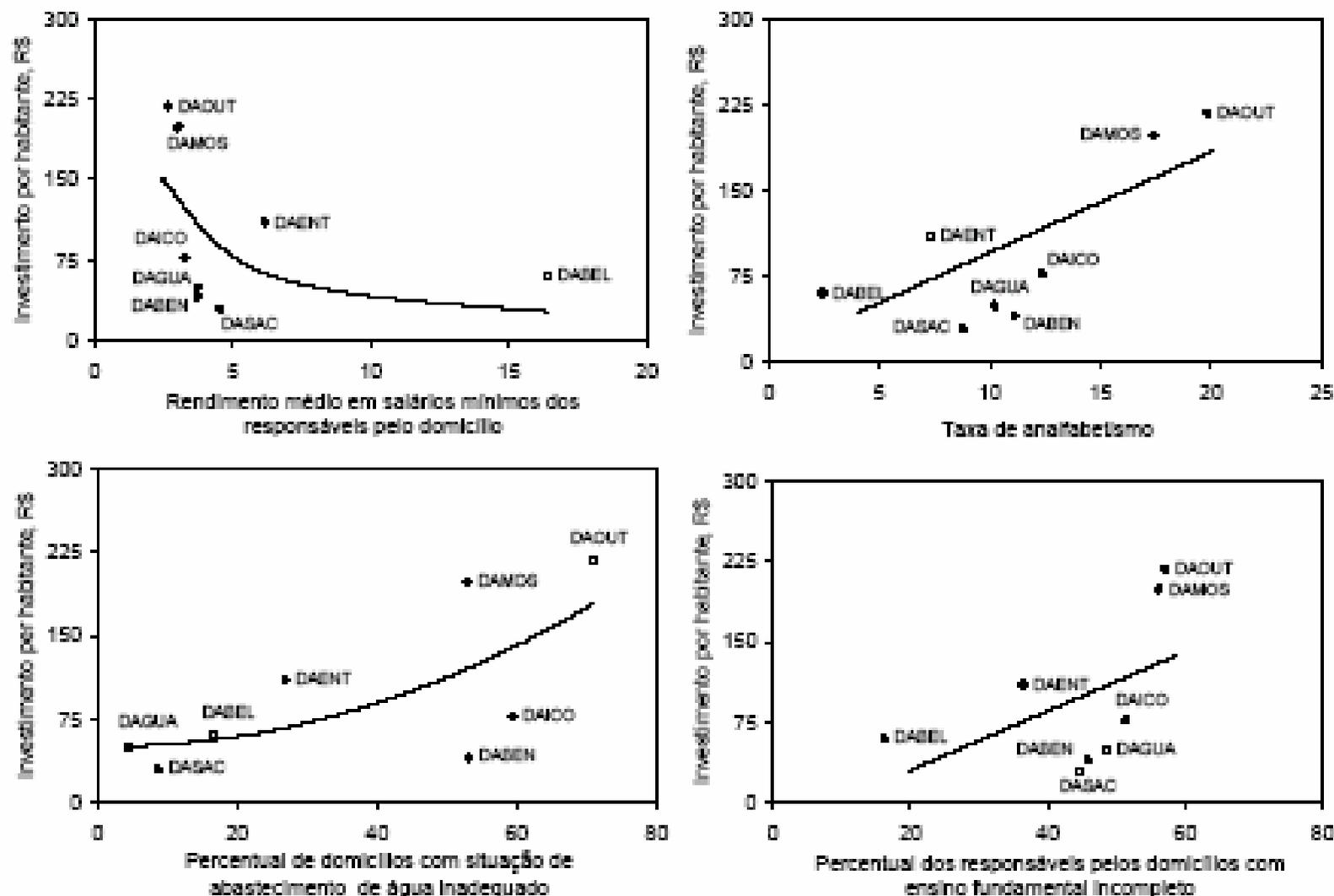
- Perfil do participante;
- Variações e inovações/estilos locais

# Porto Alegre



# Belém

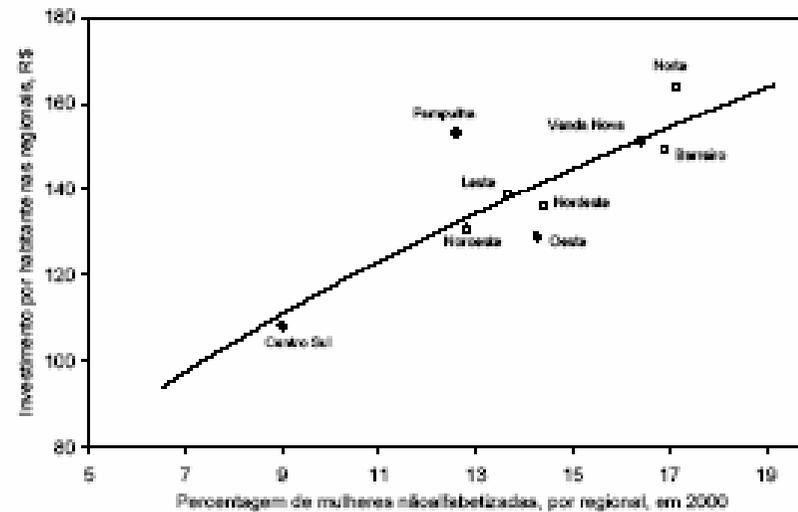
Figura 2: Investimento per capita no OP e no Congresso da Cidade, por distrito administrativo, e rendimento médio em salários mínimos dos responsáveis por domicílio, taxa de analfabetismo, percentual de domicílios com situação de abastecimento d'água inadequado e o percentual dos responsáveis por domicílios com ensino fundamental incompleto em Belém – 2000.



Fonte: Moraes (2005).

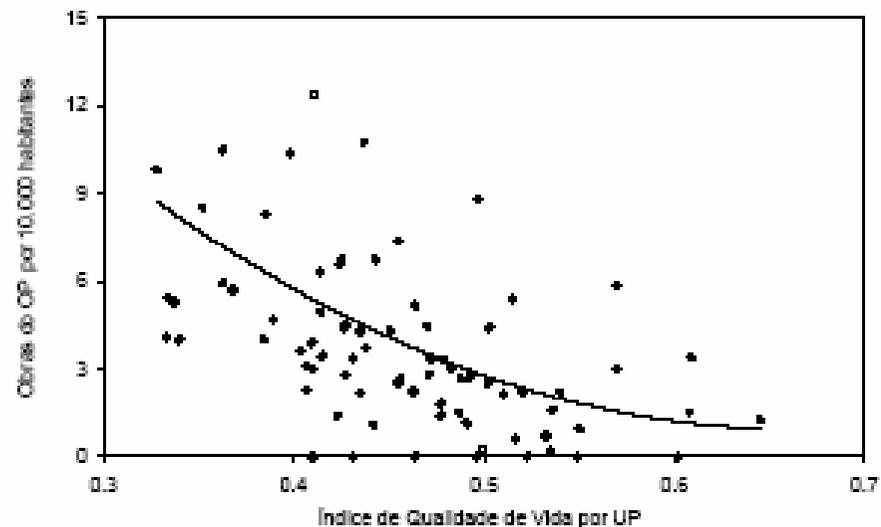
# Belo Horizonte:

Figura 1. Relação entre o investimento *per capita* de 1994 a 2005-06, em valores nominais, por regional, e a percentagem de mulheres não alfabetizadas, por regional, em 2000



Fonte: PBH (2004). PBH (2006).

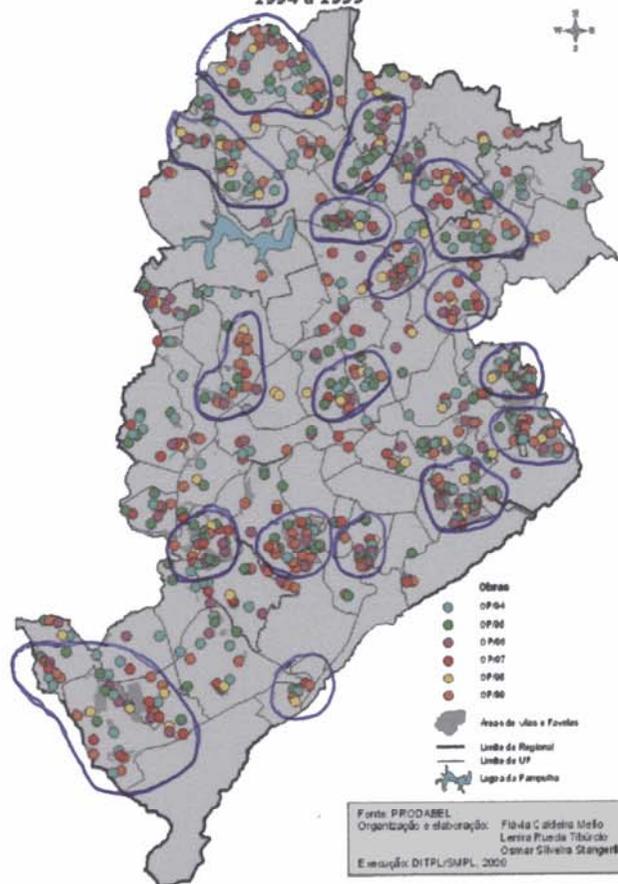
Figura 2. Relação entre o número de obras do OP por 10000 habitantes e o Índice de Qualidade de Vida por Unidade de Planejamento – 1994-99



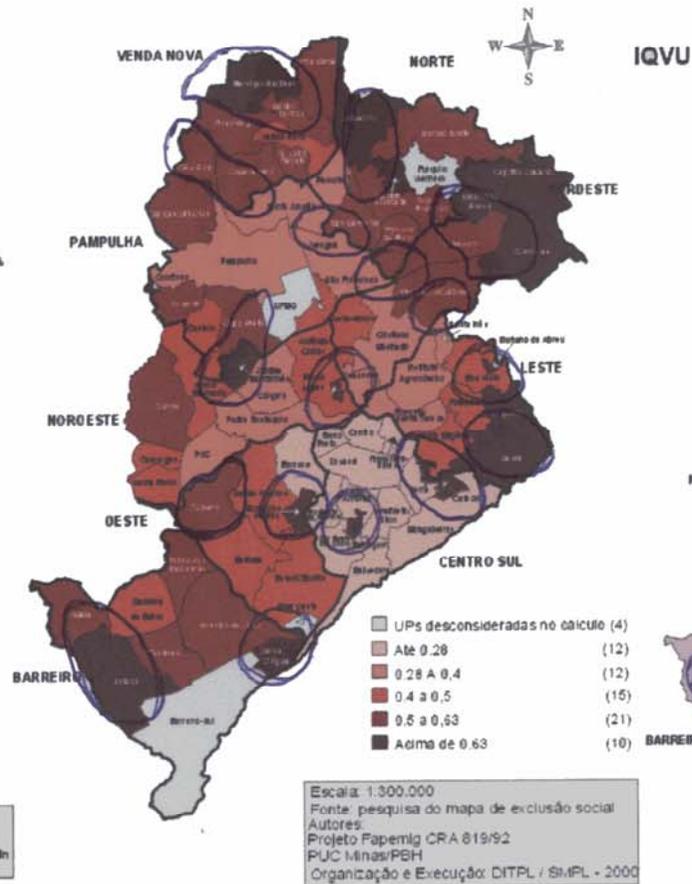
Fonte: Pires (2003)

# Belo Horizonte

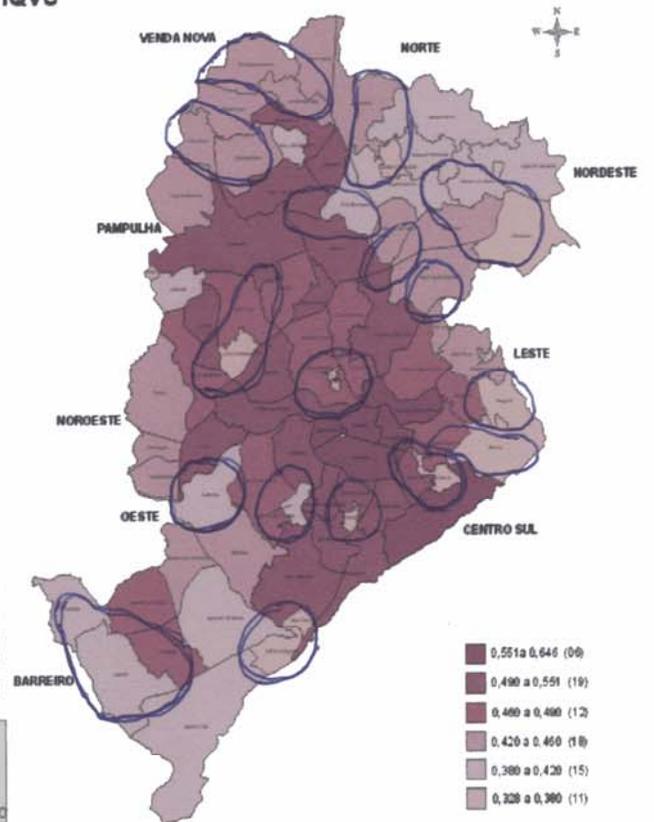
Obras do Orçamento Participativo em Belo Horizonte  
1994 a 1999



Índice de Vulnerabilidade Social

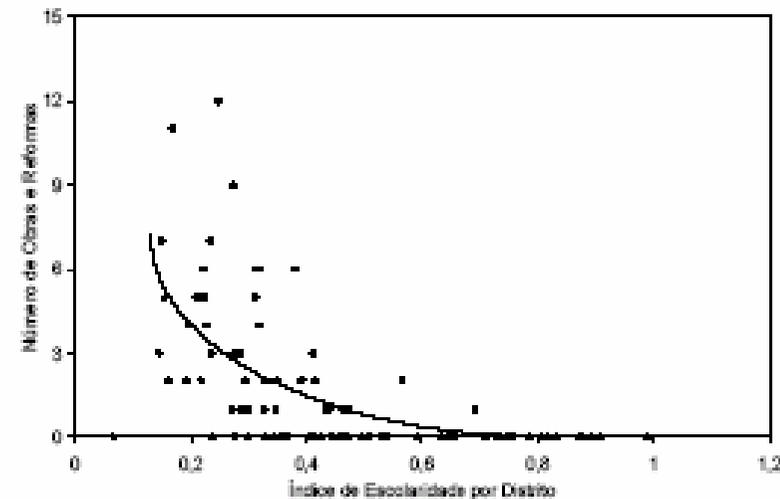


IQVU



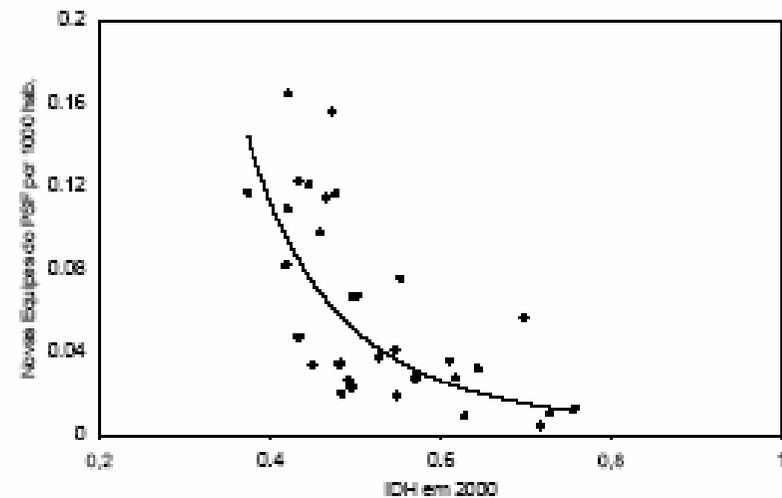
## São Paulo:

Figura 3. Relação entre a quantidade de obras e reformas na área da educação, aprovadas e executadas pelo Orçamento Participativo e o índice de escolaridade por distrito, em São Paulo – 2002-05



Fonte: PMSP (2001-2004) e Pochmann et al. (2003).

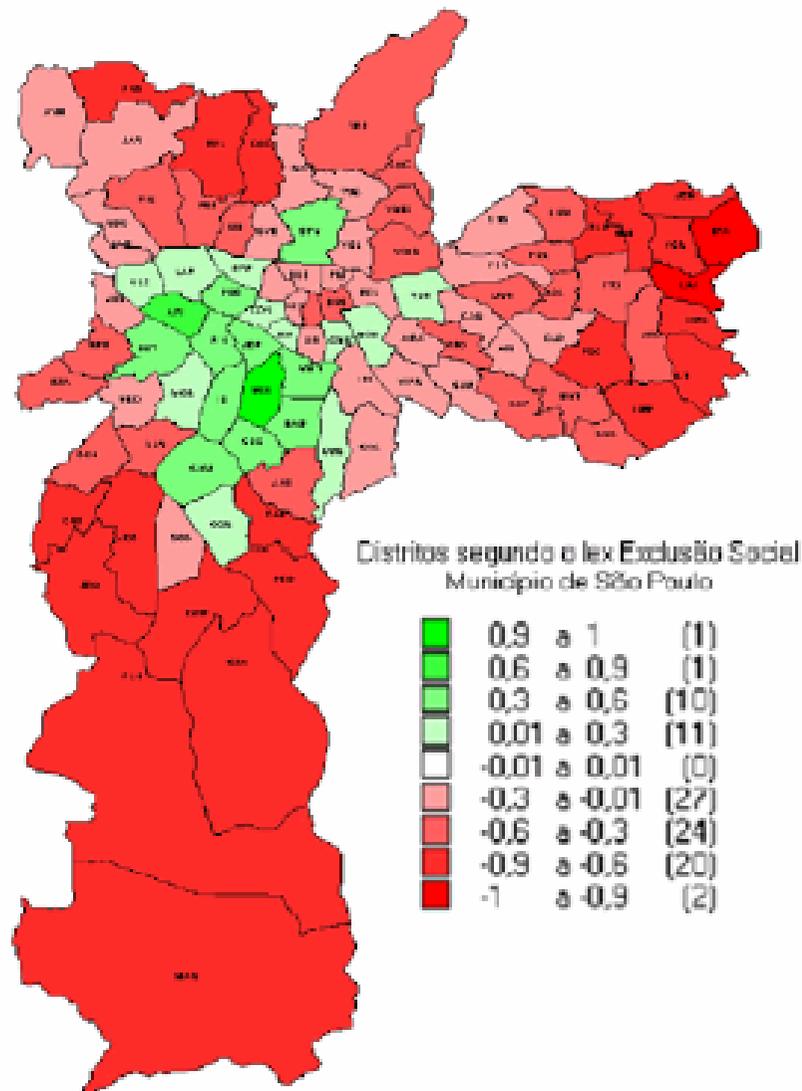
Figura 4. Relação entre o IDH nas subprefeituras de São Paulo em 2000 e o número de novas equipes do Programa de Saúde da Família (PSF) por 1.000 habitantes – 2000-04



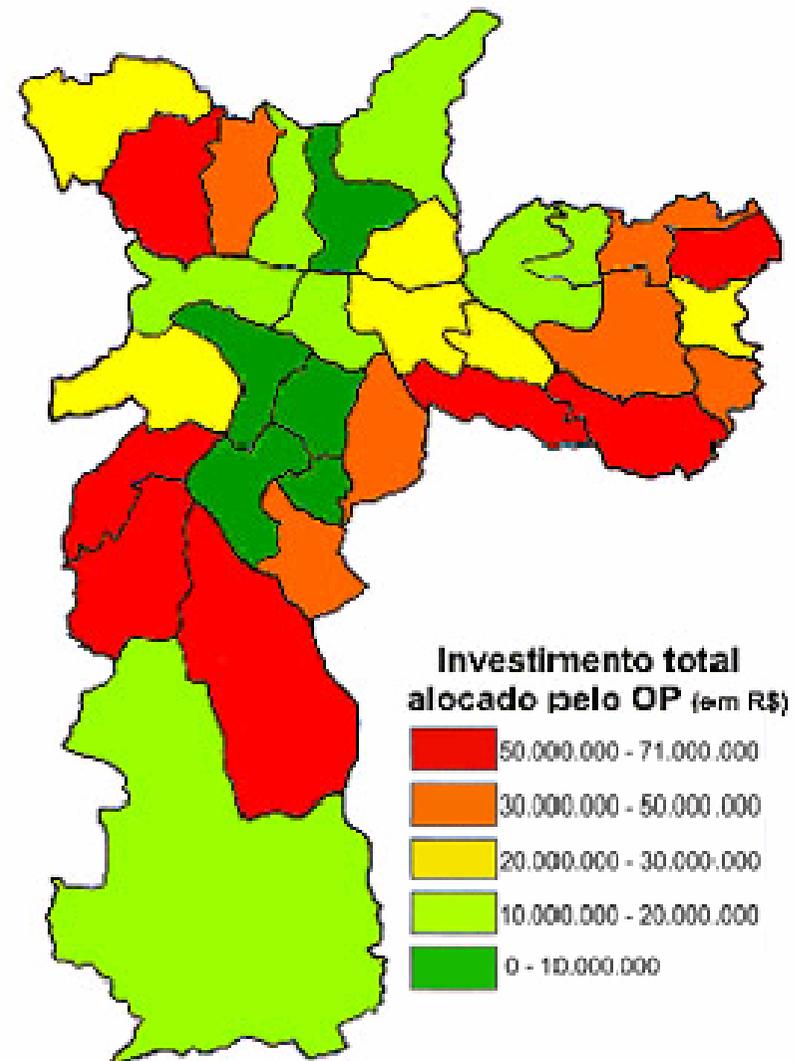
Fonte: PMSP/SMS (2001-2004).

# São Paulo

Mapa 10



Mapa 11



Mapa da Exclusão Social (SPOSATI, Aldaíza.PUC/SP, Inpe e Polis,2000)

Fonte: Sanchez (2004)

# Mecanismos Distributivos

## 1 – Perfil dos participantes:

Perfil do Participante do Orçamento Participativo							
	Renda Familiar		Escolaridade	Gênero		Idade	
<b>Porto Alegre (2003)</b>	43% até 2 S.M. / 31,8% de 2 a 4 S.M	POA: 22,7% / 20,8%	44,4% - ens fund incompleto	43,3% masc.	56,4% fem.	...	
<b>São Paulo (2003)</b>	40% de 2 a 5 S.M.	19% desempregados	38% até ensino médio	34% masc.	66% fem.	19% até 25 anos	29% acima de 45 anos
<b>Belo Horizonte (2004)</b>	25% até 2 S.M./ 40% 2-5 S.M.	BH: 22% / 10,5%	48,6% até o ens fund (BH: 28%)	52,4% masc.	47,6% fem.	33,2% de 25 a 40	52,7% de 41 a 65
\							

Fonte: Pires, Marquetti, Campos (2008)

## Perfil dos Participantes de Conselhos Municipais em Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Belém, São Paulo e Rio de Janeiro.

	<b>Escolaridade</b>	<b>Renda</b>	<b>Participação</b>	<b>Partidos Políticos</b>
<b>Brasil</b> (médias)	51% educação universitária	65% recebem mais do que 5 s.m.	56% possuem alto engajamento sociopolítico (associativismo)	60% participam de reuniões partidárias
	33% ensino médio	38% recebe acima de 10 s.m.		

Fonte: Ricci (2004); Pesquisa Projeto Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, 2004; Criterium, 2003.

“Projeto Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana”, coordenada pela PUC-Minas, IPARDES, UFRGS, PUC-SP, FASE e UFRJ e que envolveu 1.540 conselheiros de Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Belém, São Paulo e Rio de Janeiro

**Tabela 4: Condição sócio-econômica dos membros dos Conselhos e dos participantes do OP**

	<b>OP POA</b>	<b>OP BH</b>	<b>Conselho de Assistência BH</b>	<b>Conselho de Meio Ambiente BH</b>
Condição sócio-econômica do participante	2 a 5 s.m. (34,45%)	2 a 5 s.m. (30,1%)	15 a 20 s.m. (100%)	5 a 10 s.m. (100%)
nível educacional do participante	Segundo grau Completo (26,3%)	Primeiro grau Incompleto (27,4%)	Superior completo (100%)	60% tem pós-graduação

Fonte: Avritzer e Dolabella, 2004

Apesar das semelhanças em termos dos resultados distributivos...

---

- Diferente ênfases/estilos locais – mecanismos redistributivos:
  - Associação com o planejamento urbano e critérios técnicos
    - Belém: Congresso da Cidade, tabelas de carência
    - Porto Alegre: ciclos e plenárias temáticas, tabelas de carência
    - **Belo Horizonte: indicadores, índices, e critérios...**
  - São Paulo: segmentos sociais vulneráveis e inclusão/representação de novos atores (gênero, GLBT, jovens, idosos, índios, população de rua, etc.)

# Belo Horizonte, 2003

**Tabela 1 - Média da População, Investimentos e Número de Empreendimentos por Classes de UP de acordo com o IQVU**

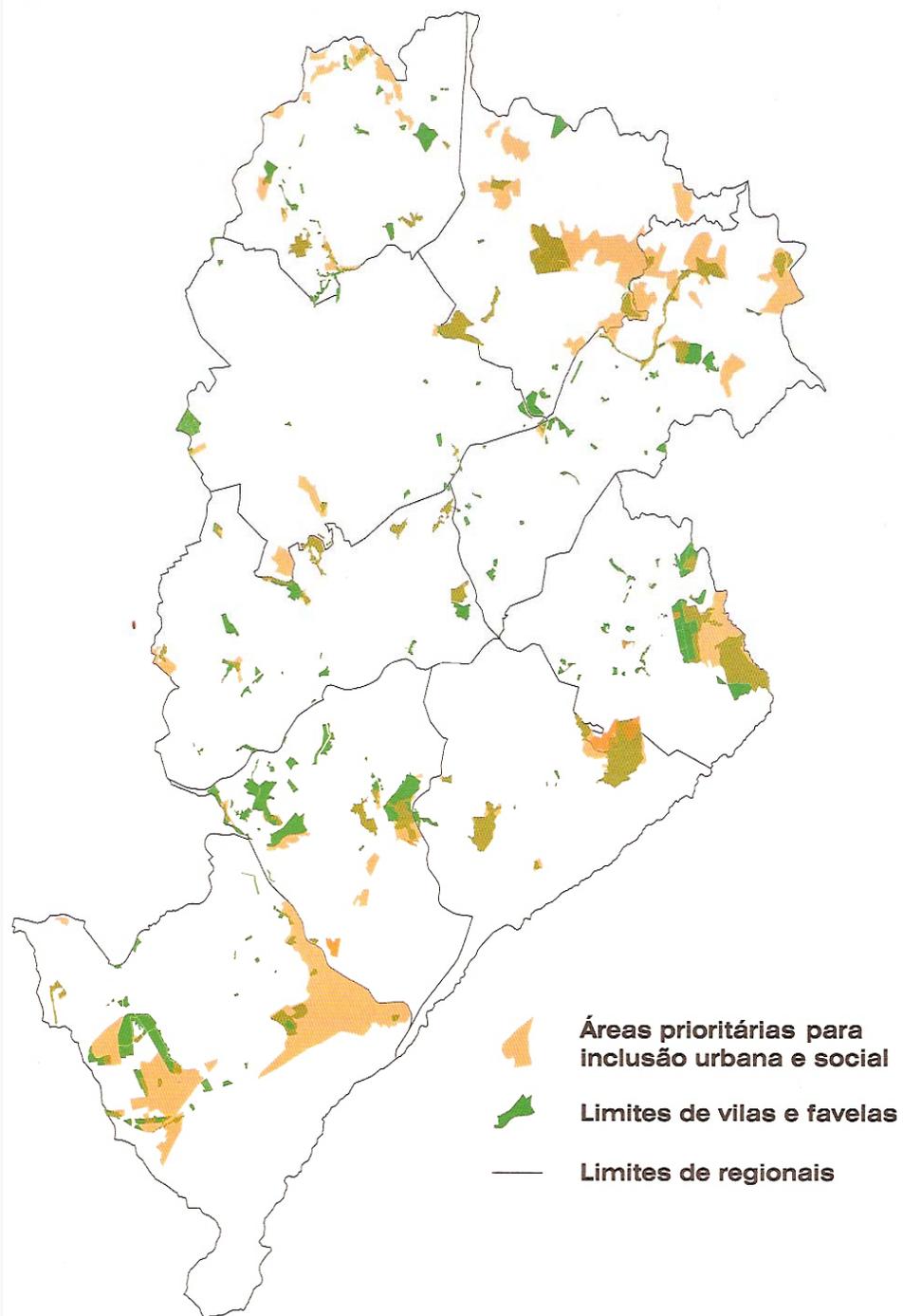
Classes de UP de acordo com o IQVU	Número de UPs	Intervalo do IQVU	Média População	Média de investimentos (R\$)	Média do número de empreendimentos
Classe I	6	0.570 - 0.645	18.677	93.374,20	0,50
Classe II	19	0.491 - 0.550	24.985	307.255,16	0,84
Classe III	12	0.463 - 0.488	35.027	1.185.151,05	2,08
Classe IV	18	0.423 - 0.456	30.102	1.075.192,75	2,44
Classe V	15	0.384 - 0.415	26.109	1.149.208,66	1,73
Classe VI	11	0.328 - 0.368	13.709	1.221.302,76	1,82

**Tabela 2 - Somatório da População, dos Investimentos e do Número de Empreendimentos por UP Agrupadas em Classe I e II, e Classe V e VI**

Classes de UP de acordo com o IQVU	Número de UPs	Intervalo do IQVU	População Total (UPs nas duas classes)	Investimento Total (UPs nas duas classes)	Número de Empreendimentos Total (UPs nas duas classes)
Classe I + II	25	0.491 - 0.645	586.774	6.398.093,31	19
Classe V + VI	26	0.328 - 0.415	542.438	30.672.460,20	46

Fonte: Pires (2003)

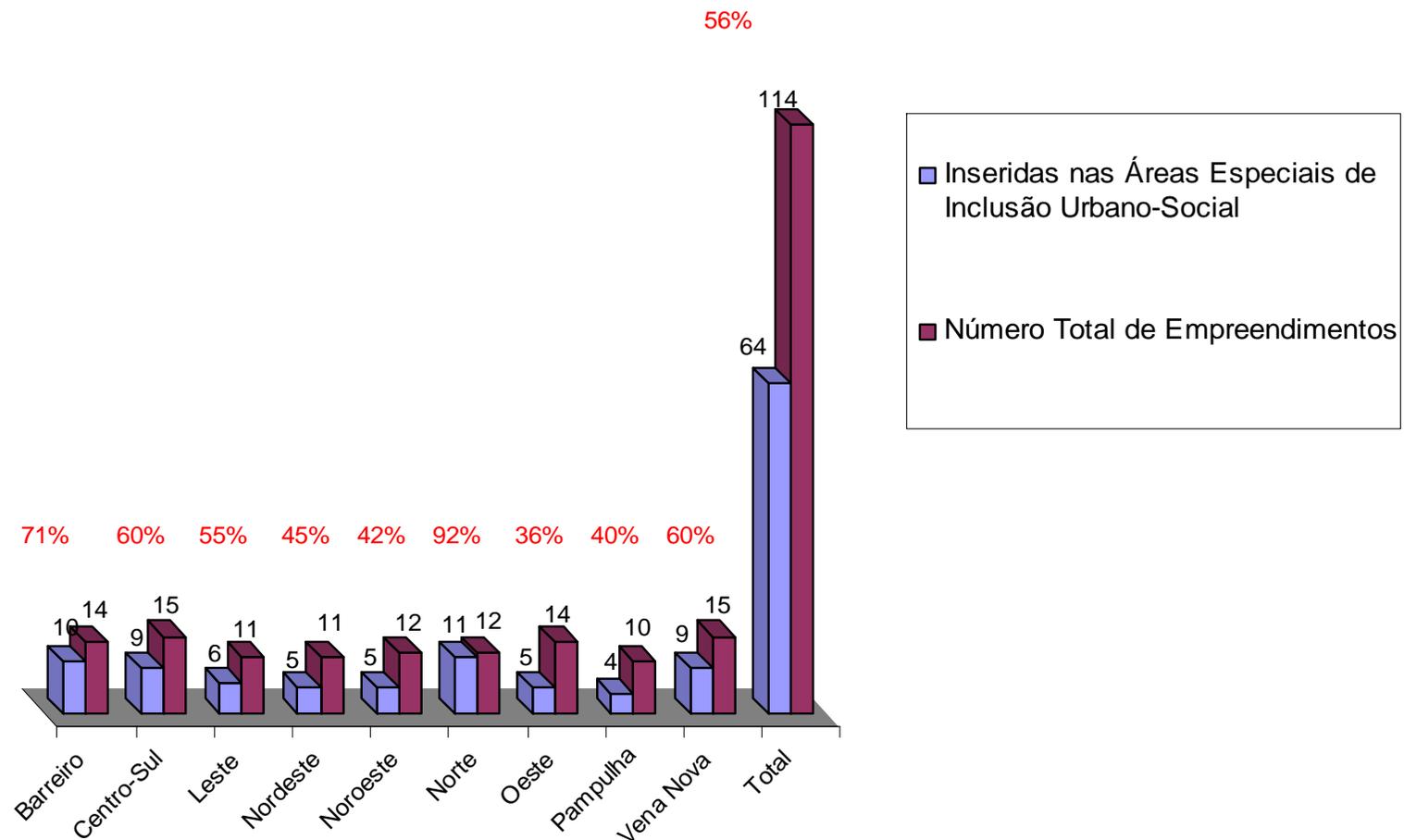
## Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano-Social –2003



Fonte: PBH, 2004

# Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano-Social –2003

## Projetos Aprovados OP 2003/2004



Fonte: PBH, 2004

# Conclusão

---

- Evidências empíricas sugerem que o Orçamento Participativo tem provocado impactos redistributivos significativos em diversas cidades brasileiras;
- A investigação dos mecanismos distributivos do OP confirma algumas hipóteses da literatura (perfil do participante), mas também chama atenção para uma série de instrumentos que potencialmente incrementam o impacto distributivo do OP (instrumentos de planejamento).

Obrigado!

## QUADRO 2 – RANKINGS – INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS (S, SE, CO)

Estado	Município	IPDENS (Densidade)	IPDIVER (Diversidade)	IPDURA (Durabilidade)
MG	Belo Horizonte	42,7	3	7
MG	Juiz de Fora	42,3	3	4
SP	Campinas	39,0	2	3
SC	Chapecó	38,0	3	6
SC	Blumenau	37,7	3	4
GO	Goiânia	34,0	2	4
MG	Poços de Caldas	33,7	3	3
RJ	Petrópolis	33,0	2	5
GO	Anápolis	33,0	2	2
MG	Uberlândia	26,7	2	2
RS	São Leopoldo	25,7	1	3
SP	Cubatão	21,0	1	4
MG	Montes Claros	18,5	2	2
SC	Lages	18,3	1	2
RS	Novo Hamburgo	16,0	1	2
GO	Luziânia	15,0	1	2
SP	Sorocaba	12,7	1	4
GO	Agua Lindas de Goiás	11,0	1	4
GO	Aparecida de Goiânia	10,0	1	3
RJ	Rio de Janeiro	7,3	0	3
DF	Distrito Federal	--	2	--
SC	Florianópolis	--	--	--
SC	Joinville	--	--	--
SP	São Paulo	--	--	--

# Resultados Preliminares (análise em andamento)

- Diferenças significativas para renda per capita e IDH-M:
  - Municípios com e sem orçamento participativo (OP++);
  - Municípios com maior densidade e diversidade de instituições participativas (IPDENS++ e IPDIVER++)
- Diferenças ou associações significativas também para Saúde, Educação e Finanças Públicas:
  - Funcionario saude, orçamento saude, funcionario educação (IPDIVER++, IPDENS-cor++, OP++);
  - Número de Médios e Consultas do SUS (IPDENS-cor++, OP++);
  - Receita corrente e receita tributaria (IPDENS-cor++, OP++).
- Análises estatísticas: correlações( $p$ ), ANOVA, comp.médias t-test

# Resultados Semelhantes

---

- Pelotas-RS, e Zoneamento Ecológico no estado do Acre...
- Municípios nordestinos (pares contrafactuais):
  - Sobral vs. Maracanaú (Ceará);
  - Garanhuns vs. Camaragibe (Pernambuco);
  - Vitória da Conquista vs. Itabuna (Bahia).

## QUADRO 2 – PARES DE MUNICÍPIOS SOB ANÁLISE COMPARATIVA

	Pop.	Taxa Urbani- z 2000	Renda per Capta	Setor Econômico Predominante	PIB municipal (R\$1,000)	Associativism o (p/mil hab.)	Número de Eleitores	Taxa Alfabetiz . 2000	Arranjos Participativos
<b>CEARÁ</b>									
Sobral	155276	87	151,57	Indústria (68%) - alimentícia e vestuário	1.147.824	0,71	102,640	74	OP, 7 conselhos, e outras inst participativas
Maracanaú	179732	99	129,76	Indústria (76%) - têxtil/vestuário e alimentícia	1.760.680	0,78	118,794	85	5 conselhos, sem OP e sem outras
<b>BAHIA</b>									
Vitória da Conquista	262494	86	204,90	Comércio e Serviços (68%), e Indústria (20%)	819,179	0,57	172,989	80	OP, 21 conselhos, e outras inst participativas
Itabuna	196675	97	207,40	Comércio e Serviços (59%), e Indústria (31%)	878,773	0,55	138,188	85	19 conselhos, sem OP e sem outras
<b>PERNAMBUCO</b>									
Camaragibe	128702	100	173,44	Comércio e Serviços (70%), Indústria (21%)	307,891	0,64	96,670	84	OP, 8 conselhos, e outras inst participativas
Garanhuns	117749	88	167,83	Comércio e Serviços (61%), e Indústria (32%)	436,770	0,58	74,206	76	4 conselhos, sem OP e sem outras

Fonte: Pesquisa Participação e Distribuição nas Políticas Públicas, 2006.

# Efeitos Distributivos

## a) Saúde;

**QUADRO 8 – NÚMERO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE POR MUNICÍPIOS – 1996 E 2004**

Unidades Básicas de Saúde - 1996 e 2004					
Municípios	1996	Por/1.000	2004	Por/1.000	Varição 1996-2004 (%)
Sobral – CE	22	0.14	51	0.33	132
Maracanaú – CE	19	0.11	29	0.16	53
Vitória da Conquista – BA	6	0.02	34	0.13	467
Itabuna – BA	41	0.21	28	0.14	-32

**QUADRO 9 – NÚMERO DE MÉDICOS NO PAR PERNAMBUCANO - 1996 E 2004**

Número de Médicos - 1996 e 2004					
Municípios	1996	Por/1.000	2004	Por/1.000	Varição 1996-2004 (%)
Camaragibe - PE	31	0.24	42	0.33	35
Garanhuns - PE	10	0.08	32	0.27	220

# Efeitos Distributivos

## b) Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente;

Políticas de assistência social e criança e adolescente:

Sobral, Camaragibe e Vitória da Conquista – Premiações nacionais pelo bom desempenho e cobertura dos programas.

Políticas de Educação:

Sobral - Ampliação do estoque de matrícula em 40% em 8 anos.

Maracanaú – transferência da gestão de escolas para associações comunitárias e precarização da educação básica.

# Efeitos Distributivos

## c) Habitação e Infra-estrutura

- *Vitória da Conquista* – 5.000 famílias beneficiadas entre 1996-2000
- *Itabuna* – nenhum tipo de intervenção do poder público local
- *Sobral* - 2.517 habitações, 4.511 melhorias residências e 57 lotes urbanizados (totalizando mais de R\$18 milhões), entre 1997-2004
- *Maracanaú* – atuação incipiente do governo local + grave déficit de pavimentação, iluminação e transporte público.
- *Camaragibe* – priorização de obras de pavimentação, água e esgoto, drenagem, construção de muros de arrimo e escadarias através do *Programa Administração Participativa* (12.000 participantes em 2002).