

DEMOCRACIA E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: ESTUDO COMPARADO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA E SERRA (ES)¹

Euzineia Carlos
Mestre em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização dos regimes autoritários, ocorridos a partir dos anos 70 no cenário mundial, gerou profundos debates acerca dos ideais da democracia e mudanças na prática democrática, o que, segundo Weffort (1992), constituem “*novas democracias*” que emergiram em meio a rupturas com regimes autoritários e a tentativas de conduzir o país à restauração de uma democracia outrora ainda não efetivamente consolidada.

As *novas democracias* surgem em um contexto internacional de fortalecimento dos processos democráticos em que entram em cena a questão do papel da participação social na consolidação de regimes democráticos e a necessidade de reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade, do mesmo modo em que é revalidada a questão da representação dos interesses dos setores sociais menos favorecidos. Em outras palavras, entra em pauta a discussão em torno da necessidade de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, como forma mais propícia à defesa dos excluídos social, econômico, político e culturalmente.

Este trabalho se inscreve neste debate à medida que busca avaliar as possibilida-

des de ampliação das práticas democráticas no Brasil, tendo em vista que têm se apresentado em diferentes cidades e estados brasileiros novas formas de mediação entre Estado e sociedade civil, através de experiências de democracia participativa, sob o formato do Orçamento Participativo (OP) e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Embora a grande maioria dos estudos teóricos produzidos sobre o OP privilegiem a análise da complexidade das relações políticas desencadeadas com a criação dos novos canais de participação popular e procedimentos institucionais que viabilizam a política de participação na elaboração do orçamento público, este artigo enfatiza a abordagem acerca do impacto redistributivo dos processos de OP sobre o orçamento e sobre os gastos sociais dos municípios onde ele tem acontecido, ou seja, a relação entre políticas participativas e justiça distributiva. Tal exame justifica-se, primeiramente, em virtude da tradição nacional na aplicação de recursos públicos que privilegia interesses privados e corporativos de elite e, em segundo lugar, por esperar que o OP possa, na escala municipal, se configurar em meio socialmente justo a contribuir para a diminuição das desigualdades, através da redistribuição da riqueza produzida, enfim, promover melhorias significativas na condição social

¹Este artigo foi escrito baseado em dissertação de Mestrado da autora, defendida pelo IPPUR/UFRJ, em maio de 2003.

²As informações disponibilizadas pelas coordenações do OP de Vitória e Serra são apenas quanto à organização metodológica do processo quantitativo da participação e o Plano de Investimentos e sua execução. Para trabalhar os dados do orçamento municipal e sua parcela destinada ao OP (Plano de Investimentos – PI), foram tratados dados brutos de origem de secretarias e departamentos diversos.

e econômica, sobretudo, dos desfavorecidos da cidade. Avaliar o impacto redistributivo de uma política de controle social sobre o orçamento público ganha especial relevância na medida em que a principal crítica que tem sido feita ao OP é a de se constituir em um processo cujos efeitos são pouco expressivos, dado seus reduzidos recursos para investimentos.

Ainda que a escala de atuação do município seja insuficiente para gerar uma efetiva melhoria nas condições de vida e na redução das desigualdades (primeiro porque estes correspondem a apenas 15% do total das receitas públicas, contra 85% dos estados e União e, segundo, porque apenas uma pequena parcela do orçamento municipal é destinada ao Plano de Investimentos do OP), e haja limites à redistribuição progressiva dentro da economia capitalista, existem alguns estudos que mostram como a distribuição de recursos públicos, através da prestação de serviços sociais, altera significativamente o padrão de desigualdades sociais. Neste sentido, alguns autores, como Santos (2002) e Marquetti (2001), consideram que o OP representa uma política de caráter redistributivo que tem como finalidade melhorar as condições de vida dos setores tradicionalmente excluídos, através da redistribuição de recursos públicos em obras de melhorias urbanas e sociais. Em outras palavras, uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público possa atingir a população por meio dos gastos sociais.

Em virtude da diversidade de formatos que têm assumido as experiências de OP nos municípios brasileiros e as diferentes concepções políticas de democracia e composição do tecido social envolto a estas experiências, faz-se necessário ampliar e aprofundar o estudo empírico sobre esta temática na tentativa de avaliar se e em que medida o OP inscreve-se enquanto um mecanismo de justiça social.

Esta avaliação, porém, não é habitual. Orçamento e finanças públicas são temas complexos e, por outro lado, os movimentos sociais e a sociedade civil não são tão simpáticos a estes. Além disto, é reduzido o material estatístico à disposição dos pesquisadores, já que não há uma preocupação, por parte dos coordenadores do OP,

em quantificar suas realizações e muito menos seus impactos sobre o orçamento municipal e sobre a sociedade.²

Na busca de elementos que permitissem a inclusão deste trabalho nesta esfera reflexiva, foi delineada uma trajetória com base em estudo comparativo da experiência empírica de orçamento participativo em dois dos municípios da região metropolitana capixaba – Vitória e Serra – no período de 1990 a 2002.

Acredita-se que o estudo comparativo de duas cidades que desenvolvem, em tese, uma mesma experiência de controle social e distribuição de investimentos públicos, possa indicar as reais possibilidades e limites da adoção de políticas democráticas enquanto um “modelo”, descolado de sua especificidade histórica e sociopolítica. Uma vez que, embora os municípios analisados possuam condições sociais e econômicas muito próximas, apresentam características distintas no nível de organização de sua sociedade civil e na cultura política que, por sua vez, se consubstanciam na adoção de diferentes formatos e na obtenção de diversos resultados.

Cabe ressaltar que não é pretensão deste estudo trazer uma contribuição teórico-analítica acerca da questão da justiça distributiva na economia capitalista como um todo, tão menos dos mecanismos que geram desigualdades, não sendo tal debate aqui suficientemente tratado. Os maiores esforços de compreensão e análise repousam sobre a experiência empírica em si, na tentativa de analisar os procedimentos institucionais, a dinâmica e a efetividade dos processos participativos, com o fim de examinar o vínculo entre democracia e justiça distributiva.

Aqui, a idéia de justiça distributiva, ou, a idéia de redistribuição, conjuga-se com justiça social, a partir do princípio de valorização de serviços em termos de oferta e demanda, em que os indivíduos que dominam menos recursos e “necessários” têm mais direito do que outros. A justiça social é pensada enquanto princípio (ou série de princípios) com o fim de resolver direitos conflitivos na sociedade na alocação de recursos públicos, tendo em vista a maximização das perspectivas dos menos afortunados. Conforme nos diz Harvey

(1980:82), “a justiça social é uma aplicação particular de princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca de desenvolvimento individual.”

Para os objetivos deste trabalho, será analisada a relação entre OP e justiça social através da distribuição de recursos públicos por meio da alocação de equipamentos urbanos e serviços de consumo coletivo, mediados pelos investimentos definidos por mecanismos participativos. A categoria de análise de distribuição socialmente justa é o território (unidades regionais e bairros em que se subdividem as cidades), a partir da qual se dá toda a organização do processo de tomada de decisões coletivas e de divisão de recursos.

Sabe-se da insuficiência desta categoria para tal análise, uma vez que uma distribuição justa entre uma série de territórios definidos em uma escala não significa, necessariamente, distribuição justa obtida em outra escala ou entre indivíduos. Por outro lado, as cidades não são segregadas de forma absoluta, ou seja, não há total homogeneidade social e econômica intra-territorial, podendo haver bairros pobres inseridos em regiões ricas e vice-versa. Assim, é muitas vezes necessário discutir também a distribuição a partir de outras categorias sociais, simbólicas etc.

Porém, dada as limitações deste trabalho e as dificuldades metodológicas em ampliar tal análise, tomo como pressuposto que a justiça alcançada em um nível territorial de análise implica em justiça alcançada em nível individual. Considerará ainda uma distribuição socialmente justa quando a região pobre da cidade receber o maior volume de investimento per capita e, por conseguinte, se o menor volume de investimento per capita for da região rica. No entanto, é possível e desejável complementar a investigação sobre o território com o uso de uma escala auxiliar – os bairros que compõem uma região – na tentativa de corroborar a sentença obtida na escala regional.³

DISTRIBUIÇÃO DE INVESTIMENTOS DO OP E SUA RELAÇÃO COM A CONDIÇÃO SOCIAL EM VITÓRIA

Diferentes indicadores do IBGE⁴ mostram que, embora existam diferenças socioeconômicas entre os bairros que compõem as sete regiões administrativas de Vitória, estes apresentam maior uniformidade em relação à heterogeneidade observada entre as regiões quanto à área, população, renda, nível de escolaridade, condições de moradia, entre outros.

Os indicadores analisados são unânimes em apresentar, por um lado, a região V (Praia do Canto) como a rica e, por outro, a região VII (São Pedro) como a pobre. Os dados de analfabetismo da população de 15 a 19 anos demonstram que a menor taxa entre as regiões é a da região V (0,07%), enquanto que a maior taxa é a da região VII (7,17%), sendo esta última a única região com uma média superior à municipal que é de 2,27%. Ainda quanto ao nível de instrução, nota-se que apenas 4,34% dos responsáveis pelo domicílio da região V possuem o 1º Grau como o curso mais elevado frequentado, ao passo que na região VII este dado é de 43,5% dos chefes de domicílio, ultrapassando a média municipal (20,86%) e atingindo mais que seu dobro.

Os indicadores de renda também confirmam a região V como a rica e a região VII como a pobre. Na região V apenas 2% dos chefes de domicílios percebem uma renda mensal de 1 a 2 salários mínimos, sendo a renda média mensal de 25,49 salários mínimos. Na região VII o cenário é completamente inverso a esse e negativamente distante da média municipal, apresentando um percentual de 32,34% dos chefes de domicílio com renda mensal de 1 a 2 salários mínimos e uma renda média mensal de 2,26% salários.

Os dados que demonstram as condições de moradia das regiões de Vitória também convergem com a tendência até o momento apresentada. Verifica-se que a região V é a que possui o menor percentual de domicílios com esgotamento sanitário

Euzínia Carlos

³O conceito de região pobre e região rica, bairro pobre e bairro rico, foi formulado a partir da análise de indicadores sociais do IBGE, tais como de alfabetização, renda média mensal, condições de moradia etc. Os investimentos analisados e cruzados com os dados de condição de vida são os contidos nos PIs dos respectivos municípios nos períodos de desenvolvimento do OP.

⁴Os dados oficiais do IBGE, do censo 2000 de Vitória, não são discriminados por bairros, mas por setores. No entanto, para efeito deste estudo, foram utilizados os dados resultantes da correspondência entre os setores do IBGE e os bairros da cidade, elaborada com o fim de apoiar o planejamento da cidade, pelo Núcleo de Geoprocessamento de Dados da PMV e pelo próprio órgão federal. Porém, são dados não-oficializados, uma vez que o município ainda não possui uma legislação delimitando legalmente os limites dos bairros.

inadequado⁵ (0,36%) e sem coleta de lixo (0,05), ao passo que a região VII é a de maior percentual, com 4,25% de moradias com esgoto inadequado e 1,14% sem coleta de lixo.

Sendo assim, a região V destaca-se frente às demais regiões da cidade como a de melhor condição social, uma vez que apresenta os melhores índices de instrução, rendimento mensal e condições do domicílio. Restando, por sua vez, à região VII, a condição de pobreza, com os piores índices em todos os indicadores analisados.

Embora os dados dos diferentes indicadores trabalhados sejam convergentes quanto à região rica (V) e a pobre (VII), o mesmo não ocorre integralmente quanto às demais regiões. Nota-se uma variação, mesmo que sutil, no ranking de pobreza das regiões II, III e IV, as quais revezam-se na posição de 2º, 3º e 4º lugar. Por este motivo, ao invés de construir um índice comum que aglutine os dados de todos os indicadores, utilizam-se os vários indicadores de pobreza, separadamente, a fim de realizar a análise do efeito redistributivo do OP. Contudo, embora se tenha esta preocupação, ressalta-se que o objetivo maior e central é analisar o impacto redistributivo do OP quanto à região pobre e a região rica da cidade.

Com a finalidade de verificar se o OP beneficia os mais desfavorecidos da cidade, conforme princípios de justiça distributiva, consolidando-se em maior alocação de investimentos na região pobre e a menor alocação na região rica, será feita uma análise do total de investimentos do OP por pessoa no período de desenvolvimento da experiência. A análise baseada no investimento por habitante de cada região justifica-se em virtude da considerável diferença populacional existente entre as mesmas, que uma vez não considerada pode provocar distorções que comprometem o resultado do estudo.

Em virtude das expressivas mudanças observadas na metodologia de funcionamento do OP e de distribuição de recursos, quanto à transparência na definição de regras e parâmetros de rateio de recursos, ao longo dos anos, em Vitória, mais enfaticamente da gestão do PT (1989-1992) para a gestão do PSDB (1993-2002)⁶, a

avaliação do total de investimentos per capita do OP entre as regiões será conduzida considerando separadamente esses dois períodos. Pois, acredita-se que estas mudanças e a própria concepção política de participação de cada um destes governos, tenham refletido negativamente no caráter redistributivo atribuído à política de OP.

Observa-se uma diferença muito expressiva na distribuição de investimentos do OP per capita entre as regiões de Vitória nestes dois períodos analisados. No período de 1990 a 1992⁷, gestão do PT, a região de maior investimento per capita foi a VII (São Pedro) e a de menor valor investido foi a região V (Praia do Canto). Já no período de 1993-2002, gestão do PSDB, a região de maior investimento per capita foi a I (Centro), ocupando a região VII o segundo lugar. Já a região de menor investimento foi a VI (Continente), enquanto que a região V ocupa a quinta posição em maior investimento.

O cruzamento de dados dos indicadores de pobreza das regiões de Vitória com o investimento per capita demonstra que no período de 1990 a 1992 o OP funcionou como um instrumento de redistribuição de renda com vistas ao benefício dos econômicos e socialmente excluídos. Os dados analisados demonstram uma relação negativa entre o investimento per capita e o rendimento médio do chefe de domicílio em SM, que é inversamente proporcional. Ou seja, a região de menor renda média mensal entre os chefes de domicílio (VII - São Pedro) é a que obteve o maior investimento *per capita*, enquanto que a região V (Praia do Canto), que é a de maior renda média mensal, é a de menor investimento per capita.

Análise similar realizada com outros indicadores de condição de vida da população demonstram resultados convergentes ao anteriormente apresentado. Assim, verifica-se uma associação positiva entre o volume de investimentos per capita, a taxa de analfabetismo e a percentagem de população com esgotamento sanitário inadequado. Desse modo, quanto maior a taxa de analfabetismo entre a população de 15 a 19 anos de idade e de domicílios com esgotamento inadequado, maior é o investimento per capita da região.

⁵ Considera-se esgotamento sanitário inadequado o domicílio com banheiro ou sanitário em que o esgotamento se dá por meio de vala, rio, lago ou mar, ou outro escoadouro.

⁶ Ver CARLOS, Euzíneia, dissertação de mestrado, cap. III.

⁷ Nesse período considerou-se a regionalização utilizada na época correspondente que, por sua vez, difere da divisão regional atual. A diferença está na composição das regiões I, II, V e VI: Ilha do Príncipe na região I; Vila Rubim na região II; Andorinhas na região V; Universitário na região VII.

Considerando a composição das regiões por bairros e a presença de desigualdades socioeconômicas intra-regionais, faz-se necessário a investigação dos efeitos redistributivos do OP também na escala do bairro a fim de verificar qual a dimensão de justiça distributiva produzida no período que vai de 1990 a 1992. Como a distribuição dos recursos entre os bairros que formam uma região é realizada a partir dos mesmos critérios de decisão adotados para o território inter-regional, observa-se que o impacto redistributivo do OP foi ampliado do critério territorial regional para a unidade espacial do bairro. Deste modo, existe uma relação positiva entre a carência de infra-estrutura do bairro e o total de investimentos destinados. Assim, como se nota uma relação negativa entre a renda média mensal do bairro e os recursos destinados para o mesmo. Em outras palavras, quanto maior a carência infra-estrutural, maior o investimento e, por outro lado, quanto menor a renda média, também maior o investimento alocado.

No entanto, o efeito redistributivo do OP não é observado ao longo de toda a experiência na Capital, restringindo-se à gestão do PT (1990-1992). Como já foi mencionado, no período de 1993-2002 (PSDB) a região de maior investimento per capita foi a I – Centro que, todavia, não é a de pior condição social, assim como a região de menor investimento (VI - Continente) também não é a de melhor condição social. Assim, relacionando os dados de rendimento médio do chefe de domicílio e o investimento do OP per capita, por região, percebe-se a ausência de impacto redistributivo. A região pobre da cidade (VII) não é a de maior investimento no período e sim a região I, que ocupa o terceiro lugar no ranking de maior rendimento médio mensal. Ao passo que, a região rica da cidade (V) não é a de menor investimento e sim a região VI; na verdade, a área rica ocupa o quinto lugar no ranking de maior investimento.

Neste sentido, não é tão evidente assim, como se afirma, que toda política de OP conjugue critérios de justiça distributiva, já que se verifica que um mesmo mecanismo de participação, desenvolvida em períodos e em propostas de governos diferentes, não converge em termos de

resultados alcançados. Estes resultados dependem, em parte, dos propósitos da administração municipal, de sua concepção de democracia que são, por sua vez, materializados nos procedimentos metodológicos utilizados para alcançá-la.

Porém, é importante lembrar que como as cidades não são segregadas de forma absoluta, podendo existir bairros pobres em regiões ricas e vice-versa e este pode, por hipótese, justificar o maior investimento em algumas regiões ricas, é necessário verificar se no caso de Vitória isso ocorreu, no período de 1993-2002 e, assim, concluir em que medida o OP pode ser considerado uma política de impacto redistributivo.

A verificação da condição de rendimentos do chefe de domicílio dos bairros que compõem a região que obteve o maior volume de investimentos do OP (I – Centro) apresenta uma composição expressamente desigual, cujo bairro pobre (Piedade) os rendimentos não passam de 1,53 SM e o bairro rico (Centro) chega a 12,58 SM. No entanto, ao analisar os dados de investimentos por bairro, nota-se um caráter redistributivo parcial, não absoluto, já que o bairro rico é o de menor investimento, mas o bairro pobre não é o de maior investimento, ocupando esta posição o segundo bairro no ranking de pobreza (Fonte Grande).

Repetiu-se o procedimento a fim de verificar se o mesmo fato justifica a região rica da cidade (V – Praia do Canto) ter ocupado a quinta posição em maior investimento. Ao contrário, nessa região a distribuição dos dados de renda e de investimentos por bairros mostram ausência extrema de redistribuição de recursos, uma vez que o bairro rico da região (Ilha do Frade) foi o que obteve maior investimento e o bairro pobre (Praia do Suá) ocupou o terceiro lugar em investimentos per capita.

A análise do efeito redistributivo do OP na gestão do PSDB, através da unidade espacial do bairro, confirma a ausência de uma hierarquização territorial rigorosa, segundo indicadores de pobreza, que oriente a distribuição de recursos do Plano de Investimentos com a finalidade de minimizar as desigualdades existentes na cidade, privilegiando os pobres.

POLÍTICA REDISTRIBUTIVA EM SERRA

As desigualdades socioeconômicas entre as regiões que constituem o município de Serra certamente estão presentes, porém as diferenças regionais verificadas são menos discrepantes do que as observadas entre as regiões administrativas de Vitória. A composição das regiões é mais homogênea que em Vitória.

O município é composto por oito regiões. A verificação das diferenças existentes entre elas ocorre através da orientação de diversos indicadores do IBGE⁸, quanto à população, renda, nível de escolaridade, condições de moradia, entre outros.

De acordo com estes dados, não é difícil notar qual é a região pobre de Serra. Isto porque dos vários indicadores analisados todos convergem em apontar uma região - Serra I - nesta direção: i) maior taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos de idade (13,74%); ii) maior proporção de chefes de domicílio com renda até 2 salários mínimos (51,18%); iii) maior precariedade nas condições de domicílio, quanto ao abastecimento de água inadequado (11,58 % dos domicílios) e esgotamento sanitário inadequado (61,02% dos domicílios); além de: iv) maior percentual de domicílios com coleta de lixo inadequado⁹ (27,78%); v) maior taxa global de evasão nas escolas públicas em ensino fundamental (4,68%) e vi) maior coeficiente de mortalidade infantil (2,8 a cada mil nascidos vivos).

No entanto, se por um lado é tão evidente concluir que Serra I é a região pobre da cidade, o mesmo não se verifica ao se analisar qual é a região rica do município. Isto ocorre porque naquele município as desigualdades entre as regiões não são tão acentuadas como em outros, tais como Vitória. Os indicadores utilizados mostram resultados pouco divergentes entre as regiões, sobretudo entre as eleitas como ricas. Dependendo do indicador utilizado, ora a região CIVIT aparece como a rica, ora a região Laranjeiras. Assim, por exemplo, a região rica da cidade é CIVIT se avaliado a proporção de chefes de domicílio com renda até 2 salários mínimos, já que esta apresenta o menor percentual

(27,7%). Do mesmo modo que, também é a região que apresenta o menor percentual de domicílios com abastecimento de água inadequado (0,97%).

Por outro lado, se considerarmos os dados de analfabetismo em maiores de 15 anos, a região rica é Laranjeiras, já que possui a menor taxa (6,17%), ficando a região CIVIT em segunda posição com 6,35%. Os dados de domicílios com esgotamento sanitário inadequado também confirmam Laranjeiras como região rica, com 16,21%, assim como é dessa região os resultados de menor número médio de moradores por domicílio (3,52).

Em virtude deste impasse e para efeito da análise do impacto redistributivo do OP serão consideradas duas regiões como ricas - Laranjeiras e CIVIT. A primeira, segundo os critérios de analfabetismo em maiores de 15 anos, esgotamento sanitário inadequado e número médio de moradores por domicílio; a segunda pelos critérios de rendimento do chefe de domicílio e abastecimento de água inadequado.

Dessa forma, como o objetivo central deste estudo é verificar se e em que medida o OP pode ser considerado uma política redistributiva, será realizada uma análise similar à feita para o caso de Vitória, através da qual se avalia o total de investimentos per capita das regiões de Serra e a relação com a respectiva condição social/regional. Neste sentido, verifica-se se a região pobre da cidade (Serra I) é a que recebe o maior volume de investimentos por habitantes e as duas regiões ricas (Laranjeiras e CIVIT) são aquelas a que se destinam menores porções de capitais).

Observa-se diferenças significativas na distribuição de investimentos do OP *per capita* entre as regiões de Serra, sobretudo se forem consideradas apenas as regiões de maior e menor investimento. Assim, as regiões Serra I e Serra II são as que, no período de 1998 a 2003, receberam maior alocação de recursos, enquanto que as regiões Laranjeiras e CIVIT perceberam o menor montante de investimentos por pessoa.

A relação entre os indicadores de pobreza analisados e os investimentos *per capita* demonstram que na região pobre e as duas regiões ricas da cidade, o OP funcionou

DEMOCRACIA E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA:
ESTUDO COMPARADO DAS EXPERIÊNCIAS
DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM VITÓRIA
E SERRA (ES)

⁸Os dados do IBGE do censo 2000, referentes a Serra, já se encontram agrupados por bairros, de acordo com a Lei Municipal N° 2229/99 que oficializou a delimitação do território serrano em bairros.

⁹Considera os domicílios sem coleta de lixo direta ou indireta (em caçamba ou depósito, fora do domicílio).

como um instrumento de redistribuição de renda, na medida em que houve maior alocação de investimentos para a região pobre e menor para as duas regiões ricas.¹⁰

Os dados de renda demonstram uma relação positiva entre o investimento per capita e a proporção de chefes de domicílios com rendimento de até 2 SM, uma vez que quanto maior esta proporção, maior é o investimento por habitante. Assim, a região pobre (Serra I) é a que obteve o maior investimento per capita, enquanto que a região rica pelo critério de rendimentos (CIVIT), é a que, seguida pela região de Laranjeiras, tem o menor investimento per capita.

Os dados de analfabetismo em maiores de 15 anos também confirmam o OP como uma política redistributiva, considerando a região pobre e a região rica da cidade. Existe uma relação positiva entre a taxa de analfabetismo nesta faixa etária e o total de investimentos do OP. Assim, Serra I, região pobre, que possui a maior taxa de analfabetismo é, conseqüentemente, a de maior porção de investimentos, ao passo que as duas regiões ricas, Laranjeiras e CIVIT, que apresentam as menores taxas percebem, respectivamente, o menor montante de capital.

Embora se considere que em Serra o OP teve um efeito redistributivo em relação à região pobre e à região rica da cidade, é importante observar que ainda que o critério de divisão territorial regional seja um *proxy* aceitável, ele é insuficiente em virtude das diferenças socioeconômicas intra-regionais. Neste sentido, faz-se necessário verificar, no caso de Serra, se e em que medida as desigualdades existentes entre os bairros que compõem uma região são consideradas, na finalidade de distribuir os recursos do OP. Neste intuito foram utilizadas duas regiões como amostra (Serra I e Laranjeiras).

A verificação da condição de rendimentos do chefe de domicílio dos bairros que compõem as regiões Serra I e Laranjeiras apresentam desigualdades em sua composição, sendo mais expressivas na região rica (Laranjeiras). As diferenças entre os bairros demonstram a necessidade de distribuição de investimentos diferenciada

entre os mesmos, a fim de corrigir as distorções sociais.

Porém, ao contrário do que ocorre quando a análise é a partir do território regional, o efeito redistributivo do OP na escala do bairro não se verifica de forma absoluta. Em ambas as regiões analisadas o bairro pobre não é o de maior investimento, mas, por outro lado, a maior porção de investimentos também não é do bairro rico. Neste caso, existe um meio termo, uma situação intermediária que reforça a importância de se investigar qual a grandeza redistributiva do OP. Em Serra I, o maior investimento por habitante é destinado ao bairro que ocupa uma posição intermediária entre o menor e o maior rendimento mensal do chefe de domicílio (Jardim Guanabara), ao passo que o segundo bairro em maior investimento per capita (Divinópolis) é o segundo no ranking de pobreza. Por outro lado, o menor investimento do OP por pessoa é do quarto bairro no ranking de riqueza (Continental).

A análise da região de Laranjeiras apresenta uma situação semelhante. O bairro rico (Valparaíso) percebe uma das menores porções de investimentos por habitante, embora não seja a menor, enquanto que o bairro pobre (Vila Nova Colares) não é o que recebe mais capital. O maior volume de investimento vai para o bairro que se encontra em posição intermediária entre o bairro pobre e o rico (Nova Zelândia).

Neste sentido, o efeito redistributivo da política de OP verificado sobre o critério regional - região pobre e região rica da cidade - não pode ser automaticamente transferido para a unidade territorial do bairro, já que as desigualdades existentes entre os bairros não são igualmente consideradas pelos critérios de distribuição de recursos.

DEMOCRACIA E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

A seleção de prioridades e de obras incluídas no Plano de Investimentos do OP deve ser realizada por mediação de critérios objetivos e transparentes, definidos segundo um complexo processo de

Euzínia Carlos

¹⁰No entanto, é importante destacar que este efeito redistributivo não atinge em absoluto todas as regiões da cidade, como se observa no caso da região Praia II que, embora ocupe a sétima posição em menor proporção de chefes de domicílios com renda de até 2 SM e o sexto lugar no ranking de menor taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos, é a terceira região com maior investimentos per capita.

conflito e negociação que tem lugar nas reuniões intermediárias, nas comissões de trabalho, nas assembleias regionais e municipais, nos conselhos. Segundo Santos (2002), o aumento da complexidade desta metodologia tende a fortalecer o vínculo entre democracia e justiça distributiva: “o OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e tem critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária.” (2002:512).

Santos (2002), estudando a experiência de Porto Alegre/RS, coloca que o OP pode ser considerado “*o embrião de uma democracia redistributiva*” em virtude de sua preocupação central com a natureza democrática da distribuição. No entanto, as experiências de OPs no Brasil, em particular os dois casos analisados neste trabalho, vêm apresentando formatos variados de propósitos e procedimentos metodológicos, que colocam em risco a crença em torno da homogeneidade dos resultados alcançados e, por outro lado, desvendam até que ponto existe de fato objetividade, transparência e princípios democráticos nos critérios utilizados para priorizar e distribuir demandas a serem incluídas no Plano de Investimentos.

Na análise observa-se desde o início do processo participativo em Serra, que as decisões sobre a divisão do volume de recursos e investimentos do OP entre as regiões da cidade eram determinadas por critérios gerais através da Comissão de Critérios de Rateio, constituída majoritariamente por membros da sociedade civil e em menor número por representantes do poder público. Eram utilizados critérios de carência de infra-estrutura regional, rendimento médio e população. Porém, embora os critérios utilizados dessem suporte à adoção de decisões redistributivas, não havia uma complexidade operacional e funcional, uma vez que os dados trabalhados eram pouco confiáveis, não havia uma capacitação e suporte técnico, a previsão do valor das obras eram subestimadas e, além do que não havia muita clareza sobre justiça distributiva e, por conseguinte, estava presente uma preocupação em agradar a todos.

Somente a partir de 2000, com a criação do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) e, posteriormente, com a divulgação dos dados do último censo do IBGE, que a coordenação do OP em Serra acessou informações socioeconômicas atualizadas e seguras, segundo os bairros da cidade, e assim pôde aprimorar a metodologia distributiva, com base na justiça social, aumentando a complexidade operacional e a objetividade das decisões tomadas.

O município conta hoje com uma metodologia distributiva complexa e rigorosa, composta por três eixos centrais: o Índice Social, o Índice de Gestão e o Índice de Cidadania Participativa. O Índice Social considera dados de: I - rendimento médio mensal do chefe de domicílio; II - proporção de chefes de família com renda até dois salários mínimos; III - número médio de moradores por domicílio; IV - taxa de analfabetismo em maiores de 15 anos e V - evasão e retenção no ensino fundamental. O Índice de Gestão, por sua vez, considera dados de: I - condições de domicílios (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo); II - crianças matriculadas em pré-escolas no município em relação ao total de crianças de 4 a 6 anos de idade; III - mortalidade infantil; IV - investimentos realizados nas regiões no período de OP. O Índice de Cidadania Participativa considera os seguintes dados: I - participação nas assembleias do OP e II - adimplência de IPTU. Além do uso destes índices, atribui-se ainda pesos diferenciados às regiões de acordo com o seu contingente populacional.

Anualmente as decisões políticas para distribuição de recursos são discutidas, aprovadas pela comissão de critérios de rateio e, em seguida, pelas assembleias regionais e pela Assembleia Municipal do Orçamento (AMO). Deste modo, o uso de critérios reconhecidos e transparentes garantem a legitimidade das decisões tomadas e fortalecem sua relação com a justiça social.

Após decidido o montante a ser investido em cada região há que distribuí-lo no interior da própria região. Esta distribuição é extremamente difícil, em virtude da diversidade entre os bairros e das lutas entre as lideranças comunitárias. Por outro lado, é realizada sem o mesmo rigor e objetivi-

dade da distribuição inter-regional, o que certamente compromete a repartição socialmente justa na escala do bairro.

Mesmo assim, pode-se considerar que a análise da política de participação em Serra confirmou a eficácia redistributiva do OP, ou seja, que a região pobre da cidade recebeu maior volume de investimentos per capita, ao passo que a região rica teve a menor porção de recursos. No entanto, é necessário destacar qual a dimensão de seus efeitos. Em outras palavras, em que medida pode-se afirmar que o OP produz justiça distributiva.

Como foi exposto, a democracia na distribuição de recursos públicos ocorre sobretudo a partir do critério territorial regional, embora não haja uma hierarquização absoluta das regiões da cidade com a finalidade de distribuir investimentos obedecendo a condição de pobreza de cada uma delas. Deste modo, houve justiça distributiva, considerando a região pobre e a região rica da cidade.

Porém, quando analisado o efeito redistributivo do OP a partir da unidade territorial do bairro nota-se que seu impacto é menos significativo, uma vez que o bairro pobre não é o que recebe maior investimento e o bairro rico não é o que percebe menos. Para tanto, deveriam ter sido criados espaços sociais com uma certa identidade no interior das próprias regiões, isto é, a criação de microrregiões nas quais se reproduziriam os mesmos processos e critérios de decisão adotados para distribuir os recursos entre as regiões. Em outras palavras, é necessário que se tenha *“um modo socialmente justo de determinar as fronteiras dos territórios e um modo justo de alocar recursos entre eles”* - quando a justiça social na alocação se torna o critério normativo para a regionalização (Harvey, 1980:94).

A complexidade na tomada de decisões tem se mostrado vital para estreitar os laços entre democracia e justiça distributiva em sociedades internamente diferenciadas. As experiências de OP em Serra e, principalmente, em Vitória permitem a confirmação desta hipótese. Em outras palavras, quanto mais claros, objetivos e definidos coletivamente forem as regras e parâmetros para distribuição de recursos, maior é o seu vínculo com a justiça

social. Este processo, por sua vez, está intimamente imbricado a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, na qual assume relevância central a organização e coesão da sociedade e o caráter da direção política assumida por aqueles que estão a frente do governo municipal.

Durante mais de uma década em que a Capital vem realizando o OP, enquanto uma política de participação, houve divergências entre os resultados distributivos alcançados, cujo marco mais evidente são os procedimentos metodológicos, o qual guarda relação com a legitimidade de todo o processo.

Durante a gestão do PT (1989-1992), a Comissão de Rateio,¹¹ responsável em estudar propostas de distribuição de recursos entre as regiões de Vitória, utilizava como baliza três critérios e pesos centrais: carência de infra-estrutura (peso 5); rendimentos (peso 4); população (peso 1). Cada critério com seu respectivo peso global era subdividido em subitens, cada um com pesos diferenciado,¹² cujo objetivo era uma distribuição de recursos que privilegiasse a população pobre da cidade no atendimento à infra-estrutura urbana.

Durante esta época, havia uma complexidade metodológica que fez com que o OP funcionasse como um poderoso instrumento de política redistributiva. A distribuição dos recursos, além de acontecer por região, ocorria ainda por bairro nos quais eram reproduzidos os mesmos critérios de decisão adotados nas regiões, fazendo com que o impacto redistributivo fosse estendido do critério territorial regional para a unidade espacial do bairro. Deste modo, a experiência de política de participação neste período conjuga-se a princípios de justiça distributiva na categoria territorial, se comparado às diferentes gestões do OP que se sucederam em Vitória e até mesmo ao caso de Serra.

A partir da gestão do PSDB (1993-2002) em Vitória, toda a complexidade operacional e funcional alcançada no governo anterior deixou de ser utilizada. As comissões de trabalho, inclusive a de rateio, foram desfeitas e o novo governo criou uma nova metodologia de discussão do OP e de distribuição de recursos. Gradativamente, foram sendo minadas a objetivida-

Euzineia Carlos

¹¹A Comissão de Rateio era formada majoritariamente por representantes populares de todas as regiões e segmentos da sociedade civil organizada e em menor número por técnicos da prefeitura.

¹²Por exemplo: o critério de rendimentos era dividido em faixas (0 a 2 SM = peso 4; 2 a 5 SM = peso 3; 5 a 10 SM = peso 2; mais de 10 SM = peso 1); o critério de carência de infra-estrutura era subdividido nas seguintes demandas (drenagem/ esgoto = peso 0 a 20; pavimentação e encostas = peso 0 a 15; iluminação pública, posto de saúde, escola, creche e lazer = peso 0 a 10). Os critérios e pesos eram anualmente avaliados e aperfeiçoados pela Comissão de Rateio.

de e transparência no processo decisório, tornando cada vez mais fróuxo o vínculo que liga democracia à justiça distributiva. O resultado desta mudança processual foi a descaracterização do OP como política redistributiva, uma vez que neste período não se verificou seu efeito nem sobre a região rica e pobre da cidade, nem na dimensão espacial dos bairros que compõem cada região, seus efeitos foram apenas parciais, o que demonstra não haver um propósito claro, um objetivo central em promover justiça distributiva.

A análise das interações entre o governo e a sociedade nos espaços participativos do OP, neste período, revelou fragilidades em termos de efetividade da participação social, não tendo a experiência sido capaz de provocar uma alteração significativa nos padrões de interação das comunidades com o poder público. O que se percebe é uma adequação das novas instâncias participativas aos tradicionais padrões de relação Estado e sociedade, aos moldes de um novo clientelismo. Ao invés do florescimento e consolidação de processos pedagógicos, pautado em uma nova dinâmica de relações resultante do conflito entre práticas sociais.

O estudo comparado das duas experiências permite observar que as diferenças entre os “modelos” adotados se materializam em resultados proporcionados pela complexidade metodológica. Certamente, os caminhos escolhidos para atingir os fins não são neutros e sim impregnados por um caráter simbólico que, ao mesmo tempo em que os diferencia, os alimenta, orienta e transforma. Estamos tratando de processos estritamente políticos que estão intrínsecos tanto no governo que conduz o Estado, como na sociedade civil que dele participa.

A diversidade entre os formatos adotados e, por consequência, dos resultados alcançados mostram que a política de OP pode se configurar em relevante contribuição para a diminuição das desigualdades sociais através da redistribuição da riqueza produzida no município, uma vez que busca a consolidação de valores democráticos conjugando, a seu nível, democracia representativa e democracia participativa, haja vista a comprovação empírica, principalmente da experiência do PT em Vi-

tória e, em segundo lugar, do governo de Serra.

No entanto, a grandeza deste impacto é reduzida significativamente quando são relacionados seus efeitos sobre o orçamento municipal. Em outros termos, se a escala do município é insuficiente para gerar efetivas mudanças nas condições de vida e na redução das desigualdades, mais ainda são os limitados recursos destinados ao OP que, em Serra, giram em torno de apenas 4,5% do orçamento total do município. Do mesmo modo, não basta que os recursos destinados a investimentos do OP sejam valorizados caso a sociedade não seja composta por uma textura social consistente que viabilize o controle social na destinação dos recursos públicos - haja vista a gestão do PSDB em Vitória cujo valor do Plano de Investimentos é de cerca de 10% do orçamento municipal, mas verifica-se ausência de efeitos redistributivos.

A política de OP, a fim de impactar de forma mais expressiva a realidade social, deve estender sua agenda política à gestão da cidade como um todo, atuando diretamente nas políticas públicas setoriais em sintonia com os seus respectivos conselhos gestores. Assim, efetivando uma articulação entre orçamento público e planejamento da cidade, abrindo espaço para uma discussão mais aprofundada das finanças públicas e das políticas municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Teresa Sales (2004) bem nos lembra que as desigualdades sociais, além de compreendidas a partir das perversões do capitalismo brasileiro, podem também ser reconhecidas a partir da cultura política nacional. Uma relação entre reprodução da pobreza e cultura política tem suas raízes na “cultura da dádiva” que, por sua vez, elucida as vicissitudes da cidadania brasileira.

As novas formas sociais organizadas da cidadania certamente se opõem às “dádivas” que, nos diferentes períodos da história brasileira, a classe dirigente recorreu para legitimar-se. Baseada nas relações de mando e subserviência, a “cultura da dádiva” - onde a proteção, o favor e a patronagem

ocupam o lugar de direitos civis inexistentes – concebe o usufruto de direitos elementares da cidadania civil como concessão. Como nos diz Telles (1994), a cultura da dádiva é o “avesso da cidadania” a partir da qual sustentam-se relações que se estruturam sem a mediação dos direitos.

No entanto, ainda hoje, no Brasil contemporâneo, a “cultura da dádiva” é reatualizada nas relações de favor que articulam forças políticas locais e burocracias estatais, ao revés das concepções modernas de direitos e cidadania.

Entretanto, é no exercício da cidadania de atores sociais múltiplos na tomada de decisões políticas, no fim da dicotomia Estado-sociedade e na reconfiguração de suas relações, que se percebe possibilidades reais de ampliação e fortalecimento da democracia e da justiça social.

Através da participação na tomada de decisões políticas, cidadãos tomam parte nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade, ou seja, tomam parte na historicidade da mesma e com isto atuam nas estruturas sociais, políticas e econômicas que a determinam. No entanto, como todo processo, a participação possui condicionantes que fazem com que esta assuma diferentes papéis e formatos. Ela pode ser conquistada pela sociedade ou concedida pelas classes dirigentes. Pode ser autônoma ou dependente em suas relações sociais. Para Pedro Demo, participação entendida como concessão ou dádiva não é efetivamente participação. Ela deve ser (re)construída e (re)conquistada na dinâmica da realidade social.

O orçamento participativo, como instrumento de gestão democrática, vem sendo incorporado como grande inovação por um número crescente de cidades, mas é na tradução das experiências que se percebe como um processo essencialmente político se dilui quando é reapropriado como um “modelo”, uma boa-prática¹³, uma receita técnica. Este procedimento “consiste em interpretar a inovação institucional isoladamente de sua inserção e especificidade histórica e sociológica, reduzindo-a dessa forma a um punhado de traços abstratos que compõem um modelo a ser aplicado em toda parte por um conhecimento próprio de peritos.” (SANTOS, 2002:547).

Quando transformados em modelos reprodutíveis, as regras, conceitos e concepções passam a ser vistos como elementos neutros e a-políticos que constituem receita única a serem aplicadas em qualquer espaço e em qualquer tempo. Na verdade, elaborados em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais específicos, as propostas de intervenção, ao mesmo tempo em que estruturam relações sociais e políticas, são estruturadas por elas próprias. Neste sentido, a simples importação de um modelo, de uma receita de como fazer, conduz a realidades artificiais, onde estão ausentes as condicionantes, os elementos e relações que alimentam a construção do que é um processo.

A tecnificação de processos essencialmente políticos está muito relacionada com os processos de doutrinação simbólica e ideológica a partir de centros de difusão internacional de políticas, “modelos” e premiações de “boas-práticas”, a exemplo das agências multilaterais. Estas agências, ao transformarem as representações de alguns projetos de cidade em “modelos” para outros espaços e temporalidade, operam com reducionismos de diversas ordens, uma vez que as imagens que estas pretendem tornar padrão são modelos reduzidos da sociedade e da cidade. “O espaço social das cidades, reduzido a espaço mental por meio de procedimentos com aparente base técnica e científica, é apresentado por meio de “modelos” com estatuto técnico-científico que, no entanto, não é mais que ideologia velada.” (SANCHEZ, 2001:162).

Assim, a difusão do OP como um “modelo” representa uma pasteurização do processo político em que os modos de articulação dos elementos que constituem e dão sustentação a experiências bem-sucedidas são despolitizados, retirados da arena dos conflitos, descontextualizados, neutralizados e em que a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade pouco importa. Na realidade, se as regras e procedimentos podem se tornar objetos reprodutíveis em qualquer especificidade espaço-temporal, seus resultados não o são, uma vez que não se pode buscar na bula o que é consequência de um processo, assim como não se pode buscar a hegemonia sem que se vivencie o conflito.

Na verdade, como observa Sánchez

Euzineia Carlos

¹³Em 1996, a Agência HABITAT II (ONU) recomendou a adoção do orçamento participativo como uma boa prática de governo.

(2001), a tecnificação contida na difusão de “modelos” como “boa prática”, em que se apresentam a qualquer realidade socioespacial descolado de sua textura social, conduz mais a uma racionalidade adequada às imposições da agenda urbana hegemônica do que propriamente à transformação social.

Portanto, a definição de técnicas, programas e instrumentos que possam efetivamente constituir numa ação de resistência à desigualdade social devem partir de uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do cenário urbano, social e institucional, ao invés da simples busca e aplicação de uma tecnocracia supostamente eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à co-operação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, ano XII, nº 1, jan/jul, 1998, pp. 47-78.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Libertação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: *Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, Boaventura de Sousa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 561-597.

BAIERLE, Sérgio. Democracia Radical e Cidadania: a economia moral dos sujeitos. In: *Século XXI: qual conhecimento? Qual currículo?* SILVA, Luiz Heron da. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986.

CARLOS, Euzineia. *Controle social e política redistributiva: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra (ES)*. 2003. 207 p. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.

CARVALHO, M. C. A. A. & FELGUEIRAS, D. Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. *Polis*. São Paulo: Instituto Pólis, n. 34, 2000.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. *Censo demográfico 2000*.

MARQUETTI, Adalmir. *O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre*. Porto Alegre: PUC-RS, 2001, mimeo.

OLIVEIRA, Francisco de. Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, nº 25, ano 9, jun/1994, pp. 42-44.

PÓLIS, Publicações. *Democracia e Poder local*. São Paulo, 1994.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. 2001. Tese de doutorado - Departamento de geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

SANTOS JR., Orlando A. dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TELLES, Vera. Sociedade Civil, Direitos e Espaço Público. *Polis*. São Paulo: Instituto Pólis, n. 14, 1994.

_____. Cultura da dádiva, avesso da cidadania. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n. 25, ano 9, jun., 1994, pp. 45-47.

TRINDADE, Auta F. e MORAES, Jorge S. G. de. Participação popular no orçamento da Prefeitura de Vitória. *Revista Proposta*, n. 54, ago., 1992.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO DA ANPUR, 9º. Rio de Janeiro, RJ. *Anais*: ANPUR, 2001. WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

RESUMO

O presente estudo investiga o impacto redistributivo dos processos de Orçamento Participativo sobre os gastos sociais nas cidades de Vitória e Serra/ES, no intuito de verificar em que medida as regiões tradicionalmente desfavorecidas são privilegiadas na distribuição de recursos. A relação entre democracia e justiça distributiva tende a ser fortalecida mediante o aumento de uma complexidade metodológica mediada por critérios objetivos e transparentes definidos segundo um complexo processo de conflito e negociação com base na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade. A efetivação do OP enquanto política redistributiva é fruto de processos sociais resultantes do embate entre práticas sociais que, por sua vez, se consubstanciam em regras e normas coletivamente construídas e não da simples aplicação de um “modelo” supostamente eficiente.

Palavras-chaves: Orçamento participativo, Justiça distributiva, Vitória e Serra/ES.

ABSTRACT

This article investigates the redistributive impact of the processes from the Participative Budget about the social expenses in Vitoria and Serra cities, in Espírito Santo, in order to verify in wich measure the traditionally disfavored regions have been privileged on the distribution of the resources. The relation between democracy and distributive justice tends to be fortified by means of the increase of a methodological complexity mediated by objective and transparent criterions defined according to a complex process of conflict and negotiation on the base of the reconfiguration of the relations between State and society. The accomplishment of the PB as redistributive politics is the fruit of social processes that result from the shock of the social practices that consolidate in rules and norms collectively constructed and not of the simple application of a supposedly efficient “model”.

Key-Words: Participative budget; Distributive Justice; Vitória and Serra/ES.

