

XXIX Encontro Anual da ANPOCS
25 a 29 de outubro de 2005

GT 19
POLÍTICAS PÚBLICAS

**Distribuição espacial do gasto público no município de São
Paulo: partidos fazem diferença?**

Marta Arretche (DCP/USP-CEBRAP)
Daniel Arias Vazquez (CEM/CEBRAP)

Distribuição espacial do gasto público no município de São Paulo: partidos fazem diferença?¹

Marta Arretche (DCP/USP-CEBRAP)
Daniel Arias Vazquez (CEM/CEBRAP)

Em direção oposta à centralização estatal que caracterizou o *breve século XX* (Hobsbawn, 1995; Riker, 1987), diversos estados nacionais têm migrado para formatos descentralizados, através de reformas que envolvem tanto os sistemas tributário e fiscal quanto os sistemas de gestão de políticas públicas².

Os processos de descentralização das estruturas estatais encontram justificativa tanto na teoria econômica quanto na ciência política. A teoria do federalismo fiscal oferece os fundamentos teóricos da justificativa econômica do modelo. O argumento central é de que a oferta mais eficiente de diferentes bens públicos pode requerer diferentes tratamentos por diferentes níveis de governo. Variações nas preferências e demandas dos cidadãos justificam a descentralização da autoridade para provê-los, a depender de características dos bens públicos. Isto pode ocorrer com relação àqueles cuja produção e consumo impliquem externalidades de impacto espacial limitado, ou ainda nas condições em que a qualidade da informação sobre as preferências dos cidadãos seja superior no âmbito local, ou, finalmente, quando as economias de escala para sua produção possam ser produzidas por governos locais (Oates, 1972).

A justificativa da teoria política para a descentralização das estruturas estatais envolve diferentes fontes de orientação normativa. Entre as mais influentes, destacam-se propostas de inspiração toquevilliana, para quem a vitalidade da vida cívica está diretamente associada à descentralização, ainda que Tocqueville, ao comparar a distribuição das funções de governo nos EUA e na França e Inglaterra, distinga

¹ Este trabalho é um resultado de pesquisa desenvolvida pelo projeto “Finanças Municipais”, em andamento no âmbito do CEM/CEBRAP. Os autores agradecem o suporte financeiro da FAPESP. Este trabalho não poderia ter sido realizado sem a colaboração e gentileza de diversos pesquisadores do CEM/CEBRAP. Fernando Limongi e Lara Mesquita cederam os dados de sua pesquisa sobre comportamento eleitoral. Renata Bichir cedeu os dados de sua própria pesquisa, sobre as características sócio-econômicas dos distritos paulistanos. William Silva dos Santos organizou o banco de dados da pesquisa. Ivo Yoshida fez os cálculos estatísticos.

² Embora esta não seja uma tendência universal, caracteriza particularmente os países da América Latina bem como diversos países europeus, tais como Espanha, Itália e França (Rodden, 2005).

centralização governamental -- relativa aos interesses comuns a todas as partes de uma nação, tais como a elaboração de leis gerais -- de centralização administrativa -- relativa aos interesses especiais de partes da nação, tais como os empreendimentos das comunidades. Considera que a primeira é fundamental para que as nações possam prosperar, unidas por uma só vontade, enquanto a segunda só serviria para enfraquecer as nações, pois seu resultado seria a apatia política (Tocqueville, 1977: 73ss). No outro pólo, a teoria da escolha pública, inspirada na analogia com o funcionamento do mercado, postula que a descentralização produziria os incentivos necessários para governos mais responsivos às preferências de seus cidadãos, uma vez que estes “votam com os pés”, ao migrar para os municípios que melhor realizassem tais preferências. A ameaça de perda de receitas tributárias derivadas desta migração produziria incentivos para a eficiência dos governos. Além disto, as diferenças nas políticas adotadas por distintos governos locais seriam expressões de diferenças nas preferências de seus cidadãos (Tiebout, 1959; Bretton and Scott, 1978; Brennan and Buchanan, 1980; Weingast, 1995).

Em conjunto, estas diversas correntes partilham do suposto teórico de que a natureza das instituições afeta as atitudes políticas dos cidadãos e a qualidade dos governos. A defesa da superioridade de instituições estatais descentralizadas se baseia no pressuposto de que a proximidade poria em marcha mecanismos que tornariam os segundos mais responsivos às preferências dos primeiros.

A pesquisa empírica e comparada sobre o resultado efetivo das reformas descentralizadoras não tem confirmado as expectativas postas pelas teorias que as justificam, revelando aumento dos níveis de corrupção, aumento do déficit público e problemas de gestão macroeconômica (Rosanvallon, 1993; Prud'homme, 2002). Tais resultados deram origem a críticas aos pressupostos da chamada “primeira geração” de estudos do federalismo fiscal, as quais apontam para os riscos derivados de um governo central limitado em seus poderes (Qian and Wengast, 1997; Rodden, 2002).

No plano das relações entre governados e governantes, os resultados da pesquisa comparada estão longe de ser conclusivos. Putnam (1996) encontrou persistência de governos ineficientes na Itália do Sul, como resultado de um amplo programa nacional de descentralização adotados nos anos 90. Muitos dos trabalhos sobre poder local apresentam

frágeis evidências de suas conclusões, com absoluta frequência revelando as preferências normativas de seus autores.

Uma forma de examinar este problema consiste em observar se a orientação ideológica dos partidos políticos no poder afeta as políticas implementadas. Em tese, podemos admitir que se os partidos expressam diferentes preferências ideológicas, diferentes partidos no poder deveriam adotar políticas distintas. Nestes termos, a descentralização política, ao permitir que o eleitorado no plano local – municipal ou estadual – manifeste suas preferências, deveria produzir algum efeito nas políticas implementadas.

Esta tese encontra sustentação na literatura comparada, ainda que esta se concentre nos governos nacionais (Esping-andersen, 1996; Levi, 1999). No plano dos governos locais, Alt e Lowry (1994) demonstraram que Republicanos e Democratas adotaram distintos comportamentos de gasto, quando controlaram governos estaduais entre 1968-1987 nos EUA. Os estudos no Brasil, por sua vez, apontam em direções opostas. Ribeiro (2005) e Rodrigues (2003) concluíram que há muita pouca evidência de que os partidos tenham feito diferença para as políticas de gasto dos governos municipais. Marques e Bichir (2003), ao contrário, encontrou padrões distintos nas políticas de infra-estrutura urbana dos governos de direita e esquerda no município de São Paulo.

Este trabalho pretende dar continuidade a este debate, comparando o padrão e a distribuição espacial do gasto de dois governos municipais: Celso Pitta (eleito por um partido de direita: PPB) e Marta Suplicy (eleita por um partido de esquerda: PT)³. A escolha de governos cujos partidos estão localizados em posições polares no espectro político brasileiro permite examinar com maior nitidez se as escolhas dos eleitores fizeram alguma diferença nas políticas adotadas.

Este artigo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira examina o problema dos constrangimentos institucionais nas decisões de gasto, dando especial destaque à configuração atual da distribuição de recursos e competências no

³ As informações apresentadas são resultados parciais da pesquisa “Finanças Municipais e Distribuição das Despesas no Município de São Paulo”, realizada no Centro de Estudos da Metrópole (Projeto CEM/Cepid/FAPESP), cujo objetivo é examinar o comportamento das despesas orçamentárias do município de São Paulo, investigando prioridades e a distribuição espacial do gasto público, no período 1991 a 2004.

Brasil. A segunda apresenta a metodologia do estudo. A terceira apresenta os principais resultados obtidos.

1. Gasto municipal e constrangimentos institucionais

Políticas públicas não são a expressão da vontade dos governantes eleitos. Esta é constrangida pelas instituições que processam a tomada de decisões, pelas políticas adotadas no passado e pela legislação, afirma a literatura neo-institucionalista.

Pouco sabemos sobre os mecanismos que regem o processo decisório no nível municipal⁴, embora saibamos intuitivamente que a aplicação automática das interpretações de que dispomos para o nível nacional não seja possível, particularmente porque as instituições que regem o processo decisório municipal são diferentes das federais.

Sabemos também que os municípios brasileiros têm suas decisões de gasto fortemente induzidas pela legislação federal. Com efeito, as teorias acima mencionadas -- tanto a da teoria econômica quanto as da teoria política - partilham do pressuposto de que o governo local tenha autonomia para tomar as decisões mais consistentes com as preferências de seus cidadãos. Tanto a expectativa da adequação das decisões sobre a produção de bens públicos às preferências de consumo dos cidadãos, quanto a teoria da responsividade dos eleitos com relação às demandas de seus eleitores, se assentam sobre a premissa de que o governo local seja dotado de autoridade sobre as áreas de política que sejam objeto da preferência dos cidadãos.

Suponhamos que a prioridade dos eleitores de um município seja a adoção de políticas de combate à violência. Entretanto, na distribuição intergovernamental de funções, esta é uma atribuição exclusiva do governo estadual, estando vedada a intervenção dos governos municipais nesta área de política. Nestas condições, não está no âmbito da vontade dos eleitos o atendimento das preferências de seus eleitores, de vez que esta é diretamente afetada pela distribuição intergovernamental de competências. Em outras palavras, os resultados esperados pelas teorias que justificam a descentralização -- tanto em termos da ação dos governos quanto das atitudes políticas dos cidadãos -- dependem em boa medida da extensão da autonomia dos governos locais. Sob condições de autoridade

⁴ Andrade (1998) é uma notável exceção.

restringida, não se pode atribuir à qualidade das relações entre governantes e governados o fato de que o primeiro não implemente políticas coerentes com os compromissos assumidos⁵.

Nestes casos, como atribuir a frustração com a descentralização à qualidade da vida cívica (Putnam, 1996) ou à analogia com um mercado em que políticas e eleitores se moveriam livremente (Tiebout, 1956), ou ainda à inconsistência programática dos partidos políticos? Se as decisões dos governos locais são restringidas por regulamentações federais, que sentido podem ter as escolhas e preferências dos eleitores? Em havendo restrições à autonomia decisória dos governos locais, que mecanismos de controle estão ao alcance dos cidadãos no âmbito local? Neste caso, a maioria no plano local não importa, estando os cidadãos submetidos às decisões da maioria no plano federal ou estadual? Se a qualidade da vida democrática é afetada pelo desenho das estruturas estatais, então resta verificar empiricamente se a descentralização assume formatos institucionais compatíveis com o pressuposto pelas teorias normativas.

O Brasil é um país cujas instituições políticas oferecem condições para examinar este problema, pois os eleitores escolhem livremente seus governos locais, entre alternativas partidárias que vão da esquerda à direita do espectro ideológico, o que caracteriza simultaneamente a autonomia política dos governos locais e uma ampla gama de escolhas compatíveis com a distribuição de preferências dos eleitores. Além disto, os governos locais não são dotados de inteira autonomia para tomar decisões sobre políticas públicas, uma vez que suas decisões de gasto são bastante regulamentadas por legislação federal (Arretche, 2005).

Em outro trabalho, Marques e Arretche (2002) concluem que as preferências ideológicas do eleitorado, do partido do prefeito municipal, ou mesmo da correlação de forças eleitorais tiveram importância muito pouco significativa para a descentralização da política de saúde, em uma amostra de todos os municípios de 6 estados brasileiros. Ao

⁵ De fato, a pesquisa comparada tem revelado que são raros os países em que os governos locais dispõem de inteira autonomia para tomar decisões em questões tributárias e de políticas. Para o caso dos estados unitários, isto não chega a ser surpreendente, de vez que o suposto deste tipo de Estado nacional é o da concentração da autoridade no governo central. Entretanto, as pesquisas sobre os Estados federativos também revelam que, nestes, os governos locais raramente contam com inteira autonomia para tomar decisões sobre suas próprias políticas, sendo antes fortemente constrangidos por regulamentação estadual ou federal (Fillipov et alii, 2004; Rodden, 2005).

contrário, os incentivos derivados da legislação federal revelaram-se altamente significativos sobre as decisões dos governos municipais. Isto quer dizer que os partidos – e, por extensão, as preferências dos eleitores -- não têm nenhuma importância sobre as políticas adotadas pelos governos locais?

De fato, a descrição do federalismo brasileiro com sendo caracterizado pela descentralização de recursos fiscais sem correspondente descentralização de competências é datada e não corresponde ao estágio atual da distribuição intergovernamental de autoridade, mas sim ao período imediatamente posterior à Constituição de 1988. Nesta, os poucos defensores de uma estratégia de descentralização que combinasse descentralização de recursos com competências foram derrotados (Leme, 1992; Souza, 1997). Entretanto, os derrotados na Constituinte aproveitaram a oportunidade política do governo Fernando Henrique Cardoso para regular as decisões de gasto dos governos locais, aprovando um conjunto de leis e emendas constitucionais que têm um efeito direto sobre a formação de suas respectivas agendas de governo.

Em 2003, a média de gasto dos municípios brasileiros com educação representou 28% do total do gasto orçamentário. Para a saúde, este percentual foi de 20%. Para as áreas de assistência e previdência, foi de 6% (Ribeiro, 2005). Portanto, os municípios brasileiros empregam em média cerca de 55% do total de seus desembolsos nestas áreas. Estes percentuais são menos explicados por sua iniciativa autônoma e mais, por mandatos constitucionais que os obrigam a gastar 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde. Mais que isto, para além dos percentuais de gasto nestas áreas de política, a Constituição e legislação específica definem mais detalhadamente modalidades previstas de gasto, tais como: serviços de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva; distribuição de remédios; 15% de gasto no ensino fundamental; percentual de gasto com salários de professores. Além disto, a legislação federal estabelece regras gerais para a política previdenciária municipal, definindo ainda o teto de gasto com pessoal ativo e inativo. Esta regulamentação – contida na Lei de Responsabilidade Fiscal – implica constrangimentos para a adoção de políticas que envolvam contratação de novos funcionários.

É importante observar que, estando definida em termos percentuais, a legislação brasileira tem efeito sobre a autonomia dos municípios de taxar, uma vez que uma elevação da arrecadação tributária própria deverá, necessariamente, respeitar as vinculações

percentuais mínimas, afetando os níveis de gasto nestas políticas. Mesmo a alternativa do endividamento é pautada pelo nível federal, que define não apenas patamares e regras para os empréstimos dos governos locais, como estabelece que todas as operações de crédito contratadas pelos Estados e municípios precisam ser aprovadas previamente pelo Ministério da Fazenda (art. 32 da LRF) e que qualquer empréstimo ou financiamento necessita de prévia autorização legislativa.

Além disso, algumas áreas de política pública, de especial interesse dos cidadãos brasileiros, tais como segurança pública, por exemplo, são de competência exclusiva dos governos estaduais. Na verdade, em apenas algumas áreas de atuação os municípios brasileiros têm expressiva margem de autonomia para tomar decisões sobre gasto: políticas de transporte público, trânsito e coleta de lixo urbano estão entre elas. Porém, os recursos disponíveis para estas políticas são residuais, tendo em vista o elevado comprometimento do orçamento público.

Em suma, a distribuição intergovernamental de competências no Brasil está longe de corresponder às características esperadas de um modelo idealizado de federalismo, em que os governos locais têm autonomia para tomar decisões sobre uma ampla gama de áreas de atuação. Se as teorias normativas da descentralização supõem governos locais dotados de autonomia para atender as demandas de seus cidadãos, está claro que os municípios brasileiros não correspondem ao que se chama genericamente de “poder local”. As administrações municipais têm sua agenda de governo fortemente afetada por legislação federal. Mesmo para captar recursos, o caso brasileiro está muito distante do previsto pela teoria do federalismo fiscal que supõe que as finanças locais sejam disciplinadas pelo mercado⁶.

Neste sentido, torna-se fundamental analisar os padrões de gasto público das esferas subnacionais e o grau de autonomia dos governos na alocação dos recursos públicos. Estamos, portanto, conscientes dos constrangimentos institucionais que afetam as políticas adotadas pelos governos municipais, uma vez vencidas as eleições e manifesta a vontade do eleitorado.

⁶ Na verdade, mesmo nos EUA e Suíça, o endividamento dos governos locais é controlado por legislação estadual e outras limitações (Filippov et alii, 2004: 6).

2. O estudo

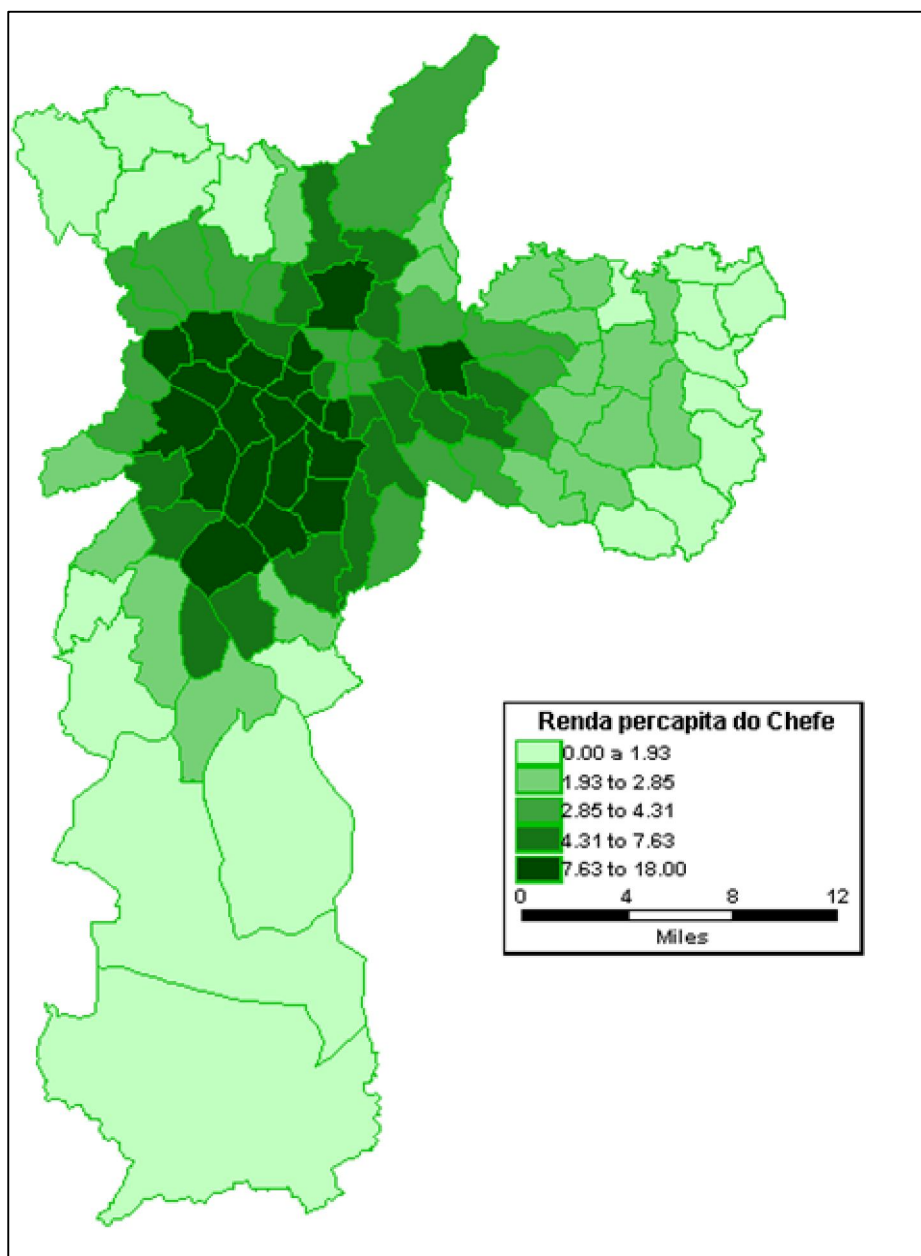
Este trabalho analisa o comportamento das despesas públicas municipais do período 1997 a 2004, que corresponde aos Governos Celso Pitta (PPB/ PTN – 1997 a 2000) e Marta Suplicy (PT – 2001 a 2004), comparando prioridades e os padrões espaciais de gasto.

Apoiados em trabalhos anteriormente desenvolvidos no âmbito do CEM, definimos os 96 distritos administrativos como a unidade espacial de análise, pois este é o nível mais desagregado possível de regionalização do gasto público. Além disto, esta é a divisão da cidade que permanece constante durante o período analisado, enquanto outras divisões (administrações regionais e subprefeituras) sofrem alterações ao longo do tempo⁷. Finalmente, os 96 distritos apresentam um razoável grau de homogeneidade sócio-econômica, que nos permite distingui-los entre si como representativos de diferentes estratos sócio-econômicos. Este nível de desagregação, portanto, nos permite uma razoável margem de segurança nas inferências com relação aos estratos sócio-econômicos potencialmente beneficiados por diferentes distribuições espaciais do gasto público municipal.

O Mapa 1 apresenta a distribuição dos distritos administrativos, segundo a renda per capita média do chefe da família, em salários mínimos, segundo dados do censo 2000. O ano de 2000 está no meio da série temporal de análise, o que nos permite inferir que eventuais alterações na composição sócio-econômica dos distritos sejam marginais, não afetando significativamente nossa caracterização.

⁷ A divisão geográfica do território do município de São Paulo em 96 distritos administrativos é definida pela lei nº 11.220, de 20 de maio de 1992.

Mapa 1 – Município de São Paulo
Distribuição espacial da população, segundo a Renda média do chefe de família, em salários mínimos de 2000



Os indicadores de gasto se baseiam em dados coletados nos Balanços Gerais do Município, onde se realiza anualmente a prestação de contas dos atos da Administração

Pública, com publicação no Diário Oficial⁸. Neste instrumento, encontram-se as informações sobre as despesas realizadas (empenhadas) organizadas na classificação funcional-programática, a qual consolida o gasto público por área de atuação.

No Balanço, as despesas são classificadas por diferentes níveis de agregação: função, subfunção, programa, projetos e atividades, sendo os dois primeiros itens definidos por legislação federal⁹, enquanto os três últimos são baseados nos planos de trabalho das unidades orçamentárias.

O banco de dados em que se apóia nosso estudo está organizado com base nos dados de gasto em projetos e atividades; portanto a informação com maior nível de desagregação nos Balanços.

Sob esta nova perspectiva de gasto regionalizado, o primeiro passo foi definir quais os projetos e atividades fazem sentido e são possíveis de serem regionalizados. Por exemplo, as despesas com a administração da Câmara Municipal não são passíveis de regionalização, uma vez que esta é uma instituição que pertence a todo município e não é voltada para determinada localidade. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para as despesas com pagamentos de inativos e dívidas, entre outros gastos.

Por outro lado, outras despesas podem ser regionalizadas, pois são direcionadas e beneficiam diretamente uma população local. Por exemplo, a construção de uma escola ou unidade básica de saúde, as obras de infra-estrutura urbana, gastos com a manutenção de determinada estrutura administrativa regional (ex: supervisões regionais, administrações regionais, subprefeituras, etc.).

Para este artigo, selecionamos dois tipos de gasto regionalizado:

- (i) *descentralização da alocação do gasto*: trata-se do gasto realizado diretamente pelas Administrações Regionais e/ou Subprefeituras¹⁰. Expressa o poder de contratação das estruturas descentralizadas de governo, que foram concebidas para realizar políticas voltadas para a respectiva localidade e sua população. Revela a

⁸ A prestação de contas no Balanço Geral do Município é disciplinada por legislação federal, especialmente pela lei 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios.

⁹ A classificação por funções e subfunções é definida por portarias de regulamentação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo a última alteração promovida pela Portaria nº 42, de 14/04/1999.

¹⁰ Na administração Marta Suplicy, houve a mudança de Administrações Regionais para o modelo de Subprefeituras, segundo lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002.

extensão em que o(a) prefeito(a) transferiu poder de gasto para os membros de sua coalizão de governo, indicados para o comando das administrações regionais, embora o item de gasto já esteja previamente indicado e aprovado pela Câmara Municipal.

(ii) *tipo de gasto público descentralizado*: para examinar o padrão do gasto público, optou-se por uma disposição analítica. Este tratamento classifica as despesas passíveis de regionalização em cinco tipos:

a) *Gastos em Estruturas Administrativas Descentralizadas*: são os recursos destinados eminentemente à manutenção e à administração de estruturas regionais, tais como Administrações Regionais, Subprefeituras e Estruturas Regionais das secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social.

b) *Gastos em Equipamentos Públicos*: são recursos destinados à construção, manutenção, expansão e reformas dos diferentes equipamentos públicos municipais, como escolas, postos de saúde, hospitais, creches, bibliotecas, etc.

c) *Gastos em Infra-Estrutura Urbana*: são recursos destinados à construção, manutenção, expansão, reformas e melhorias no sistema de infra-estrutura presente no município, como saneamento, urbanismo, obras públicas, etc.

d) *Gastos com Parcerias*: são recursos destinados a auxílios, convênios e subvenções a instituições culturais, educacionais, assistenciais, etc., sediadas no município, com as quais a prefeitura estabeleça convênios e parcerias.

(e) *Gastos em Serviços Públicos*: são recursos destinados à criação, manutenção e expansão de serviços públicos, como serviços de Educação (como Apoio Didático Pedagógico), Saúde (como Programas de Combate a Endemias), Habitação (como construção de Moradia, caracterizada, no Brasil, mais como de política social do que de infra-estrutura urbana, por construir unidades de utilização individual), Assistência Social (como Atendimento ao Idoso), etc.

A partir desta classificação, é possível verificar que tipo de política pública é prioritária em cada governo e a localização destas ações no território da cidade, analisando onde foram realizadas as despesas com infra-estrutura urbana, a localização dos novos equipamentos públicos construídos, as estruturas administrativas descentralizadas e,

conseqüentemente, as respectivas regiões (distritos) que foram beneficiadas com maior aporte de recursos.

Dessa maneira, pretende-se analisar o comportamento das despesas públicas em cada governo, identificando as políticas prioritárias e as regiões mais beneficiadas pelo gasto público, ou seja, onde os governos decidem aplicar os recursos e a maneira como estes procuram beneficiar os eleitores das regiões selecionadas.

A regionalização por distrito foi realizada de duas formas, de acordo com os tipos de gastos regionalizados. No primeiro caso, a regionalização é dada a partir do conhecimento dos limites geográficos das Administrações Regionais e Subprefeituras, identificando os distritos abrangidos pela área de influência de cada estrutura regional. A partir dessa informação, os gastos serão proporcionalmente regionalizados por distrito, de acordo com o tamanho da população residente em cada deles.

No segundo caso, o destino do gasto é definido através da identificação no mapa do município do local onde foi realizado o projeto e/ou atividade, sendo os recursos distribuídos de acordo com a população do(s) distrito(s) beneficiado(s).

Finalmente, os dados anuais de gasto foram corrigidos pela população dos distritos ano a ano, permitindo a construção de um indicador: *o gasto per capita por distrito administrativo*.

Assim, a análise está separada em dois eixos. O primeiro consolida os gastos realizados pelas Administrações Regionais e Subprefeituras, identificando quais as estruturas administrativas descentralizadas e seus respectivos distritos que foram beneficiados com maior aporte de recursos e, portanto, aplicaram um gasto per capita mais elevado. Além disso, é possível verificar quais as áreas prioritárias de atuação destas estruturas, avaliando se houve uma ampliação do papel destas estruturas regionais na execução das despesas públicas.

O segundo eixo de análise examina as despesas realizadas em Infra-estrutura Urbana e em Equipamentos Públicos, verificando as prioridades dadas por cada um destes governos a estas políticas e a distribuição espacial destes recursos através do indicador de gasto per capita, desagregado por distrito administrativo. A escolha dos gastos em Infra-estrutura Urbana e Equipamentos Públicos justifica-se pela visibilidade que estes possuem junto à população, bem como pelo significativo aporte de recursos destinados a estas

políticas, especialmente, quando consideradas apenas as despesas passíveis de regionalização.

Na seção seguinte serão avaliados os resultados obtidos sobre a distribuição espacial do gasto público nos governos Celso Pitta e Marta Suplicy, realizados pelas Administrações Regionais e Subprefeituras nos dois governos. Em seguida, serão abordados as prioridades e o comportamento dos gastos referentes às despesas em Infra-Estrutura Urbana e Equipamentos Públicos, bem como a sua distribuição regional.

3. Resultados

O Mapa 2 apresenta a espacialização dos recursos alocados nas administrações regionais, isto é, as despesas aprovadas pela Câmara Municipal para ser gastas através de unidades descentralizadas de governo. Este tipo de descentralização constitui, na verdade, uma forma de desconcentração, de vez que estas unidades de gasto não têm autonomia para decidir sobre o destino do gasto, restringindo-se a operar apenas como suas executoras. Configura a natureza do compromisso entre o prefeito e seus “homens de confiança”, mais particularmente a extensão em que o primeiro transfere poder de contratação aos segundos.

Não há distinções substantivas entre os governos Celso Pitta e Marta Suplicy, no que diz respeito à extensão em que transferiram poder de contratação aos membros de sua coalizão de governo que comandavam as administrações regionais (ver Anexos 1 e 2). Assim, mais importante do que as taxas de desconcentração é o tipo de gasto envolvido e sua distribuição espacial.

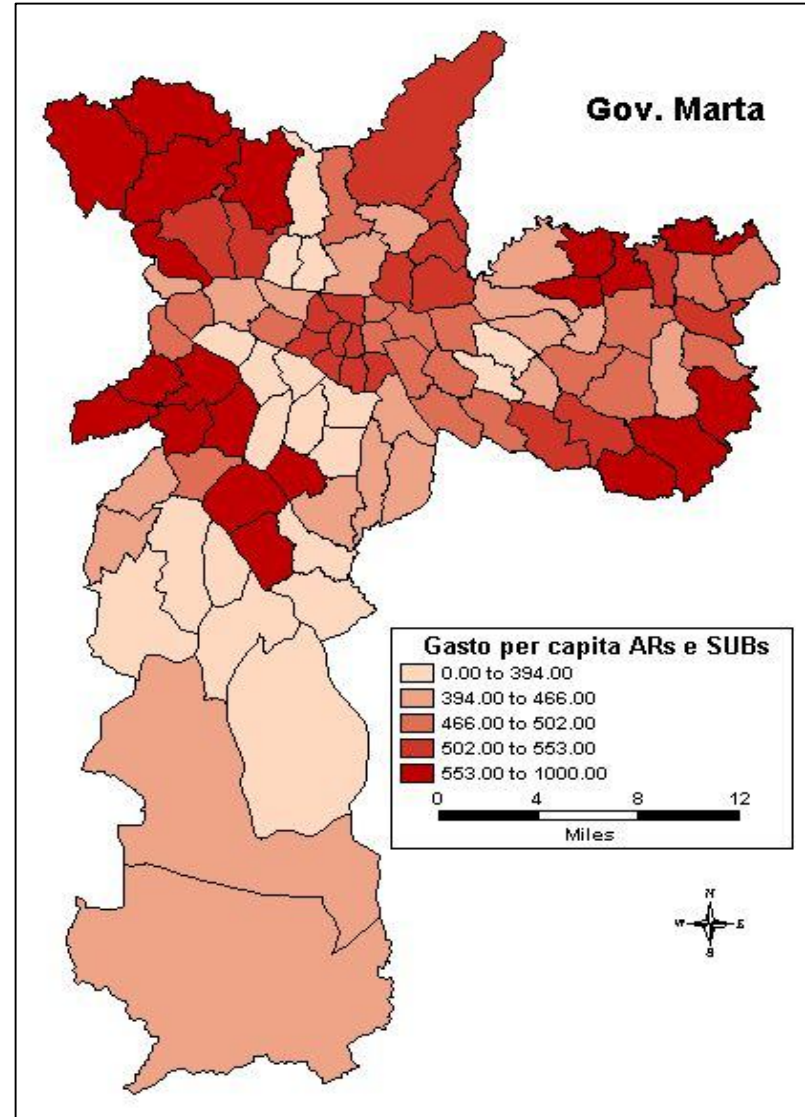
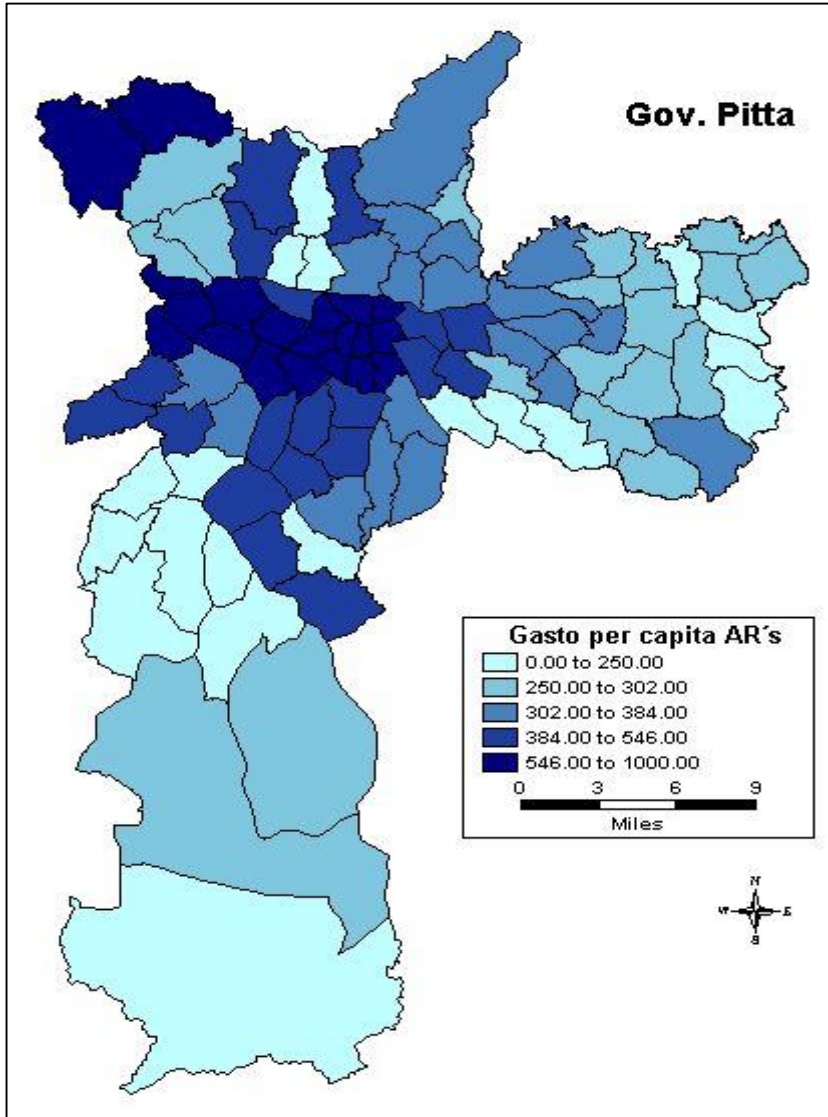
Na administração Pitta, os recursos das Administrações Regionais foram destinados às despesas com infra-estrutura (9,88%), estrutura administrativa (26,61%) e serviços públicos (63,51%), sendo estas despesas referentes à contratação de serviços de varrição de rua e coleta de lixo. Estes gastos concentraram-se espacialmente nas regiões que no Mapa 1 são caracterizadas como habitadas predominantemente pelos estratos sócio-econômicos mais elevados.

Diferentemente, nos dois primeiros anos do governo Marta Suplicy não houve descentralização de gastos relativos à contratação de serviços públicos, transferindo poder de contratação apenas no que se refere à contratação de obras de infra-estrutura urbana. No

entanto, com a criação do modelo de Subprefeituras, estas estruturas regionais passam a ser responsáveis pela realização de todos os cinco tipos de despesas, sendo destinados recursos para parcerias (2,62%), infra-estrutura urbana (10,13%), serviços públicos (21,05%), equipamentos públicos (24,41%) e estrutura administrativa (41,77%). Além disto, concentraram-se espacialmente nas regiões habitadas pelos estratos de mais baixa renda, particularmente as Zonas Leste e Norte.

Apesar da ampliação destas estruturas regionais, o volume de recursos geridos é inferior ao governo Pitta, pois a contratação dos serviços de limpeza pública exige um grande aporte de recursos que era administrado regionalmente no governo Pitta. Além disso, é possível destacar que grande parte da desconcentração do gasto no Governo Marta referiu-se à capacitação das estruturas administrativas descentralizadas.

Mapas 2 e 3 – Distribuição do gasto das Administrações Regionais e Subprefeituras no Governo Pitta e Marta

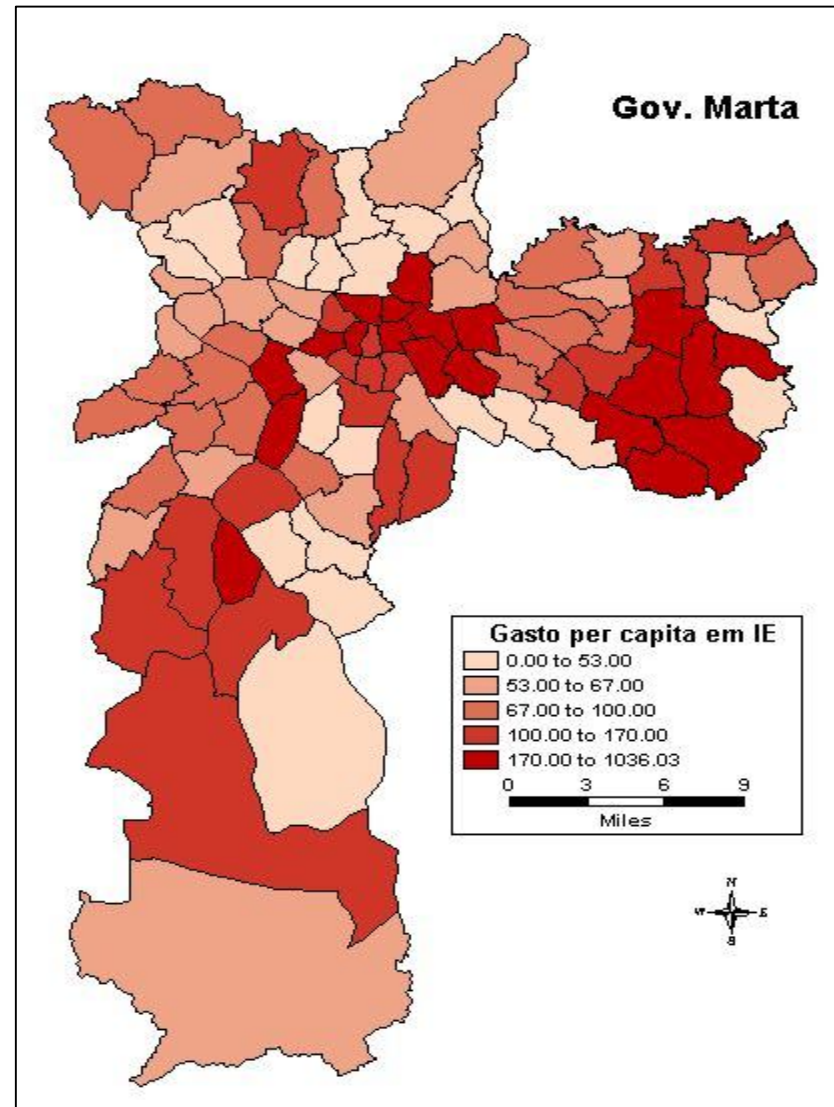
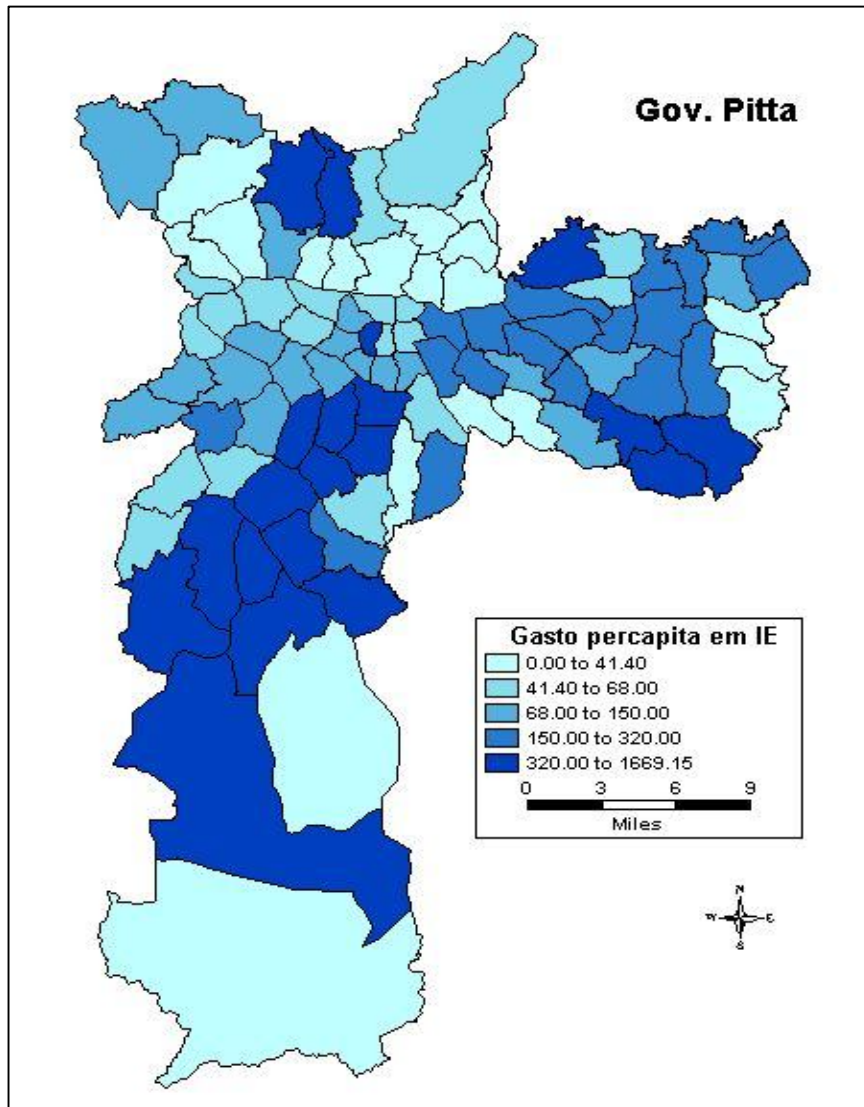


Pode-se dizer com segurança que o prefeito Celso Pitta privilegiou o gasto em obras de infra-estrutura urbana (ver Anexos), confirmando as conclusões de Marques e Bichir (2003) de que a direita paulistana gasta mais em obras. Entretanto, não parece haver relação entre a distribuição espacial deste tipo de gasto e a da distribuição espacial dos estratos de renda na cidade (Mapas 4 e 5). Neste, os gastos se concentraram em direção às zonas Sul e Leste, embora coincidam apenas parcialmente com as áreas habitadas pelos estratos de maior renda. Na verdade, com relação ao gasto em IE, há uma razoável superposição espacial entre os dois governos, indicando que ambos privilegiaram as mesmas áreas.

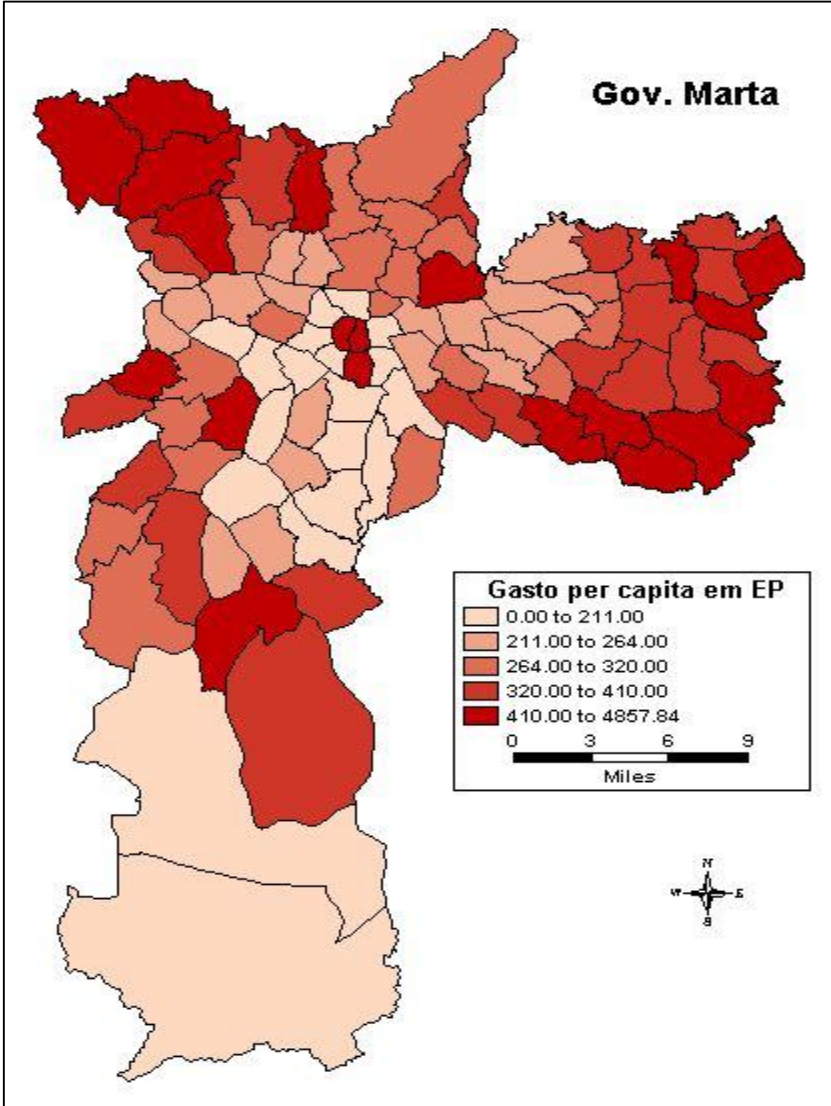
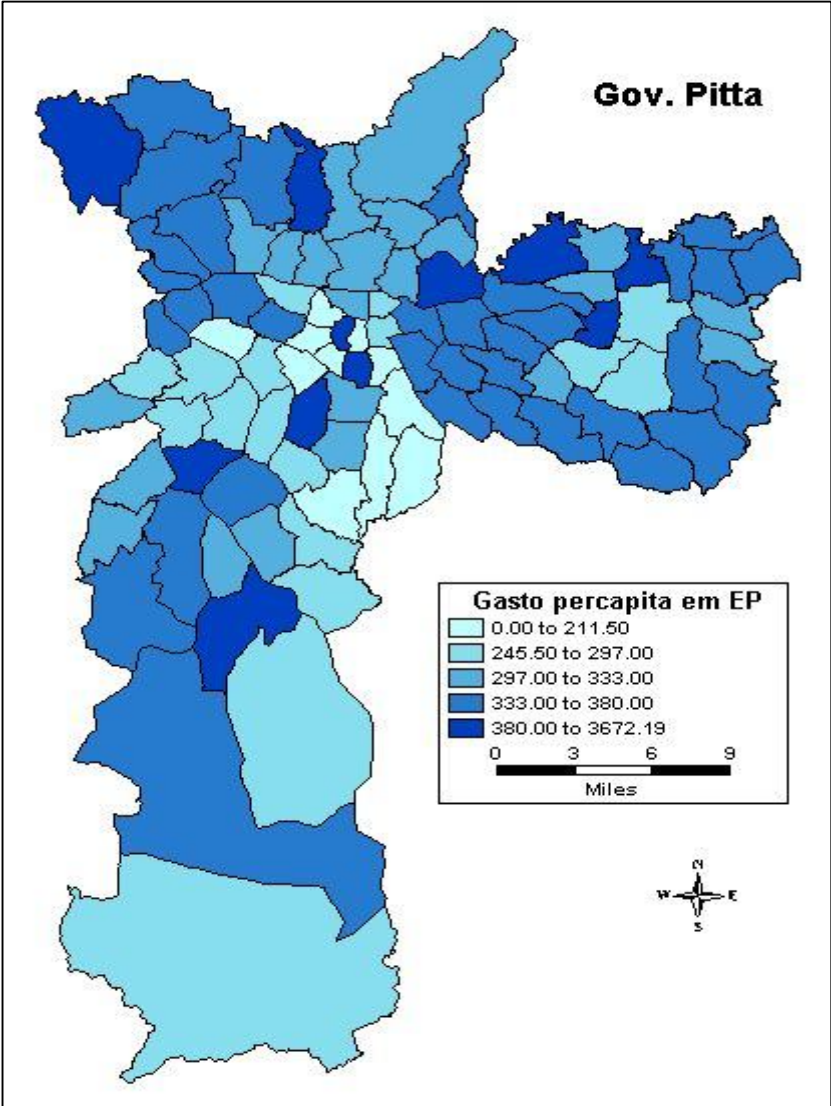
Pode-se dizer também com segurança que a administração Marta Suplicy privilegiou os investimentos em equipamentos públicos (ver Anexos). E estes se concentraram nas regiões periféricas da cidade, habitadas pelos estratos de mais baixa renda (Mapas 6 e 7). A região central, onde habitam os estratos de maior renda, claramente recebeu a parcela mais reduzida destes investimentos, tendo sido privilegiadas as regiões Leste e Noroeste, e, em segundo plano, a região sudoeste. Não se pode afirmar, contudo, que estas regiões não tenham sido objeto de gasto da administração Celso Pitta, que também destinou investimentos em equipamentos públicos para as áreas habitadas pelos estratos de menor renda.

As diferenças entre as duas administrações aparecem mais nitidamente quando são somados os gastos com equipamentos públicos e infra-estrutura urbana (Mapas 8 e 9). A administração de Celso Pitta privilegiou fortemente a região sudoeste, ao passo que a administração Marta Suplicy privilegiou as regiões Leste e Noroeste. Em ambos os casos, a importância relativa desta distribuição espacial do gasto é “puxada” pelo tipo de investimento realizado prioritariamente por cada administração: em obras de infra-estrutura no primeiro caso e em equipamentos públicos, no segundo.

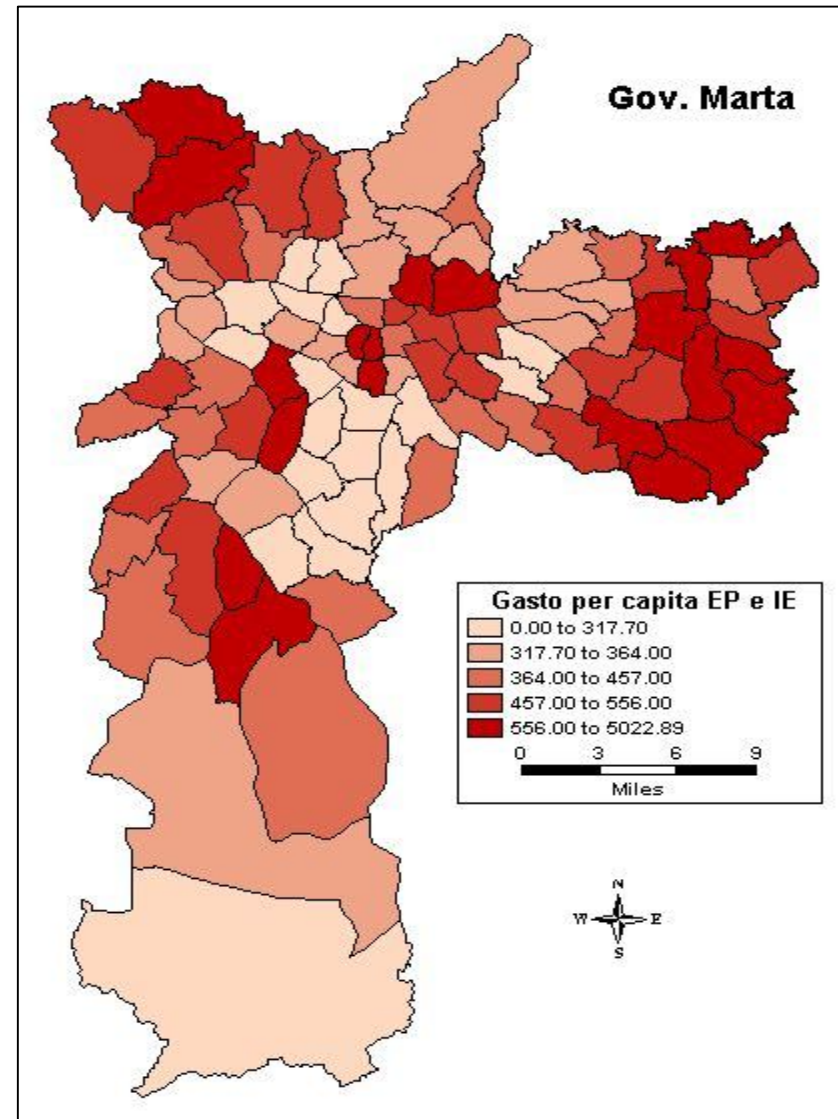
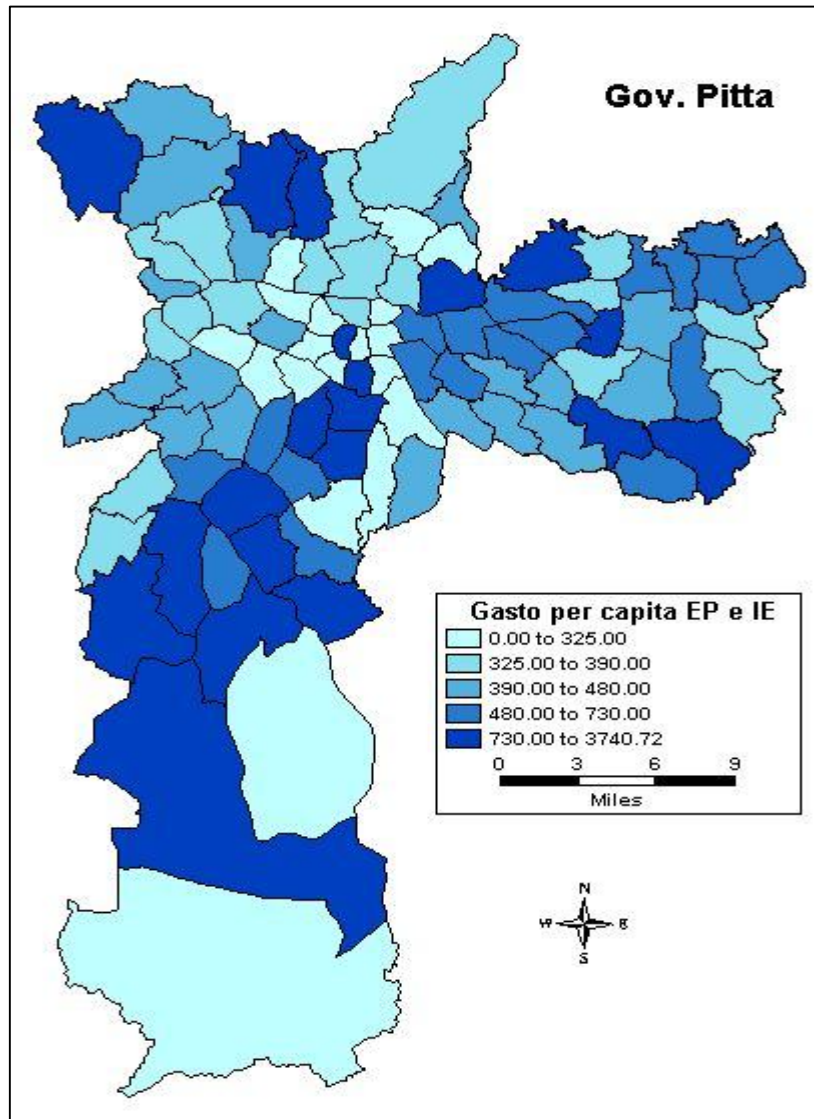
Mapas 4 e 5 – Gasto per capita em Infra estrutura



Mapas 6 e 7 – Gasto per capita em Equipamentos Públicos



Mapas 8 e 9 – Gasto per capita em Infra-estrutura e Equipamentos públicos



Como vimos, esta forma de exposição dos resultados não nos permite afirmar com segurança que as duas administrações tenham apresentado padrões significativamente distintos de distribuição espacial do gasto, embora apresentem padrões distintos quanto ao tipo de políticas preferencialmente adotadas. Para testar mais rigorosamente estes resultados, rodamos diversas regressões lineares estabelecendo como variável dependente o “tipo de gasto realizado” (em infra-estrutura urbana ou equipamentos públicos) e, como variáveis independentes “características sócio-econômicas dos distritos” – renda média per capita do chefe de família e anos de estudo do chefe de família – e “o partido mais votado no distrito” nas eleições que antecederam e sucederam a respectiva administração municipal.

Quando somamos os gastos em Infra-estrutura e Equipamentos Públicos, o modelo não apresenta nenhuma significância para nenhum dos governos¹¹, indicando que nem as características sócio-econômicas dos distritos nem os votos conferidos nas eleições afetaram a alocação espacial do gasto. A nosso juízo, este resultado é derivado das distinções nos tipos de políticas preferencialmente adotadas pelos dois governos, ainda que a apresentação espacial sugira padrões espaciais distintos deste indicador.

O mesmo ocorre com relação aos gastos em Infra-estrutura Urbana¹². O único modelo para o qual encontramos alguma significância estatística é aquele que inclui os gastos com Equipamentos Públicos como variável dependente, em que a variação das três variáveis independentes explica 23,8% da variação do gasto per capita no governo Marta e, 10,2% da variação para o governo Pitta. O resultado é que, se os valores dos “gastos per capita em EP” do governo Pitta estiverem na mesma base do que no governo Marta, podemos dizer que a influência de “anos de escolaridade” é maior no governo Marta ($B = -26,646$) do que no governo Pitta ($B = -13,318$), assumindo um erro de 5%. A partir dos coeficientes padronizados, pudemos concluir que a variável mais estreitamente relacionada ao “gasto per capita em equipamentos públicos” no governo Marta é da “quantidade de votos recebidos pelo PT no primeiro turno das eleições de 2004” ($Beta = 0,503$), ao passo que a de menor influência é da “quantidade de votos recebidos pelo PT no primeiro turno

¹¹ Para o governo Pitta, explica apenas 7,6% da variação e para o governo Marta, apenas 1,6% da variação.

¹² Neste caso, as variáveis dependentes explicam 0,1% da variação no governo Marta e, 4,% no governo Pitta.

das eleições de 2000 (Beta = -0,347). Além disto, no modelo, a “média da renda dos chefes de família” tem a segunda maior influência sobre “Gasto per capita em EP” (Beta = -0,392)

4. Conclusões

Este é um trabalho preliminar e suas conclusões ainda estão sujeitas a um tratamento mais rigoroso dos dados. Além dito, este trabalho se resume a descrever padrões de gasto, sem examinar a influência dos constrangimentos institucionais sobre a produção de políticas públicas municipais. Nestes termos, os resultados aqui apresentados são tentativos e caracterizam um trabalho em andamento.

Nossas conclusões preliminares indicam que, se admitirmos que os governos Celso Pitta e Marta Suplicy, são representativos de distintas preferências ideológicas dos cidadãos paulistanos, estes governos não apresentaram padrões significativamente distintos no que diz respeito à extensão dos gastos com os atores que lhes deram sustentação para governar, seja para constituir maioria parlamentar na Câmara de Vereadores, seja para operar a máquina administrativa. As diferenças dizem respeito ao tipo de gasto que foi transferido para as administrações regionais: para a contratação de serviços de coleta de lixo, no governo Pitta e para a estruturação da máquina administrativa no governo Marta.

No que diz respeito, às políticas adotadas, há uma nítida preferência por obras de infra-estrutura nos governo Pitta e pela construção e manutenção de equipamentos públicos no governo Marta. Entretanto, no que diz respeito à distribuição espacial destes últimos, a prioridade às regiões habitadas predominantemente pelas famílias mais pobres e com menor escolaridade é maior no governo Marta, ainda que tenha importância também no governo Pitta. Entretanto, a administração Marta Suplicy não priorizou as regiões nas quais foi mais votada na eleição de 2000, em que foi eleita prefeita. Mas, foi maciçamente recompensada pelo eleitorado das regiões mais pobres e menos escolarizadas nas eleições de 2004, o mesmo não acontecendo com o candidato do PPB nas eleições de 2000. Aparentemente, fazer obras não mais produzem resultados eleitorais favoráveis.

Bibliografia

- ALT, James and Robert Lowry (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Evidences: evidence from the states", *American Political Science Review*, 8: 811-829.
- ANDRADE, R. C. A (1998). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/FAPESP.
- ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo, 2002. "Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo", in: *Ciência e Saúde Coletiva*, 7(3): 455: 480.
- ARRETCHE, M. (2005). "Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira", in: *Revista de Sociologia e Política*, no prelo.
- BRENNAN, Geoffrey and James Buchanan (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, (New York: Cambridge University Press, 1980).
- BRETON, Albert and Anthony Scott (1978). *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto: University of Toronto Press, 1978.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996). *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*, London: Sage.
- HOBSBAWN, Eric (1995). *Era dos Extremos. O Breve Século XX. 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. C.; SHVETSOVA, O. (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEME, Heládio José de Campos (1992). *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Dissertação de Mestrado, defendida no IFCH/UNICAMP.
- LEVY, J. D. (1999). "Vice into virtue? Progressive Politics and welfare reform in Continental Europe", *Politics & Society* 27(2): 239-73.
- MARQUES, Eduardo César (2003). *Redes Sociais, Instituição e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Anna Blume.
- MARQUES, E. e BICHIR, R. (2003). "A Dinâmica Espacial dos Investimentos e a Produção do Espaço Paulistano", in: MARQUES, Eduardo César (2003). *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Anna Blume.
- OATES, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- PRUD'HOMME, R (2002). *Tax Behaviour of Local Governments in the Presence of Transfers*. Paris: OEIL. Draft
- PUTNAM, Robert D (1996). *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- QIAN, Yingyi and Barry Weingast (1997). "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.
- RIBEIRO, Leandro Molhano (2005). *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros*. Tese de Doutorado defendida no IUPERJ.
- RIKER, W. (1987) *The Development of American Federalism*. Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- RODDEN, Jonathan (2002) "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World," *American Journal of Political Science*, 46 (3): 670-87.

- RODDEN, J. (2005). "Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas", in: *Revista de Sociologia e Política*, no prelo.
- RODRIGUES, G. (2003). *A Ação político-partidária nas administrações municipais e seus reflexos sobre o gasto público em Santa Catarina*. Trabalho apresentado no GT de Políticas Públicas no XXVII Encontro Nacional da ANPOCS.
- ROSANVALLON, p (1993). *Pouvoir Local, Pouvoirs, Locaux*. Entrevista, edição de outubro, 39-46.
- SOUZA, Celina (1997). *Constitutional Engineering in Brazil*. Houndmills/New York: Macmillan Press/St. Martins's Press.
- TIEBOUT, Charles. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 44, pp. 416-424.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1977). *A Democracia na América*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/USP.
- WEINGAST, Barry (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization* 11 (April 1995), 1-31.