

## **Democracia Direta e política fiscal nos municípios brasileiros**

### **Adalmir A. Marquetti**

Doutor em Economia; Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, PUCRS;  
E-mail: aam@pucrs.br.

### **Adelaide M. Saez**

Doutora em Ciência Política; Pós-doutoranda Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento-PUCRS;  
E-mail: adelsaez@hotmail.com

### **Henrique Cândano Peixoto**

Mestre em Economia do desenvolvimento ;  
Economista da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre;  
E-mail: Henriquecandano@hotmail.com

Área temática: **03. Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia**

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).  
Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017.

## **Democracia Direta e política fiscal nos municípios brasileiros**

### **Resumo:**

O trabalho analisa os efeitos fiscais da democracia direta na forma de Orçamento Participativo nos municípios brasileiros com população acima de 100 mil habitantes para verificar se existem efeitos positivos em sua performance fiscal e no caráter redistributivo. Para isso, será realizada uma análise comparando os municípios que utilizaram o OP e os que empregavam somente democracia representativa. O OP é a forma de democracia direta mais difundida no Brasil. Para a verificação da performance fiscal são consideradas por habitante as seguintes variáveis: receitas próprias, despesas, déficit primário, aumento na dívida pública, investimentos e as despesas de pessoal. Para a análise do efeito redistributivo as variáveis são os gastos em educação, saúde e moradia e o montante de tributos sobre a propriedade fundiária para os municípios.

**Palavras-chave:** Democracia Direta. Orçamento Participativo. Efeito Redistributivo.

### **Introdução**

A experiência de participação da população na elaboração do orçamento municipal, o Orçamento Participativo, que foi implementado em Porto Alegre em 1989, deu origem a uma instigante discussão sobre o tema introduzindo conceitos de democracia direta na definição de políticas públicas. Empregado de maneira contínua, desde então, foi reconhecido como um importante instrumento de política pública e empregado em centenas de municípios do Brasil e do exterior

No entanto, o debate sobre o Orçamento Participativo suscita controvérsias. Para uns, é uma iniciativa inovadora e ampliadora da cidadania, capaz de promover melhor distribuição dos bens públicos e propiciar a participação qualificada do cidadão nas políticas públicas. Para outros, enfraquece o sistema representativo ao descentralizar a discussão tradicionalmente feita no âmbito dos poderes executivo e legislativo, além de não trazer substancial alteração nas políticas públicas que possa promover melhorias nas condições de vida da população.

O objetivo desse estudo é mensurar os efeitos da participação continuada da população na elaboração de políticas públicas locais. Para isso busca-se comparar a política fiscal praticada pelos municípios brasileiros com população maior que cem mil

habitantes, no ano 2000, que utilizaram o Orçamento Participativo e os que não empregaram esse instrumento e verificar possíveis diferenças.

O artigo está estruturado em três capítulos. No primeiro, estabelece-se uma breve contextualização do OP como um novo instrumento de participação continuada nas políticas públicas locais. No segundo, analisa-se o potencial dos governos municipais na execução de sua política fiscal a partir do volume de recursos que tem disponível e as áreas em que se pode esperar a ação deles. E, por último, demonstra-se através do emprego da modelagem econométrica, os efeitos fiscais da democracia participativa nos municípios com população de cem mil habitantes ou mais que têm experiências de OP, comparando com a política fiscal dos que não têm.

O modelo econométrico segue a pesquisa de Marquetti e Bêni. Os autores investigaram possíveis diferenças no desempenho fiscal entre municípios do Rio Grande do Sul com democracia participativa (OP) e os que não utilizaram. Na análise observou-se a existência de padrões diferenciados na política fiscal desses municípios.

## **1. Democracia Representativa e a Participação popular**

O Orçamento Participativo surgiu como um instrumento que possibilitou ao cidadão interferir diretamente nas políticas públicas. Seu sucesso decorre, em grande parte, por corrigir a dificuldade que o sistema representativo possui de manter a vinculação entre os interesses de uma legislatura constituída com os da população. Apresenta-se a seguir os instrumentos habituais de participação direta; o Orçamento Participativo como ferramenta de democracia direta, seus efeitos na qualificação da cidadania e por último, os resultados sobre os efeitos da participação na política fiscal dos governos locais em pesquisas recentes.

### **1.1 Instrumentos de participação direta**

Os mecanismos clássicos de participação direta na democracia representativa podem ser classificados em cinco (FLEURY, 2006): (i) o plebiscito; (ii) o referendo; (iii) a iniciativa popular; (iv) o recall, e (v) o veto popular. O plebiscito é a expressão da vontade popular manifesta mediante votação direta prévia sobre determinado assunto, o referendo, também uma consulta, porém realizado para corroborar, ou não, alguma norma proposta posterior ao ato legislativo ou administrativo. A iniciativa popular é a faculdade dada à população, sob determinadas regras, de apresentar propostas de

normas a serem submetidas ao poder legislativo. O *recall* seria o direito do cidadão de cassar um representante eleito que considerasse ter agido em desacordo com o esperado e o veto popular, o instrumento utilizado para vetar normas pela ação direta da população.

A Constituição Brasileira de 1988<sup>1</sup> previu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Além disso, a Constituição garantiu uma maior participação da população na fiscalização das ações públicas com a exigência da criação de conselhos específicos de áreas de grande interesse, como os conselhos de educação e de saúde. Os municípios necessitam submeter suas políticas e suas contas a esses conselhos, caso contrário podem ser penalizados com a distribuição de recursos de convênios, para citar um exemplo. Incentivar a participação tem sido um caminho para aproximar a população de seus governantes.

O Orçamento Participativo surgiu nesse contexto e foi um instrumento de gestão municipal que se expandiu por muitas cidades brasileiras a partir da experiência de Porto Alegre.

## **1.2. Inovação do Orçamento Participativo**

A execução de políticas públicas nos governos locais depende de como são utilizados os recursos financeiros para transformá-los em serviços para a população. A definição da alocação desses recursos é estabelecida pelo processo orçamentário, que envolve o planejamento de longo prazo, estabelecido, no sistema brasileiro, pelo Plano Plurianual, pela definição das diretrizes orçamentárias e, em última instância, pela Lei Orçamento Anual. Nesse processo, o governo local demonstra onde irá concentrar esforços para realizar as políticas que estabeleceu como prioridade de sua gestão. A prerrogativa de definir o Orçamento é do representante eleito para o executivo, devendo esse submeter a proposta orçamentária à apreciação do Legislativo Municipal. O chefe do poder executivo é eleito pela decisão da maioria e suas deliberações seguem, portanto, as escolhas que a maioria fez. E a homologação do Legislativo funciona como um ajuste de eventuais omissões na alocação de verbas de setores da sociedade ali representados. Resumidamente, esse é o processo de definição dos orçamentos

---

<sup>1</sup> O artigo 14 da Constituição Federal, estabelece: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular.”

municipais existente no Brasil. As escolhas são definidas no processo político e esse é baseado no sistema representativo.

O Orçamento Participativo é definido por Sintomer, Herzberg e Röcke (2012:75) como “participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas”. Os autores sugerem a adoção de cinco critérios para que uma experiência seja considerada como OP e para que estudos comparativos possam ser operacionalizados em escala internacional. São eles,

- (1) a dimensão financeira e/ou orçamentária deve ser discutida; O OP lida com recursos escassos;
- (2) o nível municipal deve ser envolvido ou, então, pelo menos, um distrito (descentralizado) como órgão representativo eleito e algum poder na administração pública (o âmbito do bairro não é suficiente);
- (3) o processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de orçamento participativo);
- (4) o processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros/fóruns específicos (a abertura de reuniões administrativas ou instâncias representativas não são exemplos de orçamento participativo) e
- (5) deve haver algum grau de prestação de contas em relação aos resultados (SINTOMER,HERZBERG E RÖCKE, 2012:75).

A partir da utilização desses critérios eles identificaram a existência de 795 a 1.469 orçamentos participativos operando no mundo em 2010. Na América latina, entre 551 a 920; na Europa entre 174 a 296; na Ásia entre 40 a 120 e na África entre 66 a 110.

Em linhas gerais, o OP é um processo de elaboração do orçamento municipal que envolve a participação direta da população na discussão e determinação de políticas públicas por meio do Orçamento Municipal. As atividades ocorrem ao longo de todo o ano em rodadas de reuniões, em cada região em que a cidade foi dividida, para a prestação de contas do exercício anterior e da definição de delegados e conselheiros que serão responsáveis pela definição das demandas e farão parte do Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COP, responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária, regulamentação do funcionamento do OP, entre outras atividades.

Avritzer (2003) define o Orçamento Participativo como uma forma de articular a democracia representativa e a democracia participativa. Classifica as experiências ocorridas nas cidades brasileiras que, segundo ele, estão baseadas (i) na cessão da soberania pelos detentores do poder local; (ii) na introdução de elementos de participação local; (iii) no princípio da auto-regulação e (iv) na tentativa de reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos. Para o autor, a existência do Orçamento Participativo está vinculada a quatro características: (i) vontade política; (ii) densidade associativa; (iii) desenho institucional e (iv) capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

### **1.3. Efeitos da participação na política fiscal dos governos locais em pesquisas recentes**

Diversos estudos foram realizados sobre a relação entre a participação direta e a política fiscal, no Brasil e no exterior. Matsusaka (1998) comparou a política fiscal de estados americanos com iniciativas de democracia direta e os que não tiveram iniciativas na primeira metade do século XX, verificou que os estados com iniciativas apresentavam maior descentralização dos gastos do estado para governos locais. Anteriormente, Matsusaka (1995) havia feito um estudo buscando examinar esse padrão para a segunda metade do século XX e também apresentou uma menor centralização dos gastos nos estados com iniciativas. Felde Kirchgässner (2001) analisaram os efeitos da participação sobre a dívida pública em 134 municípios suíços em 1990 e concluíram que o aumento da participação leva a uma menor dívida pública.

Ao analisar a distribuição dos investimentos entre as regiões do município de Porto Alegre decididos no orçamento participativo no período de 1992 a 2000, Marquetti (2003) constatou que houve um efeito redistributivo. As regiões mais pobres receberam um volume de recursos que pode ser percebido ao examinar a expansão dos serviços públicos como coleta de lixo, instalação de pontos de iluminação pública e asfaltamento de vias, oferta de matrículas escolares e regularização fundiária.

Marquetti e Bêni (2006) examinaram os efeitos na política fiscal resultante da aplicação do Orçamento Participativo em municípios do Rio Grande do Sul com população maior que cinquenta mil habitantes e verificaram a existência de efeitos distributivos em gastos de saúde e educação. Spada (2009) ampliou o universo da pesquisa analisando os municípios brasileiros com população superior a cinquenta mil habitantes e também constatou a existência de efeitos sobre os gastos com saúde.

O Banco Mundial<sup>2</sup> elaborou um estudo, em 2008, sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre enfatizando: (i) a interação entre o OP e a gestão fiscal do município; (ii) a qualidade da participação; (iii) a capacidade do OP acompanhar a execução do orçamento; (iv) a articulação do OP com os diferentes fóruns participativos e (v) os impactos sociais e fiscais do OP.

Este estudo chegou a resultados mistos ao examinar a interface entre o OP e os resultados fiscais. Constatou que em vários anos houve déficits nos resultados correntes

---

<sup>2</sup> World Bank. 2008. Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. World Bank, Washington, DC. Report N°. 40144-BR.

com adiamento de investimentos. Em relação à crítica de que o OP frequentemente apresenta fragmentação de investimentos, o relatório constata que não há uma alocação sub-ótima dos investimentos, embora tenha ocorrido um aumento de solicitações de investimentos de pequeno valor nos últimos anos do período analisado. O relatório concluiu que o OP é um instrumento importante para o cidadão revelar suas preferências em investimentos e que a participação é substancial, principalmente entre as mulheres e grupos de baixa renda.

Na análise econométrica realizada para verificar os impactos sociais e fiscais do OP, incluindo outros municípios brasileiros com e sem experiências de Orçamento Participativo, o estudo sugeriu que o instrumento contribuiu para redução da taxa de pobreza nos municípios que adotaram o mecanismo antes de 1996, apesar da redução do PIB per capita dessas cidades no período.

## **2. Dimensão das Receitas e Despesas dos Municípios**

Para examinar a capacidade dos governos locais realizarem política fiscal e dimensionar o papel dos municípios nas políticas públicas é necessário verificar com que recursos os municípios contam para executar as suas ações e em quais tipos de gastos os recursos disponíveis podem ser utilizados.

Pode-se com isso examinar os limites da política fiscal empregada por eles e ter uma ideia dos impactos que se pode esperar da alocação dos recursos oriundos dos orçamentos municipais na economia e da sua distribuição entre os agentes. As limitações aqui tratadas são as de cunho legal, estabelecidas na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, que delimitam as competências dos entes federados na capacidade de obtenção de receitas e a aplicação delas. Para este trabalho, as restrições econômicas e gerenciais não estão sendo consideradas.

### **2.1 Estrutura Tributária Brasileira e a Receita Disponível dos Municípios**

A última grande alteração no sistema tributário federal brasileiro ocorreu na Constituição Federal promulgada em 1988, com maior descentralização das receitas ampliando a capacidade dos governos locais de realizarem políticas fiscais.

Os efeitos para os municípios foram decorrentes da elevação da parcela distribuída dos impostos federais e estaduais, principalmente, por meio da participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS, e do Fundo de Participação dos Municípios, FPM.

O ICMS, de competência dos estados, teve a base tributável ampliada, absorvendo impostos federais que foram extintos<sup>3</sup>. A partir de 1988, os estados passaram a ter maior autonomia na fixação de alíquotas. A parcela distribuída aos municípios passou de 20% para 25% do montante arrecadado.

Os municípios adquiriram a competência sobre o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, *intervivos*, ITBI, a parte sobre a transmissão *causa mortis* ou doação permaneceu com os estados. Foi mantida a participação na receita de 50% da receita arrecadada no município sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, IPVA.

O Quadro 1 apresenta a distribuição das receitas feitas pela Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> e a parcela de transferências destinadas aos estados e municípios de recursos oriundos de impostos federais e de transferências dos estados aos municípios, relativamente aos impostos de competência dos estados.

**Quadro 1**  
**Estrutura Tributária da Constituição Federal de 1988**

Competência da União	Competência dos Estados	Competência dos Municípios
Imposto sobre a Importação – II Imposto sobre a Exportação - IE Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI Imposto sobre a Renda - IRPF e IRPJ Imposto sobre Operações Financeiras – IOF Imposto Territorial Rural – ITR Imposto Extraordinário – IEx Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação – ICMS Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis ( <i>Causa Mortis</i> ) – ITBI Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU Impostos sobre serviços ISS Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis ( <i>Intervivos</i> ) - ITBI Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos
<b>Transferências Constitucionais</b> <b>Para os estados</b> Fundo de Participação dos Estados - FPE, 21,5% da arrecadação do IR e de IPI; IPI, 10% da arrecadação, proporcional ao valor das exportações; Imposto de Renda Retido na Fonte- IRRF Fundos regionais( FNE,FNO e FCO) 3% do IR e do IPI; Impostos que a União instituir na sua competência residual, 20% da arrecadação. <b>Para os municípios</b> Fundo de Participação dos Municípios - FPM, 22,5% da arrecadação do IR e de IPI; ITR, 50%; Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF.	<b>Para os municípios</b> ICMS, 25% do valor arrecadado IPVA, 50% do valor arrecadado; IPI (exportação), 25% do valor transferido ao estado; Fundos Regionais, 25% do valor transferido ao estado.	

Fonte: Elaborado pelos autores (2011), com dados da Constituição Federal

<sup>3</sup> Impostos Federais extintos: Imposto sobre Serviços de Comunicação (ISC), Imposto sobre Transportes (IT) e impostos únicos, sobre Energia Elétrica (IUEE), sobre Minerais (IUM) e sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC).

<sup>4</sup> Distribuição das rendas vigentes em 2011.

O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e da Pessoa Jurídica (IRPF e IRPJ) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são impostos de competência da União em que parte é partilhada com estados e municípios. Na Constituição de 1988 a parcela que compõe o Fundo de Participação dos Estados, FPE, e o Fundo de Participação dos Municípios, FPM tiveram uma ampliação. Do produto da arrecadação, 21,5% é repassado ao FPE e 22,5% ao FPM. Anteriormente<sup>5</sup>, os percentuais destinados a esses fundos eram de 17,0%, para o FPE, e de 14,0%, para o FPM.

O IPI passou a ter 10% da arrecadação distribuído entre os estados, na proporção das respectivas exportações de produtos industrializados, e 25%, dessa parcela, redistribuídos aos municípios. O Imposto de Renda Retido na Fonte, IRRF, permaneceu pertencente a cada ente que o arrecada, e o Imposto Territorial Rural, ITR, teve 50% do seu valor arrecadado destinado ao município.

Tabela 1 - Evolução da Arrecadação dos Municípios e Participação das Receitas no PIB 1994 a 2005 (Valores nominais)

Em R\$ milhões									
ANO	Arrecad Própria	% PIB	Tranf. da União	% PIB	Tranf. dos Estados	% PIB	Receita Disp.	% PIB	PIB
1994	3.553	1,02%	4.185	1,20%	6.734	1,93%	14.472	4,14%	349.205
1995	9.255	1,43%	8.798	1,36%	13.036	2,02%	31.089	4,81%	646.192
1996	11.080	1,42%	10.087	1,30%	15.485	1,99%	36.652	4,71%	778.887
1997	12.801	1,47%	11.262	1,29%	16.814	1,93%	40.877	4,69%	870.743
1998	14.153	1,55%	11.393	1,25%	17.447	1,91%	42.993	4,70%	914.188
1999	16.256	1,67%	16.256	1,67%	24.452	2,51%	56.964	5,85%	973.846
2000	16.195	1,47%	17.080	1,55%	29.028	2,64%	62.303	5,66%	1.101.255
2001	18.302	1,53%	20.740	1,73%	28.394	2,37%	67.436	5,63%	1.198.736
2002	20.244	1,50%	25.564	1,90%	32.270	2,40%	78.078	5,80%	1.346.028
2003	23.774	1,53%	27.005	1,74%	37.107	2,38%	87.886	5,65%	1.556.182
2004	26.892	1,52%	31.083	1,76%	43.994	2,49%	101.969	5,77%	1.766.621
2005	30.448	1,57%	38.238	1,97%	49.740	2,57%	118.426	6,11%	1.937.598

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Notas:

Anos de 1994 a 1996 em: Secretaria da Receita Federal, 2001.

Ano de 1997 em: Secretaria da Receita Federal, 2002.

Ano de 1998 em: Secretaria da Receita Federal, 2003.

Ano de 1999 em: Secretaria da Receita Federal, 2004.

Ano de 2000 em: Secretaria da Receita Federal, 2005.

Anos de 2001 a 2005 em: Secretaria da Receita Federal, 2006.

Ficou sob a competência dos municípios o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, IPTU, o Imposto sobre Serviços, ISS, incidente sobre os serviços não sujeitos

<sup>5</sup> Percentuais anteriores de constituição do FPE e do FPM estabelecidos pela Emenda Constitucional N° 27/1985.

ao ICMS, o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (*intervivos*), ITBI, e o Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos<sup>6</sup>, IVVC.

Além das receitas de impostos e transferências, a Constituição de 1988 previu atuação cooperada entre as três esferas da federação, permitindo o repasse de recursos do orçamento de um ente para outro, principalmente da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios. Assim, em várias ações conjuntas, os municípios são os executores de obras e serviços que são atribuições partilhadas entre os entes federados.

Sob o ponto de vista da competência estabelecida na Constituição Federal, podemos resumir que as receitas dos municípios são constituídas de três fontes: uma baseada em receitas geridas pelos municípios, outra de transferências da União e uma terceira de transferências dos estados.

Com essa estrutura, considerando a receita tributária, os municípios elevaram a participação da sua receita disponível na economia, passou de uma representatividade de 4,14% do PIB, em 1994, para 6,11%, em 2005. No início do período, a arrecadação de tributos próprios, os de competência dos municípios, representavam 1,02% do PIB, as transferências da União aos municípios, 1,20% do PIB, e as transferências dos estados, 1,93% do PIB. Em 2005, essas passaram a representar 1,57%, 1,97% e 2,57% do PIB, respectivamente.

## **2.2 Áreas de Atuação dos Municípios**

No federalismo fiscal estabelecido no Brasil, a divisão das competências entre entes federados seguiu um sistema de cooperação entre eles. Em muitos casos, a competência para legislar sobre o assunto foi atribuída a União e esta pode delegar a sua execução a outro ente. Assim, além das atribuições específicas dos municípios estabelecidas na Constituição, outras ações podem ser incorporadas de maneira cooperativa, com transferências de recursos orçamentários da União ou do Estado para o município, adicionalmente às transferências constitucionalmente previstas.

Para a distribuição de competências entre as esferas de governo: federal, estadual e municipal, a Constituição de 1988 utilizou o critério da predominância de interesse. Especificamente aos municípios, reservou áreas de assuntos locais para legislar complementarmente à legislação estadual, como de criar e organizar distritos,

---

<sup>6</sup> O Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos, IVVC, foi extinto pela Emenda Constitucional Nº 3/1993

planejamento e desenvolvimento urbano, de organizar e prestar transporte coletivo local.

A execução de serviços ficou bastante atrelada à cooperação técnica e financeira com as demais esferas de governo, assim ficaram áreas como as de atendimentos à saúde, assistencial, habitacional e saneamento básico, entre outras. Para as áreas da saúde e educação alguns mecanismos estabeleceram um mínimo de recursos próprios a serem gastos pelos municípios. Na primeira, de 15% do valor arrecadado de impostos e transferências constitucionais e, na segunda, de 25% da mesma base de receita, sendo que aos municípios o gasto em educação deve ser preferencialmente destinado à manutenção dos ensinos infantil e fundamental.

Uma área de grande destaque nesse princípio cooperativo, para os municípios de maior população, é a da saúde, para assistência médica em caráter universal à população decorrente da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1988. O SUS foi estruturado para operar de maneira descentralizada, deu uma importância crescente a participação dos municípios na gestão e operação do sistema, com criação de fundos municipais para gestão da saúde no município e repasses feitos pela União diretamente a esses, de acordo com a população atendida.

Em regra, os programas cooperados com a União e o Estado são adesões feitas pelos municípios por meio de convênios com o ente repassador da verba, nesses são estabelecidos os objetivos, prazos e a forma em que os recursos serão repassados e gastos. Portanto, há centenas de programas que se adicionam a execução orçamentária dos municípios com recursos complementares aos recursos tributários constitucionais.

A partir do ano 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>7</sup>, todos os órgãos da administração pública do Brasil passaram a ter maiores limitações na área fiscal, reduziu-se a capacidade dos municípios utilizarem instrumentos de política fiscal tanto do lado da despesa quanto da receita, assim como da possibilidade de endividamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu mecanismos de planejamento, controle e transparência visando o equilíbrio fiscal das contas públicas. Entre os principais controles, com reflexo na política fiscal dos governos locais, estabelecidos pela Lei está o limite de gasto com pessoal, para os municípios ficou limitado em 60%

---

<sup>7</sup> Lei Complementar nº 101/2000.

da Receita Corrente Líquida<sup>8</sup>, sendo, que desse percentual, 54% é o limite do poder executivo e 6% do poder legislativo. Na mesma linha de restrição de gastos, a despesa continuada, aquela que perdura por mais de dois exercícios financeiros, somente pode ser criada com a designação de uma nova fonte de receita ou com a redução de outra despesa de valor equivalente. No caso de receitas oriundas de venda de bens e direitos que fazem parte do patrimônio do órgão, essa não pode ser utilizada em despesas correntes, como de pessoal e custeio, exceto se utilizada nos regimes de previdência.

A referida Lei reiterou a competência do Senado<sup>9</sup> para estabelecer limites globais de endividamento para a União, estados e municípios. Para esses últimos, o valor global de endividamento líquido é de 1,2 vezes o valor da Receita Corrente Líquida anual e o volume de ingresso de recursos oriundo de operações de crédito não pode exceder 16%, ao ano, da mesma receita.

Como resultado da aplicação dos dispositivos dessa Lei, é possível que tenha ocorrido uma maior padronização nas políticas públicas empregadas pelas administrações locais, pelo menos nos itens mais globais, como a despesa com pessoal e endividamento. Aqueles municípios com a característica de maior atuação em serviços intensivos em pessoal tiveram que adotar medidas a reduzir essa despesa, seja com a melhor utilização dos recursos, pela substituição do serviço ou com a forma de prestação do serviço, como a terceirização<sup>10</sup>.

### **2.3 Perfil das Despesas dos Municípios**

Examinando a média anual da despesa orçamentária dos anos de 2004 a 2009<sup>11</sup>, consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se a concentração das despesas dos orçamentos municipais nas funções educação e saúde, que somadas absorveram 46,8% dos orçamentos dos municípios. A expressiva participação dessas

---

<sup>8</sup> Receita Corrente Líquida: Constituída do somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. CF, Arts. 195, 201 e 239.

<sup>9</sup> Limites estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, alterada pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

<sup>10</sup> A terceirização de serviços, em substituição de pessoal também é considerada despesa com pessoal, porém com diferentes interpretações quanto em considerá-la como despesa de pessoal, como nos casos de serviços que incluem a prestação do serviço com o fornecimento de materiais necessários a sua execução.

<sup>11</sup> O período selecionado de 2004 a 2009 foi escolhido em razão da uniformidade das informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

duas funções decorre da obrigação dos municípios aplicarem o mínimo estabelecido na Constituição Federal e da descentralização da gestão e dos recursos do Sistema Único de Saúde.

A terceira função de maior concentração nos orçamentos municipais é da função Administração, com 13,1%, representando os gastos com a estrutura administrativa de todos os órgãos da administração. Seguida pelas funções Urbanismo, representando 11,2%, Previdência Social, com 5,6%, Encargos Especiais, com 4,7%, Transporte, com 3,1%, Assistência Social, com 2,9%, Legislativa, com 2,8%, e Saneamento, com 2,8%. Somadas, as funções com mais de dois por cento de representatividade, totalizaram 93,0% dos orçamentos consolidados dos municípios brasileiros do período. Com a inclusão das funções de Cultura, Desporto e Lazer, Habitação, Gestão Ambiental, Agricultura e Segurança Pública, representaram 98,2% dos gastos realizados.

Tabela 2 - Despesa média anual dos municípios por função e participação do PIB- Período de 2004 a 2009

FUNÇÃO	Média Anual 2004 a 2009	Participação	Acumulação	Em R\$ 1,00
				% PIB 2009
Educação	48.617.583.318,78	24,5%	24,5%	1,55%
Saúde	44.250.456.686,59	22,3%	46,8%	1,41%
Administração	26.047.363.050,78	13,1%	59,9%	0,83%
Urbanismo	22.336.988.626,81	11,2%	71,1%	0,71%
Previdência Social	11.167.768.248,21	5,6%	76,8%	0,36%
Encargos Especiais	9.264.871.280,70	4,7%	81,4%	0,29%
Transporte	6.126.020.826,94	3,1%	84,5%	0,19%
Assistência Social	5.818.148.723,33	2,9%	87,4%	0,19%
Legislativa	5.638.215.644,76	2,8%	90,3%	0,18%
Saneamento	5.481.473.139,57	2,8%	93,0%	0,17%
Cultura	2.055.895.973,52	1,0%	94,1%	0,07%
Desporto e Lazer	1.865.949.265,63	0,9%	95,0%	0,06%
Habitação	1.742.226.709,54	0,9%	95,9%	0,06%
Gestão Ambiental	1.568.328.628,95	0,8%	96,7%	0,05%
Agricultura	1.460.979.093,13	0,7%	97,4%	0,05%
Segurança Pública	1.455.499.673,83	0,7%	98,2%	0,05%
Demais Funções	3.659.177.010,29	1,8%	100%	0,12%
Total	198.556.945.901,37	100%		6,32%

Fonte: Consolidação dos dados nacionais da STN, elaboração própria.

Valores médios de gastos dos municípios brasileiros consolidados por função;

Valores constantes, corrigidos pelo deflator implícito do PIB, a preços de 2009.

Entre essas funções de maior participação nos gastos dos municípios, a que apresentou maior crescimento no período foi a de Habitação, em 2009 apresentou um montante 109% maior que o verificado em 2004, sua representatividade foi de 0,9% da

média do período. Apesar de ser menos representativa que outras o tipo de gasto realizado nessa função tende a ser predominantemente realizado em investimentos, uma vez que se destina, principalmente, a construção de casas populares, enquanto que nas funções mais representativas tem uma predominância em gastos continuados de custeio de serviços habituais prestados pelos governos locais.

Comparando os gastos municipais médios anuais do período com o PIB de 2009, esses representaram 6,32% do PIB, as funções de educação e saúde representaram uma participação de 2,96% do PIB.

### **3. Modelos Econométricos e os Efeitos do OP na Política Fiscal dos Municípios**

Para esta pesquisa realizou-se uma análise econométrica para examinar a existência de efeitos da utilização do Orçamento Participativo na política fiscal dos maiores municípios brasileiros, verificando se há padrões diferenciados entre as cidades que utilizam o instrumento e as que não o fizeram.

Utilizou-se uma modelagem em painel empregando modelos de efeitos fixos e aleatórios, para os municípios de todo o Brasil com população maior de cem mil habitantes no período de 1997 a 2008. Os modelos econométricos foram baseados no estudo de Marquetti e Bêni (2006), que examinaram os efeitos do Orçamento Participativo na política fiscal dos municípios do Rio Grande do Sul com população maior que cinquenta mil habitantes.

#### **3.1 Metodologia**

Para examinar as possíveis diferenças nas políticas fiscais entre as cidades brasileiras com população igual ou superior a cem mil habitantes que tiveram, ou não, experiências com o instrumento do Orçamento Participativo no período de 1997 a 2008, o procedimento adotado foi de modelagem econométrica com dados em painel.

##### **3.1.1 Descrição da População**

A base de dados utilizada foi a disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre informações da execução orçamentária e contábil dos municípios brasileiros, Fimbra. Desse banco de dados, foram obtidos os valores das funções: educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, assistência social e previdência. Na classificação de natureza de despesa: os gastos em investimentos. As receitas tributárias, a receita total a despesa total. O período da pesquisa apresentou

mudanças significativas na classificação da despesa, especialmente ao desagrupar funções a partir do ano de 2002. Assim, a função educação e cultura foi modificada para uma classificação individualizada, passou a ter a função educação e a função cultura; a função saúde e saneamento, separadas em função saúde e função saneamento; a função habitação e urbanismo, também, como ocorreu com a função assistência social e previdência.

Para ter uma série contínua de valores ao longo do tempo, as funções separadas no meio do período foram agrupadas para a utilização nos modelos. De maneira a manter os mesmos critérios de classificação da despesa ao longo de todo o período utilizado.

Os dados populacionais e do PIB per capita dos municípios estudados foram obtidos de banco de dados disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE). As informações sobre os municípios com experiências no OP foram obtidas pelo estudo de Marquetti e Bêni (2006) e Spada(2009). Todos os valores monetários foram deflacionados pelo deflator implícito do PIB e estão a preços de 2008.

A Tabela 3 mostra a evolução das cidades, com população maior que cem mil habitantes no ano 2000, que utilizam o OP como instrumento de gestão das políticas públicas. No ano 2000, ano final da primeira gestão do período analisado, 9% da população do Brasil vivia em cidades que utilizaram o OP<sup>12</sup>, ao final de 2008, esse percentual subiu para 21%. Em relação ao PIB, o percentual subiu dos 11% do PIB do Brasil, no ano 2000, para 24%, em 2008. Das três gestões municipais consideradas nesse estudo, o número de cidades com experiências no OP foram de 34, no período de 1997 a 2000, 69 municípios, no período de 2001 a 2004, e de 80 cidades, nos anos de 2005 a 2008.

---

<sup>12</sup> Considera somente as 223 cidades com população maior que cem mil habitantes no censo de 2000, exceto o Distrito Federal.

Tabela 3- Participação da População e PIB das Cidades Com e Sem OP no Total da População e PIB do Brasil – 1997 a 2008

ANO	Com OP				Sem OP			
	População	% Pop. Brasil	PIB (R\$ mil)	% PIB Brasil	População	% Pop. Brasil	PIB (R\$ mil)	% PIB Brasil
1997	13.825.665	8%	nd		64.783.819	40%	nd	
1998	14.070.651	8%	nd		65.814.743	40%	nd	
1999	14.738.743	9%	231.761.606	11%	68.867.382	41%	1.196.840.314	55%
2000	14.944.791	9%	243.652.777	11%	70.153.731	41%	1.242.488.591	55%
2001	37.345.772	21%	719.211.752	31%	49.014.154	28%	776.910.579	34%
2002	37.874.691	21%	715.904.383	30%	49.961.664	28%	793.360.905	33%
2003	38.408.780	21%	707.658.127	30%	50.918.634	28%	785.574.871	33%
2004	38.950.084	22%	734.007.571	29%	51.854.351	29%	857.042.349	34%
2005	38.945.534	21%	626.579.925	24%	53.375.974	29%	1.038.511.098	40%
2006	39.583.112	21%	651.666.156	24%	54.224.042	29%	1.075.005.394	40%
2007	39.423.284	21%	692.930.704	24%	53.218.264	28%	1.150.215.805	40%
2008	40.286.554	21%	717.666.314	24%	54.410.971	29%	1.199.909.458	40%

Fonte: IBGE, IPEA e FIMBRA (STN), elaboração própria

Nota:

1. PIB a valores de 2008.

2. nd: informação não disponível.

As variáveis dependentes são constituídas de itens de despesa orçamentária dos municípios, obtidas segundo a classificação dos Balanços Municipais. O quadro abaixo apresenta as variáveis utilizadas e a respectiva descrição de como elas são compostas. As variáveis são, em regra, os valores da despesa, classificada por função de governo, ou classificação da natureza de despesa, ou econômica, divididas pela estimativa da população no respectivo ano.

#### Quadro 2- Descrição das variáveis dependentes

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
<b>a. Educação e Cultura</b>	Gastos per capita em educação e cultura. Foram agrupadas as funções de educação e cultura a partir de 2001, ano em que essas duas funções foram separadas.
<b>b. Saúde e Saneamento</b>	Gastos per capita em saúde e saneamento. Foram agrupadas as funções de saúde e saneamento a partir de 2001, quando essas duas funções foram separadas.
<b>c. Habitação e Urbanismo</b>	Gastos per capita em habitação e urbanismo. Foram agrupadas as funções de Habitação e Urbanismo a partir de 2001, quando essas duas funções foram separadas.
<b>d. Despesa Orçamentária</b>	Despesa per capita, despesa total do município dividida por habitante.
<b>e. Despesa de Custeio</b>	Despesas com pessoal e encargos, material de consumo e serviços foram agrupadas e divididas pelo número de habitantes.
<b>f. Despesa de Investimentos</b>	Gastos per capita em investimentos.

Fonte: Elaboração dos autores (2011)

### 3.1.2 Modelos Econométricos

Para analisar os efeitos do OP sobre as variáveis dependentes foram utilizados modelos de dados de painel com efeitos fixos e aleatórios.

O modelo de efeitos fixos tomou a forma:

$$Y_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 OP_{it} + \beta_2 cidade\_grande_{it} + \beta_3 \logpop_{it} + \beta_4 pib\_per\_capita_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

$Y_{it}$  é a variável dependente, representa as variáveis fiscais para o município  $i$  no ano  $t$ ;

$\beta_{0i}$  é o intercepto;

$\beta$  é o coeficiente estimado para as respectivas variáveis;

$OP_{it}$  é o vetor de controle com a *dummy* que representa a presença de Orçamento Participativo;

$cidade\_grande_{it}$  é o vetor de controle da *dummy* que qualifica os municípios com população superior a um milhão de habitantes;

$\log pop_{it}$  é o vetor de controle demográfico, constituído do logaritmo da população do município  $i$  no ano  $t$ ;

$pib\_percapita_{it}$  é o vetor de controle econômico, representado pelo PIB per capita do município  $i$  no ano  $t$ ;

$\varepsilon_{it}$  é o termo de erro.

O modelo de efeitos aleatórios com a equação:

$$Y_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 OP_{it} + \beta_2 cidade\_grande_{it} + \beta_3 \logpop_{it} + \beta_4 pib\_per\_capita_{it} + \mu_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

$Y_{it}$  é a variável dependente, representa as variáveis fiscais para o município  $i$  no ano  $t$ ;

$\beta_{0i}$  é o intercepto desconhecido para cada município;

$\beta$  é o coeficiente estimado para as respectivas variáveis;

$OP_{it}$  é o vetor de controle com a *dummy* que representa a presença de Orçamento Participativo;

$cidade\_grande_{it}$  é o vetor de controle da *dummy* que qualifica os municípios com população superior a um milhão de habitantes;

$\log pop_{it}$  é o vetor de controle demográfico, constituído do logaritmo da população do município  $i$  no ano  $t$ ;

$pib\_percapita_{it}$  é o vetor de controle econômico, representado pelo PIB per capita do município  $i$  no ano  $t$ ;

$\mu_{it}$  termo de controle da heterogeneidade dos municípios;

$\varepsilon_{it}$  é o termo de erro.

O teste de Wald modificado foi utilizado para detectar a presença de heterocedasticidade nos modelos de efeito fixo e os modelos apresentaram variância

diferenciada do termo de erro. Também, o teste de Breusch-Pagan ML foi utilizado para detectar a heterocedasticidade.

Para prevenir a heterocedasticidade, os modelos foram estimados com erros robustos, tanto para os de efeitos fixos, quanto para os de efeitos aleatórios.

Para ter um indicativo do melhor modelo, entre os de efeitos fixos e aleatórios, foi realizado o teste Hausman. O critério Hausman indica o modelo preferido.

### 3.2 Resultados dos Modelos

#### 3.2.1 Gastos em Educação e Cultura

A Tabela 4 apresenta os resultados da estimativa dos efeitos sobre os gastos em educação e cultura dos municípios que tiveram experiência do OP, de cidade com maiores de um milhão de habitantes, por meio da variável cidade grande, da população, com a variável logpop, e do PIB per capita dos municípios estudados. As cidades analisadas no modelo foram as com população maior que cem mil habitantes no censo demográfico de 2000 considerando o período de 1997 a 2008.

Tabela 4- Gastos em Educação e Cultura

<b>Variáveis</b>	<b>Efeitos Fixos Robusto</b>	<b>Efeitos Aleatórios Robusto</b>
<b>Constante</b>	-1.955,771 *** (-5,27)	140,581 (1,08)
<b>OP</b>	12,11065 * (1,91)	12,97500 ** (2,18)
<b>Cidade grande</b>	-44,93432 *** (-7,50)	-44,98964 ** (-2,53)
<b>Logpopulação</b>	175,76430 *** (5,85)	5,07201 (0,48)
<b>Pib per capita</b>	0,000222 *** (5,21)	0,00399 *** (8,83)
<b>Número de observações</b>	2497	2497
<b>Número de Grupos</b>	223	223
<b>Teste F</b>	159,47 p(0,00)	695,71 p(0,00)
<b>R<sup>2</sup> Geral</b>	0,0058	0,4559
<b>Breusch-Pagan ML</b>		3732,27 p(0,00)
<b>Hausman</b>	127,90 p(0,00)	

Fonte: Elaboração dos autores

Notas: Entre parênteses, estatística t

\*\*\* significância de 1%

\*\* significância de 5%

\* significância de 10%

Os resultados apresentam diferenças entre os municípios que adotaram o OP como instrumento de gestão, tanto nos modelos com efeitos fixos quanto no modelo com efeitos aleatórios, ao nível de significância de 10% e 5%, respectivamente. Os coeficientes nas duas estimativas são positivos, indicando maior alocação nesse tipo de gastos onde o OP é utilizado. Nas cidades com OP, o gasto médio per capita com educação e cultura é maior em R\$ 12,11, para o modelo de efeitos fixos, e R\$ 12,97, para o modelo de efeitos aleatórios. O comportamento esperado, *a priori*, era de não existir diferença significativa. A legislação constitucional exige gastos mínimos de pelo menos 25% da receita de impostos e transferências, com aplicação de penalidades aos municípios que descumprirem esse dispositivo. Portanto, a tendência esperada é um comportamento padronizado nesse tipo de gasto, tendo em consideração que com a aplicação mínima, do estabelecido na Constituição, a participação é elevada nessa função, normalmente a maior alocação de despesas dos municípios é na função educação.

Os resultados também foram significativos para as cidades com mais de um milhão de habitantes, com significância de 1%, para o modelo de efeitos fixos, e 5%, para o modelo de efeitos aleatórios.

A relação é inversa aos gastos em educação e cultura, mostrando que o gasto *per capita* diminui quando o município é muito grande. Na variável *logpop*, há uma relação direta, aumentando o gasto *per capita* na medida em que a população vai aumentando, mas, essa relação se inverte quando a cidade fica muito grande, acima de um milhão de habitantes. A variável *logpop* é significativa somente no modelo de efeitos fixos. O PIB per capita, como é esperado, contribui positivamente para o gasto em educação e cultura. A variável PIB *per capita* é significativa, a 1% de significância, em ambos os modelos.

Pelo critério Hausman, o modelo de efeitos fixos se mostra como o mais adequado para estimar o modelo. Para prevenir a heterocedasticidade os modelos foram estimados com erros robustos.

### 3.2.2 Gastos em Saúde e Saneamento

A Tabela 5 mostra o impacto das variáveis nos gastos em saúde<sup>13</sup> e saneamento. Os municípios que utilizaram o OP apresentam diferenças em relação aos que não empregam esse instrumento, ao se examinar o modelo de efeitos aleatórios. Com significância de 5%, o gasto per capita em saúde e saneamento é maior em R\$ 25,87. O modelo de efeitos fixos não apresentou um coeficiente significativo, embora tenha ficado limítrofe, de 10,2%, a zona de confiança de 10% utilizada nesse estudo.

As demais variáveis foram significativas, a 1%, em ambos os modelos, com comportamento semelhante aos verificados nos resultados obtidos nos modelos que examinou os efeitos sobre os gastos em educação e cultura.

As cidades com mais de um milhão de habitantes apresentam redução do gasto per capita em saúde do que as de menor população, embora a variável que representa a população das cidades demonstre uma relação positiva. Ou seja, a medida que aumenta a população o gasto *per capita* é maior, porém, essa relação tem um limite, ao se elevar acima de um milhão de habitantes, essa relação é inversa.

Tabela 5- Gastos em Saúde e Saneamento

Variáveis	Efeitos Fixos		Efeitos Aleatórios	
	Robusto		Robusto	
<b>Constante</b>	-4.398,027	***	-791,103	***
	(-8,01)		(-5,22)	
<b>OP</b>	15,41492		25,87390	***
	(1,64)		(2,92)	
<b>Cidade grande</b>	-56,20017	***	-95,94594	**
	(-6,59)		(-2,46)	
<b>Logpopulação</b>	371,70720	***	79,17406	
	(8,33)		(6,35)	
<b>Pib per capita</b>	0,00298	***	0,00493	***
	(5,21)		(8,83)	
<b>Número de observações</b>	2488		2488	
<b>Número de Grupos</b>	223		223	
<b>Teste F</b>	220,91		758,29	
	p(0,00)		p(0,00)	
<b>R<sup>2</sup> Geral</b>	0,0516		0,2332	
<b>Breusch-Pagan ML</b>			4740,5	
			p(0,00)	
<b>Hausman</b>	182,69			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração dos autores

Notas: Entre parênteses, estatística t

\*\*\* significância de 1%

\*\* significância de 5%

\* significância de 10%

<sup>13</sup> Os municípios são obrigados a aplicar, com recursos próprios, 15% da receita de impostos e transferências em ações de saúde.

No sistema de cooperação dos entes federados, grande parte dos municípios com população acima de um milhão de habitantes possui gestão plena da saúde, recebendo para isso, transferências da União e dos Estados para executar as ações de saúde, complementarmente aos recursos próprios destinados a esse fim, exigidos pela legislação. Pelos resultados verificados nos modelos, o valor complementar, que também é considerado para a função educação, não parece ser suficiente para apresentar uma relação positiva de gastos per capita em saúde nas cidades muito grandes.

O PIB per capita também é significativo a 1% nos dois modelos. Como relação positiva, ao se elevar em um real o PIB per capita, o gasto em educação e saúde é elevado em 0,00298 e 0,00493 reais nos modelos de efeitos fixos e aleatórios, respectivamente.

As funções educação e saúde, somadas, representaram, em média, 46,8% dos gastos totais dos municípios brasileiros, com a adição, para uniformizar o agrupamento de despesas no período estudado, das funções cultura e saneamento, esse percentual se eleva para mais da metade dos gastos orçamentários dos municípios<sup>14</sup>.

A capacidade de realizar política fiscal dos municípios tem grande concentração nessas áreas de atuação, são funções com grande concentração de atividades fins, com prestação de serviços diretos para a população.

Os resultados dos modelos mostram que nas cidades em que o OP é utilizado como instrumento de gestão, há a destinação de mais recursos para essas áreas, demonstrando o caráter distributivo que caracteriza o OP, uma vez que os maiores usuários de serviços de ensino fundamental e de saúde públicos são da parcela da população de menor renda.

### **3.2.3 Gastos em Habitação e Urbanismo**

A Tabela 6 apresenta os efeitos sobre os gastos em habitação e urbanismo. A *dummy* que representa a variável de presença de OP não foi significativa nos modelos de efeitos fixos e aleatórios. As variáveis *cidade\_grande* e *logpop*, representando cidades com população acima de um milhão de habitantes e a população, respectivamente, foram significativas a 1%, exceto no modelo de efeitos aleatórios para a variável *cidade\_grande* que não foi significativa.

---

<sup>14</sup> Considerando o demonstrado na Tabela 2 do Capítulo 2, que mostra a média dos gastos dos municípios brasileiros por função de governo no período de 2004 a 2009.

Tabela 6- Gastos em habitação e Urbanismo

<b>Variáveis</b>	<b>Efeitos Fixos Robusto</b>	<b>Efeitos Aleatórios Robusto</b>
<b>Constante</b>	-2.714,876 *** (5,67)	-356,828 (-3,25)
<b>OP</b>	-7,00764 (-1,02)	-3,11923 (-0,46)
<b>Cidade grande</b>	43,64128 *** (6,77)	-7,51275 (-0,25)
<b>Logpopulação</b>	228,04950 *** (5,89)	36,83767 *** (4,06)
<b>Pib per capita</b>	0,00076 * (1,91)	0,00219 *** (5,20)
<b>Número de observações</b>	2495	2495
<b>Número de Grupos</b>	223	223
<b>Teste F</b>	87,09	271,01
<b>R<sup>2</sup> Geral</b>	0,0232	0,1578
<b>Breusch-Pagan ML</b>		4235,95 p(0,00)
<b>Hausman</b>	137,44 p(0,00)	

Fonte: Elaboração dos autores

Notas: Entre parênteses, estatística t

\*\*\* significância de 1%

\*\* significância de 5%

\* significância de 10%

Os coeficientes foram positivos em ambos os casos, demonstrando que essa alocação de gastos é maior quanto maior é a cidade. O que é razoável, pois a demanda por planejamento e ações urbanísticas é mais necessária pela concentração populacional. A estimativa do modelo de efeitos fixos resultou em um gasto per capita de R\$ 43,64 maior em municípios com população com mais de um milhão de habitantes. O PIB per capita também é significativo e com coeficiente positivo nos dois modelos, revelando uma relação de maior aplicação em habitação e urbanismo quanto maior é o PIB per capita da cidade.

### 3.2.4 Gastos em Custeio

A Tabela 7 mostra que a existência do OP leva a um nível de gastos em custeio maior que nas cidades que não têm esse instrumento. Com significância de 10%, no modelo de efeitos fixos, e de 5%, no modelo de efeitos aleatórios, o gasto per capita é maior, no primeiro, em R\$ 43,18 e, no segundo, em R\$ 53,81.

A variável cidade\_grande somente é significativa no modelo de efeitos fixos e apresenta um coeficiente negativo, revelando um gasto per capita menor nesses municípios em relação aos demais. Embora os coeficientes da variável da população seja positivo e significativo nos dois modelos, mostrando que a despesa em custeio

aumenta juntamente com a evolução do número de habitantes, ao ultrapassar um milhão de habitantes, o gasto em custeio per capita é menor. O PIB per capita é positivamente relacionado com gastos em custeio e significativo a 1% nos dois modelos.

Tabela 7- Gastos em Custeio

<b>Variáveis</b>	<b>Efeitos Fixos Robusto</b>		<b>Efeitos Aleatórios Robusto</b>	
<b>Constante</b>	-7.781,229	***	-909,600	**
	(-5,14)		(-2,24)	
<b>OP</b>	43,17918	*	53,80806	**
	(1,93)		(2,57)	
<b>Cidade grande</b>	-65,02711	***	-100,50460	
	(-2,81)		(-1,47)	
<b>Logpopulação</b>	689,36090	***	130,53390	***
	(5,63)		(3,96)	
<b>Pib per capita</b>	0,00711	***	0,12043	***
	(3,88)		(-2,24)	
<b>Número de observações</b>	2493		2493	
<b>Número de Grupos</b>	223		223	
<b>Teste F</b>	187,77		740,6	
<b>R<sup>2</sup> Geral</b>	0,0437		0,3405	
<b>Breusch-Pagan ML</b>			4276,59	
			p(0,00)	
<b>Hausman</b>	143,21			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração dos autores

Notas: Entre parênteses, estatística t

\*\*\* significância de 1%

\*\* significância de 5%

\* significância de 10%

### 3.2.5 Gastos em Investimentos

Nas despesas de investimentos, na Tabela 8, somente a variável do PIB per capita é significativa em ambos os modelos. A presença de OP não se revelou significativa a ponto de diferenciar o gasto per capita em investimentos das cidades que não o utilizam.

O resultado surpreende se considerarmos que as decisões dos conselhos do OP são concentradas na escolha de investimentos, de obras. Uma explicação para isso, combinada com o resultado que encontramos ao estimar os gastos com custeio, é de que o tipo de investimento demandado pelo OP pode ser combinado com algum tipo de prestação de serviços. Por exemplo, ao escolher pela construção de um posto de saúde ou de uma escola, o gasto com a construção da edificação, dos equipamentos duráveis são despesas com investimento, porém, a despesa com a contratação dos médicos, enfermeiros, professores, medicamentos e materiais de consumo em geral, energia elétrica são gastos em custeio. Ao longo do tempo, o investimento feito originalmente nesse tipo de situação será muito inferior aos gastos com a manutenção.

Tabela 8- Gastos em Investimentos

<b>Variáveis</b>	<b>Efeitos Fixos Robusto</b>	<b>Efeitos Aleatórios Robusto</b>
<b>Constante</b>	-1.151,170 * (-1,86)	74,681 (0,78)
<b>OP</b>	-3,45235 (-0,53)	-2,86988 (-0,51)
<b>Cidade grande</b>	-15,45697 ** (-2,50)	-44,98964 ** (-1,13)
<b>Logpopulação</b>	100,71690 ** (2,01)	0,93966 (0,12)
<b>Pib per capita</b>	0,000121 ** (2,54)	0,00229 *** (0,78)
<b>Número de observações</b>	2504	2504
<b>Número de Grupos</b>	223	223
<b>Teste F</b>	36,08	204,26
<b>R<sup>2</sup> Geral</b>	0,0029	0,2137
<b>Breusch-Pagan ML</b>		2188,79 p(0,00)
<b>Hausman</b>	36,47 p(0,00)	

Fonte: Elaboração dos autores

Notas: Entre parênteses, estatística t

\*\*\* significância de 1%

\*\* significância de 5%

\* significância de 10%

Outros tipos de investimentos que não necessitam a contratação complementar de profissionais diretamente exigidos para a sua utilização, tais como a construção e pavimentação de vias, habitação, também geram gastos em manutenção, como limpeza urbana, oferecimento de maior quantidade de matrículas em escolas da região. Nesses casos, a explicação passaria pela exigência implícita, onde há OP, de maior quantidade de serviços complementares aos investimentos realizados. Esse ponto seria uma questão a ser respondida em outra pesquisa.

Em relação ao número de habitantes o resultado da estimativa se mostrou semelhante aos outros modelos, como um valor positivo no coeficiente de população e negativo para as cidades com população maior de um milhão de habitantes, no modelo de efeitos fixos. No modelo de efeitos aleatórios esses coeficientes não foram significativos.

### 3.2.6 Despesa Orçamentária

Na Tabela 9 são apresentados os efeitos sobre o gasto orçamentário total do município. No modelo com efeitos fixos, a variável do OP não foi significativa. No modelo de efeitos aleatórios, o gasto por habitante é maior em R\$ 49,77 nas cidades com OP, a um nível de significância de 5%.

Tabela 9- Despesa Orçamentária

<b>Variáveis</b>	<b>Efeitos Fixos Robusto</b>	<b>Efeitos Aleatórios Robusto</b>
<b>Constante</b>	-8.922,056 *** (-5,00)	-871,899 ** (-1,88)
<b>OP</b>	39,08306 (1,52)	49,77044 ** (2,05)
<b>Cidade grande</b>	-74,79416 *** (-2,81)	-103,80240 (-1,36)
<b>Logpopulação</b>	790,66570 *** (5,48)	135,57180 *** (3,58)
<b>Pib per capita</b>	0,00958 *** (4,48)	0,01554 *** (-1,88)
<b>Número de observações</b>	2508	
<b>Número de Grupos</b>	223	
<b>Teste F</b>	199,99	821,25
<b>R<sup>2</sup> Geral</b>	0,0471	0,3845
<b>Breusch-Pagan ML</b>		4383,01 p(0,00)
<b>Hausman</b>	134,35 p(0,00)	

Fonte: Elaboração dos autores

Notas: Entre parênteses, estatística t

\*\*\* significância de 1%

\*\* significância de 5%

\* significância de 10%

A estimativa acompanha a obtida no modelo que verificou os efeitos da despesa de custeio, com um coeficiente com valor próximo ao já encontrado. O custeio constitui a maior parcela da despesa total de um município, assim, é de se esperar que em ambos o comportamento das variáveis tivessem comportamento semelhantes.

Nas demais variáveis, o gasto per capita da despesa total foi significativo e com coeficiente positivo para população e PIB per capita, nos modelos de efeitos fixos e aleatórios, e significativo e negativo para cidades com mais de um milhão de habitantes no modelo de efeitos fixos.

O maior nível de gastos por habitantes mostram uma maior participação dos governos locais nas cidades com OP com maior número de habitantes, porém com população inferior a um milhão, e com maior PIB per capita, considerando o modelo de efeitos aleatórios. Visto pelo modelo de efeitos fixos, o maior tamanho do governo não pode ser explicado pela variável representativa do OP. Com as demais variáveis, o resultado é confirmado nos dois modelos.

### Considerações Finais

Esse trabalho investigou os efeitos da utilização do Orçamento Participativo como instrumento de gestão pública na política fiscal dos municípios brasileiros com população igual ou maior que cem mil habitantes no censo de 2000, totalizando 223

idades. O período abrangeu três gestões entre os anos 1997 a 2008, na primeira gestão, de 1997 ao ano 2000, 34 municípios utilizaram o Orçamento Participativo, na segunda, de 2001 ao ano de 2004, 69 municípios, e na terceira, de 2005 ao ano de 2008, 80 experiências entre as cidades selecionadas.

O Orçamento Participativo mostrou ter influência na política fiscal dos municípios. As variáveis foram os gastos em educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, despesas em custeio, despesa em investimentos e despesa total, estimadas por modelagem econométrica com modelos de efeitos fixos e aleatórios. Com os modelos de efeitos fixos, o Orçamento Participativo influenciou na aplicação de mais recursos em educação e cultura e nas despesas de custeio. Nos modelos de efeitos aleatórios, foi significativo nos gastos em educação e cultura, saúde e saneamento, custeio e despesa orçamentária. As principais áreas de atuação dos municípios são as funções de educação e cultura e saúde e saneamento, que somadas absorvem mais da metade dos orçamentos das cidades, nelas o Orçamento Participativo apresentou um maior nível de gastos per capita que as cidades que não utilizam o instrumento, exceto no modelo de efeitos fixos para os gastos em saúde e saneamento.

Os modelos testaram outras variáveis explicativas de efeitos sobre a política fiscal, a população, uma dummy para representar as cidades muito grandes, com população maior de um milhão de habitantes e o PIB per capita de cada município. O PIB, como se espera, apresentou coeficiente positivo e significativo em todos os modelos, contribuiu para elevação dos gastos nas variáveis de despesa.

O número de habitantes, nos modelos que se mostrou significativo, apresentou influência na mesma direção da variável do PIB, com cidades com maior população apresentando maiores gastos per capita, maiores receitas e superávits orçamentários. Porém, as cidades com população maior que um milhão de habitantes, demonstrou ter um comportamento diferente na maioria dos modelos, por exemplo, em menor gastos per capita em educação e cultura e saúde e saneamento.

Na última década aumentou a quantidade de informações mais detalhadas dos municípios, o processo de disponibilização foi gradual e alguns dados não estão disponíveis para o início da série estudada. Também, os critérios de contabilização das contas públicas têm passado por um processo de padronização, com alterações de critérios de classificação de itens de receita e de despesa. Assim, alguns itens necessitaram de ajustes para ter uma série com os mesmos critérios, como agregar funções de despesa separadas em anos intermediários, outras variáveis não puderam ser

testadas pela dificuldade em ter uma série consistente. Para novos trabalhos, a concretização da padronização das contas públicas e o já maior comprometimento dos municípios em fornecer as informações permitirão ter séries mais homogêneas e mais completas, o que permitirá a ampliação e maior detalhamento da análise dos efeitos da participação popular nas políticas fiscais dos municípios.

## **Bibliografia**

AGUIRRE, Basilia M. B. & MORAES, Marcos R. Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 1 (65), janeiro-março/97.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55, São Paulo, 2002.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. Disponível em [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org). Acessado em 03/04/2009.

AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, vol. 14, nº 1. Campinas, Junho de 2008.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado** – 42. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FELD, Lars P. e KIRCHGÄSSNER, Gebhard. (2001). "Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities". *Public Choice*, 109, 347-370. FELD, L.; KIRCHGÄSSNER, G. The Role of Direct Democracy in the European Union. CESifo Working Paper N<sup>o</sup> 1083, Presented at CESifo Conference “A Constitution for the European Union”. November 2003

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, c1987.

MARQUETTI, A.. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. p. 129-156. São Paulo, Cortez Editora. 2003

MARQUETTI, A., BÊRNI, D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. In: **Terceiro Encontro de Economia Gaúcha**. Porto Alegre. 2006.

MATSUSAKA , John G., "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years," **Journal of Political Economy**, 103, 587-623. June 1995.

MATSUSAKA, J.. “Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the Twentieth Century”. **Journal of Law and Economics**, 43, 619-650. 2000

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo representativo**. Trad. de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1981. 192 p.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental**; tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo. Atlas. Brasília. INL. 1973.

- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo. Campus/USP. 1980.
- PEREIRA, P.T. (1997). A teoria da escolha pública: uma abordagem neo-liberal?, in **Análise Social**, vol. XXXII (141), p. 419-442 (PT docum.pdf, EN FR abstract 258 kb). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- POGREBINSCHI, Thamy. O Enigma da Democracia em Marx. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Volume 22, nº 63. São Paulo. 2007.
- SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**; tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo. Companhia das Letras. 2000.
- SINTOMER, Y.;HERZBERG, C; A. RÖCKE. Modelos transnacionais de participação Cidadã: O caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v.14, n.30, p-116, 2012.
- SPADA, Paolo. The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting. Prepared for delivery at the 2009 Congress of Latin American Studies Association. Rio de Janeiro. 2009.
- VARGAS, Cristina Ribas. **Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros: uma Análise a partir de Amartya Sen**. 2007. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, PUCRS, Porto Alegre, 2007.
- World Bank. 2008. **Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre**. World Bank, Washington, DC. Report No. 40144-BR.