

Efeitos Fiscais da Democracia Direta nos Municípios Gaúchos: 1997-2004

Fiscal Effects of Direct Democracy in the Municipalities of Rio Grande do Sul: 1997-2004

*Adalmir Marquetti**
*Duilio de Avila Bêrni***

Resumo: Este trabalho investiga os efeitos fiscais do Orçamento Participativo (OP) nos municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes nas gestões 1997-2000 e 2001-2004. Na primeira gestão, havia seis municípios com OP, número que passou para dez na segunda gestão, correspondendo a 23,6% e 34,7% da população gaúcha. A análise econométrica revelou diferenças na política fiscal entre os municípios com e sem OP. No que tange à função alocativa, as cidades com OP ofertam serviços públicos de maneira mais adequada à realidade econômica dos cidadãos. No que se refere à função distributiva, os resultados mostraram um gasto maior em educação e habitação nos municípios com OP.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Democracia participativa. Política fiscal.

Abstract: This paper investigates the fiscal effects of the Participatory Budgeting (PB) in the municipalities with population above 30.000 inhabitants in Rio Grande do Sul in the 1997-2000 and 2001-2004 administrative terms. In the first term, there were six municipalities with PB, number that rose to 10 in the second one, corresponding to 23.6% and 34.7% of the state population. The econometric results revealed differences between the municipalities with and without PB. In relation to the allocative function, the municipalities with PB offered public services in a quantity closer to the citizens preferences. In relation to the distributive function, the results showed higher expenses in education and housing in municipalities with PB.

Keywords: Participatory budgeting. Participatory democracy. Fiscal policy.

JEL Classification: H30; H72.

* Doutor em Economia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS. Pesquisador do CNPq. E-mail: aam@pucrs.br

** Doutor em Economia. Diretor da América Consultoria. Professor titular da UFSC e PUCRS (aposentado). E-mail: duilio47@america.com.br

1 Introdução

O Orçamento Participativo (OP), o qual teve origem em Porto Alegre em 1989, é a forma de democracia direta mais difundida no Brasil. Avritzer e Navarro (2003, p. 13) definem o Orçamento Participativo como uma construção institucional inovadora, a qual possibilita que os cidadãos tomem parte da elaboração do orçamento municipal e da fiscalização de seu cumprimento pelo Executivo. Por princípio, todo cidadão tem o direito de participar da elaboração da política fiscal do município, sugerindo obras e serviços públicos para serem realizados. Neste sentido, o OP é uma inovação institucional tanto do ponto de vista da democracia quanto das instituições fiscais.

Inicialmente identificado com a administração do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, o OP ultrapassou em muito os limites desta cidade. Ao longo do tempo, o número de cidades brasileiras que utilizam o OP foi crescendo: entre 1989 e 1992, eram doze; entre 1993 e 1996, eram trinta e seis, e, entre 1997 e 2000, eram cento e três (TEIXEIRA, 2002). Entre as cidades brasileiras com população acima de cem mil habitantes em 2000, vinte e nove tinham experiências de OP entre 1997 e 2000, número que aumentou para sessenta e nove entre 2001 e 2004 (MARQUETTI, 2005).

No Rio Grande do Sul, segundo Ribeiro e Grazia (2003), 20 cidades empregaram o OP na gestão 1997-2000, incluindo Porto Alegre e Caxias do Sul. Marquetti (2005) investigou quais os municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes, cujos residentes representavam 70,4% dos habitantes do Rio Grande do Sul em 2000, tinham experiências de OP entre 2001 e 2004. Das sessenta e uma cidades que se enquadravam nessa faixa populacional em 2000, dez delas tiveram experiências de OP na gestão 2001-2004, representando 30,2% da população gaúcha. Entre 1997 e 2000, seis cidades com população acima de trinta mil habitantes em 2000 empregavam o OP, representando 23,6% da população gaúcha.

O número de experiências de OP também tem crescido em outros países. Há experiências em cidades da América Latina, Europa e África. Em muitos casos, as cidades que adotaram o OP no Brasil e no exterior adaptaram as inovações institucionais surgidas em Porto Alegre para a realidade local. A expansão das experiências com essa prática de democracia participativa reflete o reconhecimento do OP como um modelo de êxito da administração pública entre diversos setores do espectro político, os intelectuais, as organizações não governamentais e as instituições internacionais de desenvolvimento.

Duas são as razões principais para a aceitação do OP. Alguns autores, mais próximos de um ideário de esquerda, veem no OP um importante mecanismo que associa participação democrática com redistribuição de renda. O OP estimularia a participação de setores sociais de baixa renda, levando à adoção de uma política fiscal de caráter redistributivo. Assim, por exemplo, Santos (1998) chamou o OP de democracia redistributiva. Navaro (1998), fazendo uma referência aos programas de ação afirmativa existentes nos Estados Unidos, designou o OP como democracia afirmativa. Outros enfatizam a maior transparência decorrente das mudanças nas instituições fiscais, levando a um maior controle da ação do executivo municipal e, portanto, a uma melhor performance fiscal (WORLD BANK, 2008).

Contudo, não há trabalhos na literatura que analisem o efeito do OP sobre as finanças públicas municipais, em particular sobre as possíveis diferenças fiscais entre os municípios com OP e os que organizam seu orçamento utilizando somente democracia representativa. Na literatura, há um reduzido número de trabalhos que analisam essas questões para Porto Alegre (MARQUETTI, 2000; 2003).

Assim, o objetivo deste artigo é investigar os efeitos fiscais do OP nos municípios gaúchos com população acima de trinta mil habitantes nas gestões 1997-2000 e 2001-2004. São investigadas possíveis diferenças fiscais nas receitas orçamentária e corrente, nas arrecadações de impostos e do imposto predial e territorial urbano, nas despesas orçamentárias, corrente e de pessoal, nos investimentos e nas despesas em educação, cultura, desporto e lazer e em habitação. Estas questões foram analisadas empregando um modelo econométrico para 1999 e 2003, representando as duas gestões em estudo.

O texto está organizado em seis seções. A segunda discute o OP e a democracia direta. A terceira faz uma breve revisão dos estudos empíricos dos efeitos fiscais da democracia direta. A quarta apresenta o modelo e o banco de dados. A quinta analisa os resultados empíricos e, por fim, a sexta conclui o artigo.

2 OP e Democracia Direta

O OP é uma forma de democracia participativa que combina elementos de democracia representativa e direta. Em princípio, todos os cidadãos podem participar da elaboração do orçamento municipal, os quais possuem voz ativa na definição da política fiscal.

Com a crise da democracia representativa, houve aumento do interesse por formas de democracia direta e participativa. Por exemplo, há

uma crescente literatura teórica e empírica sobre os efeitos da democracia direta na economia e na cultura política. Essa literatura tem analisado as experiências da Suíça (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2000; FREY, 1994) e dos Estados Unidos (MATSUSAKA, 1995; 2000; SANTERRE, 1989; 1993). Ao termo democracia direta, associam-se uma variedade de processos decisórios nos quais, em princípio, todos os cidadãos podem participar da tomada de decisão. Esta não é reservada aos membros do legislativo ou do executivo. Entre estes processos encontram-se as iniciativas, o referendun, o plebiscito e o *town meeting*. As iniciativas e os referendos são empregados com maior frequência. A iniciativa permite que os cidadãos coloquem suas propostas em votação e essas se tornarão leis se a maioria da população votar a favor, enquanto no referendun os cidadãos podem rejeitar uma proposta de lei elaborada por seus representantes.

O OP diferencia-se dessas formas de democracia direta. Em Porto Alegre, sua organização está centrada em três fatores. Primeiro, uma estrutura institucional na forma de uma pirâmide, constituída pelas assembleias regionais e temáticas, pelo Fórum de Delegados e pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Segundo, um calendário que distribui as atividades ao longo do ano. Terceiro, um regulamento que define as regras de participação da sociedade civil e do governo municipal, o papel de cada uma de suas instâncias, a forma de agregação das preferências dos participantes e os critérios de divisão dos recursos entre as regiões.

Inicialmente a cidade foi dividida em regiões, onde ocorrem as assembleias regionais. Estas são os principais veículos de participação popular, são abertas ao público e qualquer cidadão pode participar. Num primeiro momento, ocorre uma série de reuniões em cada região, no período de março a junho. Os dois principais encontros são denominados de primeira e segunda rodadas. A partir de 1994, passaram a ocorrer assembleias por tema, as plenárias temáticas, que utilizam a mesma metodologia das assembleias regionais. As plenárias temáticas são: organização da cidade; desenvolvimento urbano e meio ambiente; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação; transporte e circulação.

Na primeira rodada, em março/abril, o município presta contas do ano anterior. Uma explicação sobre as obras públicas decididas no ano anterior é feita, quais estão em andamento, quando as outras irão começar etc. Isto possibilita o controle por parte do público da performance governamental. Uma estimativa dos recursos financeiros disponíveis para o ano seguinte e os investimentos em consideração pelo governo, bem como discussões sobre novos critérios do OP também ocorrem. A

comunidade elege parte dos delegados que irão representá-la no Fórum de Delegados de acordo com o critério estabelecido no regulamento. As rodadas ocorrem no mesmo período nas assembleias regionais e temáticas.

Entre a primeira e a segunda rodada, ocorrem as chamadas intermediárias, em que a população local discute suas prioridades sem a participação dos representantes municipais, e delegados também são eleitos. Na segunda rodada, em maio/junho, os participantes nas assembleias regionais e temáticas elegem dois conselheiros para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) e as prioridades são definidas pelo voto, caso não tenham sido estabelecidas anteriormente. Quando a segunda rodada é completada, o COP é formalmente instalado e torna-se a esfera administrativa mais importante na definição do próximo orçamento. O COP é formado por dois conselheiros (e dois substitutos) eleitos em cada região e temática, bem como por um representante do sindicato dos servidores públicos municipais, um indicado pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre e dois representantes do governo, estes sem direito a voto. O mandato é de um ano com o direito a uma reeleição. Depois de instalado, o COP conta com o suporte técnico do Gabinete de Planejamento (Gaplan), o qual está diretamente ligado ao prefeito.

O processo de participação popular mudou em 2002, os debates começam em março/abril, nas regiões e nas temáticas, com as reuniões preparatórias. Nesses encontros, a Prefeitura presta contas, com a discussão do Plano de Investimento e Serviços, bem como a população debate suas prioridades para o ano seguinte. Em abril/maio, ocorre a rodada única. Nesse momento, as regiões e as temáticas definem suas prioridades, bem como a ordem dessas. O objetivo da mudança foi simplificar o ciclo de participação.

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

Tendo estabelecido as prioridades da cidade, o próximo passo é distribuir os recursos entre as regiões e as temáticas. Os investimentos são distribuídos de acordo com critérios previamente definidos, que levam em consideração a carência de serviço ou infraestrutura na região, a

população total da região e a prioridade temática da região face àquelas escolhidas pela cidade como um todo. Os critérios de infraestrutura da região e da população são seguidos na maior parte das cidades que adotam o OP (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). O montante de investimento realizado em cada região é proporcional ao total de pontos por ela obtidos em relação ao somatório de pontos de todas as regiões da cidade.

Na elaboração do orçamento, o COP também leva em consideração as demandas realizadas pelas temáticas e as chamadas demandas institucionais feitas pelo Executivo. A peça orçamentária é resultado de um processo de negociação entre o setor público e a sociedade civil que participa do OP. O orçamento é submetido à Câmara de Vereadores em novembro e um boletim chamado de Plano de Investimento e Serviços (PI) é publicado em dezembro, listando as demandas que serão executadas, o órgão responsável pela execução e o valor do investimento. O PI é distribuído para a população, sendo de fundamental importância para controle da ação governamental.

Santos (1998, p. 468) considera a experiência do OP como sendo um processo participativo baseado em três princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismo de sustentação da participação popular no processo de tomada de decisão do governo municipal. Esses princípios são: i) a participação aberta a todos os cidadãos; ii) a participação é baseada em conjunto de regras que combinam democracia direta e representativa em um conjunto de instituições que funcionam regularmente, tendo suas regras definidas pelos próprios participantes; iii) os recursos para investimento são alocados segundo um método objetivo baseado na combinação de critérios gerais e técnicos que tornam compatíveis as prioridades definidas pelos participantes com as exigências técnicas, legais e financeiras da ação governamental. Um quarto item deve ser adicionado: os cidadãos possuem mecanismos de monitoramento da ação do Executivo municipal, o qual é o responsável por implementar as decisões tomadas ao longo do processo.

Um fator fundamental no OP é que as escolhas são realizadas após um processo de discussão entre os cidadãos que participam da tomada de decisão. O debate e a troca de argumentos aumentam as informações sobre o objeto em discussão, bem como podem levar a mudanças no próprio critério de avaliação com que os indivíduos julgam as políticas públicas (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2000, p. 289). Nesse processo, há a possibilidade de os cidadãos aprenderem com os outros devido à discussão pública e à troca de informações. Sen (1999, p. 9) argumenta que o debate público interfere na formação das preferências. Portanto, o processo como as escolhas são realizadas interfere nas preferências. Neste sentido, Bohnet e Frey (1994, p. 344) consideram que a discussão

aumenta a possibilidade de alternativas relevantes para o processo de tomada de decisões.

Além disso, como Sen (1999, p. 9) também chama a atenção, o processo de participação política possui um valor intrínseco para o bem-estar dos cidadãos, a participação política aumenta a satisfação pessoal.

Habermas (1984) enfatiza o papel do debate como mecanismo de coordenação da ação social e distingue duas maneiras como esta pode ocorrer. A interação estratégica acontece quando um indivíduo tenta influenciar as decisões dos outros através de promessas de recompensas ou punição. A interação comunicativa ocorre quando os indivíduos tentam convencer aos demais através de argumentos racionais. A interação comunicativa representa uma forma de deliberação.

Decisões quando o processo de debate é institucionalizado, como é o caso do OP, podem tomar uma forma deliberativa. Os cidadãos, ao votarem, o fazem após a obtenção de maiores informações sobre o assunto em questão, pois possuem incentivos para agirem desta maneira. O debate público possibilita que os cidadãos troquem informações e aprendam com os outros, ajudando a sociedade a formar seus valores e prioridades, permitindo que as escolhas sociais sejam tomadas após ampla discussão (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2000, p. 289). Diversas organizações e grupos de interesses participam deste debate, em particular, deve-se enfatizar que o mesmo não fica restrito a círculos pequenos e fechados. Ocorre um aprendizado neste processo, os cidadãos, ao confrontarem-se com outros argumentos e realidades, podem revisar suas posições e preferências, chegando a uma solução de compromisso entre eles. O resultado do debate pode ser um compromisso entre as partes mesmo quando as decisões dizem respeito a questões distributivas.

O próprio processo de debate e de aprendizado, muitas vezes, leva os cidadãos a agirem de maneira altruística. Pesquisa realizada pelo CIDADE em 1998 com 1039 pessoas nas assembleias regionais e temáticas do OP de Porto Alegre constatou que 36% dos pesquisados apontam razões altruísticas para participarem do OP (CIDADE, 1999, p. 44). Portanto, o processo de debate que antecede o voto pode levar à mudança da preferência sobre as políticas a serem adotadas. Neste caso, mesmo a posição de minorias pode ser considerada e sair vitoriosa no processo de votação. Portanto, espera-se que as decisões no OP tenham um efeito redistributivo maior do que as tomadas em democracia representativa.

Na democracia representativa, os votantes delegam o poder de decisão aos seus representantes, os quais supostamente possuem maior especialização e informação do que os cidadãos, o que reduz o custo de tomada das decisões. Isto é verdadeiro, contudo há a possibilidade de

problemas associados à relação agente-principal entre os votantes e seus representantes no executivo e no legislativo. Somente se há suficiente competição política entre os partidos e os grupos de interesse, o votante mediano será capaz de impor suas preferências no processo político (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2001, p. 343).

Diversos autores chamam a atenção para os limites deste modelo quando aplicado às democracias representativas. O processo de competição entre os partidos políticos não se comporta de maneira perfeita como proposto por Downs (1957). Há possibilidade de que a negociação de votos, a ação de grupos de interesse e o poder de monopólio das burocracias desviem os resultados das preferências do votante mediano em favor do interesse de determinadas coalizões políticas (FREY, 1994, p. 338). Estas coalizões podem se beneficiar devido ao seu poder em determinar o debate político, obtendo inclusive recompensas financeiras através de *rent-seeking*.

Romer e Rosenthal (1979) analisaram diversos artigos empíricos sobre o papel do votante mediano nos gastos públicos. Seus resultados mostraram que os gastos dependem das preferências dos votantes, bem como das estruturas das instituições políticas. Instituições de democracia direta e participativa aumentam o controle do principal sobre os agentes, reduzindo os limites da ação dos representantes eleitos. A democracia participativa coloca maiores limites às possibilidades do executivo e do legislativo atuarem no sentido de defenderem interesses privados. Isso é especialmente verdadeiro no caso do OP, pois existem diversos mecanismos que permitem a fiscalização do executivo e do legislativo municipal por parte dos participantes. Portanto, espera-se que a performance fiscal nos municípios que adotam o OP seja superior aos que empregam somente democracia representativa.

3 Estudos Empíricos sobre os Efeitos Fiscais da Democracia Direta

Diversos estudos empíricos sobre os efeitos da democracia direta na forma de referendos e iniciativas foram realizados para a Suíça e os Estados Unidos. Estes mostram resultados consistentes com a análise realizada no item anterior. Os estudos empíricos mostram que democracia direta possui efeito sobre a política fiscal. Feld e Kirchgässner (2001) realizaram um estudo do impacto da democracia direta sobre os gastos, a renda e o déficit público em 26 cantões na Suíça no período de 1986 a 1997 e para 134 cidades em 1990. Os resultados mostraram que cantões e municípios com democracia direta tinham menor receita e menor gasto público do que os com democracia representativa. O

déficit público também era menor, pois a redução dos gastos públicos foi superior à redução da receita.

Feld e Kirchgässner (1999) estudaram os efeitos da democracia direta sobre as finanças públicas de 131 municípios suíços em 1990, seus resultados mostraram que municípios com democracia direta possuem uma maior receita própria, um menor gasto público e uma menor dívida pública. Matsusaka (1995) investigou os efeitos da democracia direta na forma de iniciativas para os estados norte-americanos no período entre 1960 e 1990. Os estados com iniciativas tinham uma menor despesa governamental, a receita era baseada em taxas cobradas por serviços prestados e não em impostos que incidiam sobre todos os contribuintes, havia uma transferência das despesas para os governos locais.

Os estudos empíricos realizados salientam que a democracia direta possui um efeito redistributivo. Santerre (1989; 1993) analisou os gastos em educação para noventa municípios em Connecticut, nos Estados Unidos, no início dos anos 80. Seus resultados mostram que os municípios com democracia direta na forma de *town meetings* possuem um gasto em educação por aluno superior aos municípios com democracia representativa. Marquetti (2003) analisou a evolução dos investimentos e obras públicas decididos pelo OP em Porto Alegre no período 1992-2000. Observou-se que as regiões com maior grau de pobreza, medido por indicadores de renda e de condições de moradia, receberam um montante de investimento em reais *per capita* e obras *per capita* superior às demais regiões da cidade.

As análises das experiências de OP em Porto Alegre entre 1992 e 2004, Belo Horizonte entre 1994 e 2004, de São Paulo entre 2000 e 2004 e de Belém entre 1997 e 2004 mostraram que houve um efeito redistributivo nessas cidades (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008).

Alguns trabalhos investigaram os efeitos da democracia direta sobre a eficiência do setor público. Pommerehne (1983) analisou os custos da coleta de lixo para 103 cidades suíças em 1970. Seus resultados mostram que a coleta de lixo por residência era menor nas cidades com democracia direta. Frey (1997) e Pommerehne e Weck-Hannemann (1996) analisaram o efeito da democracia direta sobre a evasão fiscal nos 26 cantões suíços para os anos 1965, 1970 e 1978. Os resultados mostram que os cantões com maior democracia participativa tiveram menor evasão fiscal. A interpretação dos autores é que a menor evasão decorre da maior participação dos cidadãos nas decisões políticas, os quais se sentem corresponsáveis pela sua efetiva aplicação.

Frey, Kucher e Stutzer (2001) investigaram o grau de satisfação individual para mais de seis mil residentes na Suíça em 1992. Os resultados mostraram que, após controlados por diversos fatores que afetam

o bem-estar dos indivíduos, os moradores de cantões e municípios com maior nível de democracia direta apresentaram um maior grau de satisfação individual. Este resultado é consistente com a análise anterior que considera que a participação nos processos decisórios da democracia direta possui efeitos positivos sobre o bem-estar dos indivíduos.

Se a democracia direta é um sistema político mais eficiente do que a democracia representativa, então, a performance econômica também deveria ser superior. Feld e Savioz (1997) analisaram a relação entre democracia direta e crescimento econômico para 26 cantões suíços no período de 1984 a 1993. A produtividade do trabalho foi 5% maior, em média, nos cantões com democracia direta do que nos cantões com democracia representativa, quando os demais determinantes do crescimento econômico foram controlados.

Os resultados da análise empírica para os casos da Suíça e dos Estados Unidos são consistentes com a concepção de que as diferentes formas de organização democrática influenciam as finanças públicas no que tange à redistribuição e eficiência da política fiscal e o desempenho econômico. Além disso, há evidência de que a maior participação política afeta positivamente o bem-estar dos indivíduos.

O World Bank (2008) é um estudo sobre os impactos fiscais e sociais do OP, comparando os municípios que utilizavam essa forma de democracia participativa com os que não a empregavam. Os resultados econométricos mostraram que o OP foi capaz de reduzir os indicadores de pobreza onde ele estava implementado a mais de uma década. Contudo, os resultados fiscais dos municípios com OP foram similares aos das demais cidades.

4 Banco de Dados e Modelo Empírico

O procedimento metodológico obedecido constituiu-se de duas etapas. A primeira foi a organização de um banco de dados para as gestões 1997-2000 e 2001-2004 dos municípios gaúchos com população superior a 30 mil habitantes em 2000. Para 1997-2000, a identificação dos municípios que empregavam o OP foi obtida em Ribeiro e Grazia (2003). Para a gestão 2001-2004, Marquetti (2005) realiza um levantamento de dados primários através de um questionário aplicado nos 61 municípios gaúchos que se localizavam nessa faixa populacional em 2000.

Identificados os municípios, seus dados foram retirados de diversas fontes. As informações fiscais foram obtidas no Tesouro Nacional com o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA), ao passo que as informações políticas provieram do Tribunal Regional Eleitoral. Por sua vez, os dados geográficos, demográficos e econômicos foram fornecidos

pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pela Fundação de Economia e Estatística.

A segunda etapa da metodologia consistiu na definição de um modelo econométrico voltado a analisar a evidência empírica sobre as possíveis diferenças na performance fiscal e no efeito redistributivo entre os municípios que empregam democracia participativa na forma de OP e os que utilizam somente democracia representativa. Os modelos estimados são relativamente comuns nos estudos empíricos concernentes aos efeitos da democracia direta sobre a performance fiscal e a redistribuição (MATSUSAKA, 1995; 2000; SANTERRE, 1989; 1993; FELD; KIRCHGÄSSNER, 2001; 1999; FREY; KUCHER; STUTZER, 2001, *et al.*). O modelo básico toma a forma:

$$R_m = c + \beta I_m + \delta E_m + \zeta P_m + e_m$$

onde R_m é a variável dependente, representando as variáveis fiscais, para o município m no ano t , I_m é o vetor das variáveis institucionais, E_m é o vetor de controle para as variáveis econômicas, sociais, geográficas e demográficas, P_m é o vetor de controle para as variáveis políticas e e_m é o termo de erro.

As variáveis fiscais *per capita* analisadas são as receitas orçamentária, corrente, de impostos, do imposto predial e territorial urbano, as despesas orçamentária, corrente, de pessoal, de investimentos, de educação, cultura e desporto e lazer e de habitação.

As variáveis institucionais consistem de uma *dummy* com valor um, quando o município adota o OP, e valor zero em caso contrário e uma variável de interação entre a *dummy* e a renda *per capita* municipal. Em conjunto, essas variáveis medem o efeito do OP sobre a variável fiscal em estudo.

O crescimento do setor público com o aumento da renda é um dos fatos estilizados do desenvolvimento econômico (BOIX, 2001; REZENDE, 2006).¹ Os montantes das receitas e das despesas encontram-se entre os principais determinantes do tamanho do estado e são mediadas por

1 De acordo com Boix (2001), a análise do aumento do setor público com o desenvolvimento econômico remonta ao final do século XIX, com o trabalho de Wagner (1883). Esse autor é classificado entre os que destacam o aumento do estado como decorrência de fatores ligados à demanda por bens públicos devido ao progresso econômico ou a mudanças demográficas. Baumol (1967), por sua vez, explica o aumento da participação do setor público na economia como decorrência do menor crescimento da produtividade do setor governo do que o setor privado. Os modelos políticos apontam para o governo como uma instituição que redistribui renda devido ao conflito social entre os detentores de riqueza e os pobres. Por fim, os modelos institucionais apontam para o crescimento da burocracia e das diferentes estruturas de governo como determinantes do aumento do setor público.

instituições políticas. Essas, por sua vez, são influenciadas pela forma que a democracia toma nos municípios. Em cidades com democracia participativa, o crescimento do estado local associado ao aumento da renda ocorrerá em um ritmo maior do que nos municípios que empregam democracia representativa. Com o aumento da renda, há, de um lado, maior demanda por bens públicos pelos moradores como um todo e, de outro, maior pressão por políticas redistributivas por parte dos moradores de menor renda. Em municípios com democracia participativa, a população, em particular a de menor renda, tem mecanismos mais eficazes de pressão popular sobre o executivo e legislativo. Por outro lado, em municípios pobres, há menor demanda por bens e serviços públicos e, geralmente, menor desigualdade social, implicando reduzida pressão popular por gastos públicos. Nesses municípios, os poderes executivo e legislativo buscam, muitas vezes, através do aumento dos gastos e das receitas, uma legitimação pública, mesmo que a população local prefira um estado menor. Assim, nos municípios de menor renda e com OP, os gastos e as receitas públicas tendem a ser menores do que nos que possuem somente democracia representativa. Logo, espera-se que o coeficiente estimado para a variável *dummy* para os municípios com OP seja negativo e para a variável de interação seja positivo.

Por sua vez, as variáveis econômicas, geográficas e demográficas incluem o PIB *per capita*, a taxa de crescimento nominal do PIB *per capita* em relação ao ano anterior, como uma variável *proxy* para o ciclo de negócios, as transferências do governo federal e estadual, a população, a densidade demográfica, *dummies* para a localização geográfica e para os três municípios de maior renda *per capita*. O PIB *per capita*, como descrito acima, associasse positivamente com as receitas e os gastos governamentais, uma vez que a demanda por obras e serviços públicos aumenta com a renda. A *proxy* para o ciclo de negócios é utilizada em razão do maior ou menor crescimento econômico afetar a receita pública e, portanto, os gastos. Além disso, o ciclo de negócio possui efeitos diferentes nos municípios cuja atividade econômica é centrada no setor industrial, setor de serviços ou na agropecuária. As transferências do governo federal e estadual também se associam positivamente às receitas e aos gastos públicos e são particularmente importantes no que se refere ao dispêndio com saúde e educação.

As variáveis população e densidade populacional possuem um efeito ambíguo sobre as receitas e os gastos públicos *per capita*. De um lado, uma grande população e elevada densidade populacional aumentam a demanda por bens e serviços públicos que exigem alta aglomeração. De outro, uma grande população e elevada densidade possibilitam economias de escala, o que reduz a necessidade de receitas e despesas *per capita*.

Uma variável *dummy* é utilizada para Porto Alegre devido às características especiais dessa cidade em relação aos demais municípios. A capital do Rio Grande do Sul possui a maior população, o maior PIB absoluto, o maior número de funcionários públicos federais e estaduais do Estado, também recebendo o maior volume de recursos públicos na forma de transferências. Mesmo considerando as variáveis de controle, espera-se que Porto Alegre tenha maior volume de receita e despesas públicas do que os demais municípios.

Também é empregada uma *dummy* para os três municípios com maior renda *per capita*. Esses possuem um parque industrial com enorme geração de renda que não é apropriada no próprio município. Assim, a receita e a despesa pública são muito menores nesses municípios do que poderia ser apreendido pela renda *per capita* municipal. Em 1999, esses municípios foram Santa Cruz do Sul, Campo Bom e Canoas, cuja composição em 2003 mudou para Canoas, Santa Cruz do Sul e Rio Grande.

É utilizada uma *dummy* de localização geográfica para as cidades praianas. Essas possuem elevadas receitas e despesas *per capita* frente à renda municipal, uma vez que um expressivo contingente populacional se desloca para a orla oceânica durante o verão. Parcela importante de suas receitas advém dos elevados impostos sobre a propriedade territorial urbana. Logo, espera-se que esses municípios tenham maior montante de receita e de despesa públicas do que os demais.

A variável política empregada é o percentual de vereadores eleitos filiados aos partidos de esquerda, na tentativa de capturar as preferências dos eleitores em relação às receitas e aos gastos dos municípios. Os partidos de esquerda possuiriam maior predisposição ideológica para redistribuir renda e, portanto, para cobrar impostos e elevar o gasto público (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2001). O Partido Democrático Trabalhista, o Partido dos Trabalhadores, o Partido Verde, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Socialista Brasileiro e o Partido Popular Socialista foram considerados de esquerda.²

As estimativas do modelo foram realizadas adotando-se, em alguns casos, a forma linear e, em outros, a forma log-linear para a variável dependente. O modelo não assume uma especificação prévia e a escolha foi realizada a partir do teste PE, sugerido por MacKinnon, White e Davidson (1983).

2 As preferências dos eleitores poderiam ser captadas por uma variável *dummy* para os prefeitos eleitos pelos partidos de esquerda. Contudo, há uma forte correlação entre o prefeito eleito ser de esquerda e o município empregar o OP.

5 Análise dos Resultados

Inicialmente são apresentadas informações gerais sobre os municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes em 2000 com experiências de OP nas gestões 1997-2000 e 2001-2004. Segundo o IBGE (2002), o Rio Grande do Sul tinha sessenta e um municípios nessa classe populacional; seis utilizaram o OP na gestão 1997-2000, número que aumentou para dez na administração seguinte. Algumas dessas cidades não denominavam seu processo de participação popular de Orçamento Participativo, bem como possuíam algumas diferenças em relação à metodologia utilizada em Porto Alegre. Contudo, essas experiências representavam formas de democracia participativa na elaboração do orçamento municipal.

A Tabela 1 apresenta dados sobre o produto interno bruto e a população para o total dos municípios gaúchos em 1999 e 2003, para os municípios de população acima de 30 mil habitantes e para as cidades nessa faixa populacional com experiências de OP. Nos sessenta e um municípios, viviam aproximadamente 70% da população gaúcha, a qual produzia cerca de dois terços do PIB estadual. Por sua vez, nos seis municípios com população acima de 30 mil habitantes e com OP na gestão 1997-2000, moravam 23,6% da população estadual em 1999, sendo gerado 23,4% do PIB gaúcho. Nos dez municípios com experiências de OP na gestão 2001-2004, moravam 34,7% da população gaúcha em 2003, as quais produziram 31,8% do PIB regional.

Tabela 1 - PIB e População em 1999 e 2003 para o Rio Grande do Sul, para os Municípios com População acima de 30 Mil Habitantes e para os Municípios com mais de 30 Mil Habitantes com OP nas Gestões 1997-2000 e 2001-2004

1999	PIB (R\$ 1999)	População	PIB %	População %
Rio Grande do Sul	75.450.458.225	10.140.048		
Municípios com mais de 30 mil habitantes	51.805.167.064	6.987.372	68,7	68,9
Municípios com mais de 30 mil habitantes com OP	17.672.046.782	2.388.749	23,4	23,6
2003	PIB (R\$ 2003)	População	PIB, %	População, %
Rio Grande do Sul	128.039.611.000	10.512.283		
Municípios com mais de 30 mil habitantes	80.817.889.212	7.344.375	63,1	69,9
Municípios com mais de 30 mil habitantes com OP	40.777.400.667	3.651.191	31,8	34,7

Fonte: Elaborada pelo autores a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003; 2005), Marquetti (2005) e Ribeiro e Grazia (2003).

Os números revelam a dimensão das experiências de OP no Rio Grande do Sul: cerca de um em cada três habitantes dos municípios com população acima de 30 mil habitantes moravam em cidades com OP em 1999; aproximadamente um em cada dois habitantes dos municípios analisados vivia em cidades com OP em 2003. Portanto, as cidades mais populosas apresentam maior probabilidade de adotarem o OP. Esse fenômeno decorre, em grande medida, desses municípios serem administrados por governos do Partido dos Trabalhadores. Contudo, na gestão 2001-2004, houve casos de OP em grandes cidades gaúchas governadas por outros partidos.

A análise econométrica foi realizada separadamente para cada gestão, considerando-se os anos de 1999 e de 2003 como representativos das mesmas. O penúltimo ano das gestões foi escolhido para representá-las por dois motivos. Primeiro, no terceiro ano, o processo de elaboração e execução do orçamento através do OP já ocorreu, no mínimo, por uma vez. Portanto, houve um processo de aprendizado tanto pelos setores sociais que participam do OP como pela burocracia municipal. Segundo, no terceiro ano das gestões municipais, não ocorrem eleições nas cidades, bem como nos demais níveis da federação. Isso reduz a influência do ciclo político e dos interesses eleitorais sobre a elaboração e execução do orçamento municipal.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000 representou uma importante modificação nas regras institucionais no que tange ao orçamento público nas três esferas de governo. O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal era estabelecer normas para que os entes públicos atingissem o equilíbrio em suas contas. Para isso, foi fortalecido o processo orçamentário, enfatizando a relevância do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, determinando maior ligação entre essas no que tange às previsões de receitas, despesas e metas fiscais. A Lei de Responsabilidade Fiscal também colocou limites nos gastos de pessoal, de endividamento, amortização das dívidas e de antecipação de receitas. O mais relevante é o limite de 60% da receita corrente líquida para o gasto com pessoal.

A Tabela 2 apresenta os resultados para as estimativas das relações entre a receita orçamentária *per capita* e a receita corrente *per capita* e o OP em 1999 e 2003. Os resultados para 1999 mostram que a receita orçamentária *per capita* e a receita corrente *per capita* foram positivamente associadas ao PIB *per capita* e negativamente à população municipal. Quando as demais variáveis explicativas são levadas em consideração, os municípios praianos e Porto Alegre tiveram maior receita *per capita* do que os demais, ocorrendo o contrário com as três cidades mais ricas. Os resultados para 2003 foram semelhantes,

ocorrendo somente uma mudança: o coeficiente para o logaritmo da população foi não significativo estatisticamente. Os coeficientes estimados para a densidade populacional, a participação dos partidos de esquerda nas câmaras de vereadores, o crescimento do PIB municipal, uma *proxy* para o efeito do ciclo de negócios e para a população foram não significativos aos níveis usuais em 1999 e 2003.

Os resultados para 1999 e 2003 mostraram diferenças entre os municípios que utilizavam o OP e os que não o faziam. Nos modelos estimados para a receita orçamentária e corrente *per capita* para 1999, os coeficientes foram negativos e significativos para a *dummy* do OP. Para 2003, os coeficientes estimados para a *dummy* do OP foram não significativos. Por sua vez, os coeficientes estimados para a variável de interação entre a *dummy* dos municípios com OP e o PIB *per capita* foram positivos e significativos nos modelos 1, 2, 3 e 4. Portanto, nos municípios de baixa renda *per capita*, os que utilizavam o OP tiveram receitas orçamentária e corrente *per capita*, em 1999, menores do que aqueles que não o empregavam. Contudo, na medida em que aumentava a renda *per capita*, ocorria um crescimento mais acentuado da receita orçamentária e corrente *per capita* nas cidades com OP. Nos municípios relativamente mais ricos, as receitas orçamentária e corrente *per capita* foram maiores nas cidades com OP.³ Em 2003, após considerar as variáveis de controle, os municípios com OP tiveram maior receita orçamentária e corrente *per capita* do que os demais.

A Tabela 3 apresenta os resultados das estimativas para a relação entre impostos *per capita* e o imposto predial e territorial urbano e OP em 1999 e 2003. Em 1999, os impostos *per capita* foram positivamente associados à população, ao crescimento da renda municipal, sendo maior nos municípios praianos. Por outro lado, nos três municípios com maior renda *per capita*, os impostos *per capita* foram menores do que nos demais. Os coeficientes estimados foram não significativos para o PIB *per capita*, a participação dos partidos de esquerda nas câmaras de vereadores, para o município de Porto Alegre, bem como para a receita de transferência *per capita*. Em 2003, os coeficientes estimados para o ciclo de negócios e os municípios mais ricos deixarem de ser significativos, enquanto o de transferências *per capita* foi positivo e significativo. Os municípios que receberam maior transferência *per capita* foram os que cobraram maior montante de impostos *per capita*.

3 Para municípios com características similares, o efeito da variável de interação entre OP e o PIB *per capita* supera o efeito negativo da variável *dummy* do OP para cidades com renda *per capita* superior a R\$ 5.360,00 a preços de 1999. As rendas *per capita* média e a mediana dos municípios que compõem a amostra para 1999 foram R\$ 6.096,00 e R\$ 7.066,00 a preços de 1999. Para 2003, esses números passaram para R\$ 9.535,00 e R\$ 10.572,00 a preços de 2003.

Somente para 1999 houve diferenças entre os municípios com OP e os que não empregavam essa forma de democracia participativa. Para esse ano, o coeficiente estimado para a *dummy* dos municípios com OP foi negativo e significativo, enquanto o estimado para a variável de interação entre os municípios com OP foi positivo e significativo. Assim, entre os municípios de menor renda *per capita* em 1999, o imposto *per capita* foi menor nos que utilizavam o OP. O imposto *per capita* aumentou com o crescimento da renda nos municípios com OP, o que não ocorreu nas demais cidades.

Dois motivos podem explicar as mudanças nos resultados entre 1999 e 2003. Primeiro, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 pode ter feito com que as cidades tivessem maior cuidado com a cobrança de impostos, reduzindo as diferenças entre elas no que tange à arrecadação. Segundo, em 2003, ocorreu uma grande disparidade no crescimento econômico entre o setor agrícola, cujo valor adicionado aumentou em 21%, e os setores industrial e de serviços, cujo valor adicionado aumentou 2,2% e 1,2%. Assim, os municípios com economia centrada no setor agrícola tiveram um vigoroso desempenho, enquanto os centrados na indústria e nos serviços apresentaram um desempenho pífio. Os municípios com OP na gestão 2001-2004 tinham sua economia centrada nos setores industriais e de serviços. Esse desempenho fortemente desigual entre os setores pode ter influenciado a arrecadação de impostos.

Tabela 2 - A Relação entre a Receita Orçamentária *per capita* e a Receita Corrente *per capita* e o OP em 1999 e 2003

Variáveis	Receita Orçamentária		Receita Corrente	
	1999 Modelo 1	2003 Modelo 2	1999 Modelo 3	2003 Modelo 4
Constante	666,8* (4,017)	377,8* (0,821)	664,8* (4,084)	560,5* (3,353)
PIB <i>per capita</i>	0,02003* (5,621)	0,01724* (3,106)	0,0193* (5,517)	0,01887* (3,353)
OP	-189,8* (-2,724)	-172,1 (-1,359)	-186,7* (-2,732)	-169,9 (-1,324)
OP * PIB <i>per capita</i>	0,0354* (3,251)	0,0191** (2,142)	0,03492* (3,271)	0,01998** (2,209)
Densidade	-0,0029 (-0,196)	0,03712 (1,296)	-0,0025 (-0,172)	0,0432 (1,471)

(continua)

(continuação)

Logaritmo da população	-38,65** (-2,568)	6,701 (0,162)	-39,13** (-2,653)	-7,85 (-0,187)
Esquerda	-20,8 (-0,336)	-52,4 (-0,334)	-1,63 (-0,027)	-61,4 (-0,386)
Ciclo de negócios	1,389 (1,487)	-0,118 (-0,066)	1,167 (1,274)	-0,196 (-0,108)
Porto Alegre	460,27* (5,759)	529,3* (3,159)	429,41* (5,479)	513,9* (3,025)
Municípios ricos	-99,2** (-2,199)	-332,6* (-2,988)	-94,8** (-2,142)	-340,2* (-3,014)
Praia	162,88* (4,631)	258,6* (2,867)	164,0* (4,755)	253,9* (2,775)
Panambi	–	515,3* (3,456)	–	486,5* (3,217)
R ²	76,8	61,6	76,0	61,6
R ² ajustado	71,8	52,7	70,9	52,8
teste F	15,57	6,99	14,8	7,0
Teste de White	4,87	12,4	5,92	10,6
Jarque-Bera	3,63	1,18	3,12	1,23
Observações	58	60	58	60

Nota: Os números ente parênteses são as estatísticas t. *, **, *** indicam que os parâmetros estimados são significativamente diferentes de zero ao nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os resultados para as estimativas da relação entre o imposto predial e territorial urbano *per capita* e OP em 1999 e 2003 também são apresentados na Tabela 3. Para 1999, o imposto predial e territorial urbano *per capita* é associado positivamente à população, ao crescimento da renda municipal e negativamente à área do município, tendo sido maior nas cidades praianas. Os coeficientes para as demais variáveis foram não significativos. Para 2003, os coeficientes para o crescimento da renda e da área dos municípios foram não significativos, enquanto o coeficiente da variável receita de transferências *per capita* foi significativo e positivo.

Tabela 3 - A Relação entre Impostos *per capita* e o Imposto Predial e Territorial Urbano *per capita* e o OP em 1999 e 2003

Variáveis	Imposto		IPTU	
	1999 Modelo 5	2003 Modelo 6	1999 Modelo 7	2003 Modelo 8
Constante	-1,4274 (-0,826)	-3,3122 (-1,739)	0,1874 (0,088)	-3,0246 (-1,138)
PIB <i>per capita</i>	0,0000216 (-0,575)	-0,000133 (-0,329)	-0,000073 (-1,509)	-0,000012 (-0,342)
OP	-1,398** (-2,597)	-0,2969 (-0,705)	-1,669** (-2,536)	-0,3032 (-0,516)
OP * PIB <i>per capita</i>	0,000156*** -1,814	-0,000012 (-0,381)	0,00018*** (1,706)	-0,000021 (-0,495)
Densidade	0,0000469 (0417)	0,000018 (0,173)	-0,00021 (-1,128)	-0,00006 (-0,304)
Logaritmo da população	0,365** (2,652)	0,497* (3,208)	0,3307*** (1,951)	0,4165*** (1,884)
Esquerda	-0,00549 (-0,012)	0,718221 (1,355)	-0,2112 (-0,376)	0,5807 (0,788)
Porto Alegre	0,255305 (0,352)	0,28759 (0,496)	0,3718 (0,415)	0,7073 (0,851)
Ciclo de negócios	0,01672** (2,323)	0,00753 (1,262)	0,0286* (3,256)	0,0118 (1,331)
Municípios ricos	-0,7969** (-2,184)	-0,5386 (-1,289)	-0,7607 (-1,634)	-0,6223 (-1,047)
Praia	1,704733* (6,35)	1,3346* (4,42)	1,6896* (5,001)	1,6044* (3,383)
Transferência <i>per capita</i>	0,00209 (1,232)	0,00314* (3,376)	0,00325 (1,579)	0,00321** (2,463)
Logaritmo da área	-	-	-0,2289** (0,187)	-0,0186 (-3,024)
R ²	63,23	56,08	60,86	41,74
R ² ajustado	54,44	46,02	50,43	26,87
teste F	7,19	5,57	5,83	2,8
Teste de White	10,15	20,05	17,63	18,14
Jarque-Bera	0,55	0,88	1,53	0,32

Nota: O modelo log-linear foi empregado nos modelos acima. Os números entre parênteses são as estatísticas t. *, **, *** indicam que os parâmetros estimados são significativamente diferentes de zero ao nível de 1, 5 e 10%.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Houve diferenças entre os municípios com e sem OP somente para 1999. O coeficiente estimado para a *dummy* das cidades com OP foi negativo e significativo. O coeficiente para a variável de interação entre o PIB *per capita* e os municípios com OP foi significativo e positivo. Entre os municípios de menor renda *per capita*, os que adotavam o OP tinham um menor imposto predial e territorial urbano *per capita*. Além disso, o imposto predial e territorial urbano *per capita* nas cidades com OP aumentava com o crescimento da riqueza municipal, fato que não ocorreu nos municípios que utilizavam somente democracia representativa.

A Tabela 4 apresenta os resultados da relação entre a despesa orçamentária *per capita* e a despesa corrente *per capita* e OP em 1999 e 2003. Para 1999, os coeficientes estimados para a variável PIB *per capita* foram positivos para os modelos 9 e 11, indicando que ocorria um aumento das despesas orçamentária e corrente *per capita* com a elevação da renda *per capita* das cidades. Porto Alegre e os municípios localizados na praia tiveram uma despesa *per capita* superior às demais cidades, ocorrendo o contrário nos municípios de maior renda *per capita*. Os coeficientes das demais variáveis foram não significativos.

Os modelos estimados para 2003 tiveram resultados similares aos de 1999. A principal diferença ocorreu em relação à despesa orçamentária *per capita*, a qual foi positivamente associada à população e à densidade dos municípios. Isso pode indicar a presença de deseconomias de aglomeração em relação aos gastos públicos. O município de Panambi foi um *outlier* em 2003, tendo uma despesa orçamentária muito superior aos demais.

Os modelos estimados para as despesas orçamentária e corrente *per capita* em 1999 e 2003 apontam para diferenças entre os municípios que empregavam o OP e os que não utilizavam essa forma de democracia participativa. Os coeficientes estimados para a variável *dummy* das cidades com OP foram negativos e significativos nos modelos 9, 10, 11 e 12. Por sua vez, os coeficientes para a variável de interação entre o PIB *per capita* e o OP foram positivos e significativos. Portanto, as despesas orçamentárias e correntes tendem a crescer mais rapidamente à medida que aumenta a renda *per capita* nos municípios que utilizam o OP. Para 1999, entre os municípios com características similares, essas despesas foram maiores naqueles que utilizam o OP quando a renda *per capita* era superior a R\$ 5.630,00 a preços de 1999. Para 2003, esse valor passou para R\$ 9.670,00 a preços de 2003.

A Tabela 5 apresenta os resultados da relação entre a despesa de pessoal *per capita* e o investimento *per capita* e OP em 1999 e 2003. As estimativas para a despesa de pessoal mostram que em 1999 essa era

positivamente associada à renda *per capita* dos municípios e a população, bem como era maior em Porto Alegre e nos municípios praianos. Em 2003, somente os coeficientes para a densidade e para Porto Alegre mostraram-se significativos e positivos. Por sua vez, os coeficientes estimados para a *dummy* dos municípios com OP foram negativos e significativos em 1999 e 2003, enquanto os coeficientes para o termo de interação entre o PIB *per capita* e o OP foram positivos e significativos. Esses resultados revelam que entre os municípios relativamente mais pobres, os que adotavam o OP possuíam uma menor despesa de pessoal *per capita*, a qual aumentava com maior velocidade devido ao crescimento da renda nas cidades que empregavam o OP.

Em 1999, houve diferenças entre os municípios que adotavam o OP e os que empregavam somente democracia representativa. A estimativa para a variável *dummy* das cidades com OP foi negativa e significativa para o modelo 15, e o coeficiente estimado para o termo de interação entre OP e PIB *per capita* foi positivo e significativo. Para 2003, os coeficientes da variável *dummy* e para a variável de interação foram não significativos aos valores usuais. Assim, para 1999, os municípios de menor renda *per capita* e com OP possuíam um investimento *per capita* menor do que seus congêneres que não empregavam o OP, mas na medida em que a renda *per capita* aumentava, houve maior expansão do investimento *per capita* nos municípios que adotavam o OP.

Portanto, o conjunto das estimativas até o presente evidencia que o tamanho do governo local tende a aumentar com a riqueza dos municípios e que as cidades com OP tiveram um comportamento fiscal diferente dos que empregavam somente democracia representativa. Nos municípios pobres, as receitas e as despesas públicas *per capita* foram menores nas cidades que adotavam o OP. Contudo, quando a renda *per capita* se expande, as receitas e despesas públicas cresceram mais rapidamente nas cidades com OP; logo, entre os municípios pobres, o governo local era menor nos que adotavam o OP, ocorrendo uma tendência de acontecer o contrário nas cidades de renda *per capita* elevada.

Tabela 4 - A Relação entre a Despesa Orçamentária *per capita* e a Despesa Corrente *per capita* e OP em 1999 e 2003

Variáveis	Despesa orçamentária		Despesa corrente	
	1999 Modelo 9	2003 Modelo 10	1999 Modelo 11	2003 Modelo 12
Constante	534,62* (3,206)	163,12* (0,386)	458,59* (3,091)	377,48 (0,593)

(continua)

(continuação)

PIB <i>per capita</i>	0,01806* (5,101)	0,01398* (2,745)	0,01631* (5,176)	0,00994** (2,163)
OP	-187,58** (-2,845)	-213,17** (-1,835)	-163,90** (-2,795)	-188,603** (-1,799)
OP * PIB <i>per capita</i>	0,03369* (3,225)	0,02205** (2,694)	0,02912** (3,134)	0,020329** (2,752)
Densidade	-0,005179 (-0,375)	0,04955** (2,217)	-0,012885 (-1,048)	0,02689 (1,134)
Logaritmo da população	-24,62517 (-1,651)	25,900** (0,683)	-21,78 (-1,642)	16,44 (0,480)
Esquerda	-30,36209 (-0,529)	-64,142 (-0,445)	11,799 (0,2310)	1,087 (0,008)
Porto Alegre	400,33* (5,393)	507,26* (3,299)	379,46* (5,747)	529,85* (3,819)
Ciclo de negócios	0,533183 (0,606)	0,038744 (0,0236)	0,176681 (0,226)	0,069985 (0,047)
Municípios ricos	-104,27* (-2,291)	-291,42* (-2,853)	-71,56** (-1,767)	-242,49* (-2,631)
Praia	138,24* (4,136)	250,68* (3,028)	114,17* (3,839)	198,32* (2,655)
Panambi	–	514,99* (3,763)	–	441,33* (3,575)
R ²	74,95	66,08	74,94	63,47
R ² ajustado	69,62	58,31	69,61	55,09
teste F	14,06*	8,50*	14,06*	7,58*
Teste de White	7,16	13,73	8,53	15,06
Jarque-Bera	3,49	1,35	0,72	1,47
Número de observações	58	60	58	60

Nota: Os números entre parênteses são as estatísticas t. *, **, *** indicam que os parâmetros estimados são significativamente diferentes de zero ao nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os resultados revelam que o investimento *per capita* em 1999 foi positivamente associado à densidade populacional, sendo menor nas cidades mais ricas. Para 2003, o investimento *per capita* foi influenciado positivamente pelo PIB *per capita*, tendo sido maior nos municípios praianos e menor nas cidades mais ricas.

Tabela 5 - A Relação entre Despesa de Pessoal *per capita* e Investimento *per capita* OP em 1999 e 2003

Variáveis	Despesa de pessoal		Investimento	
	1999 Modelo 13	2003 Modelo 14	1999 Modelo 15	2003 ^a Modelo 16
Constante	395,35* (4,577)	311,89* (1,906)	20.82 (0.571)	0.519198 (0.308)
PIB <i>per capita</i>	0,007829* (4,267)	0,002795 (1,561)	-0.00035 (-0.449)	0,000054* (2.767)
OP	-58,47** (-1,712)	-71,85*** (-1,816)	-33.57** (-2.328)	-0.2421 (-0.523)
OP * PIB <i>per capita</i>	0,011416* (2,109)	0,007118** (2,287)	0.005598** (2.449)	0,0000101 (0.308)
Densidade	0,006009 (0,839)	0,021853** (2,284)	0.008086** (2.671)	0.000131 (1.241)
Logaritmo da população	-25,4245* (-3,291)	-8,978 (-0,61534)	0,945 (0,289)	0.2485 (1.656)
Esquerda	14,92249 (0,502)	-1,157 (-0,019)	-14.95 (-1.190)	0.357 (0.624)
Porto Alegre	83,57** (2,173)	330,15* (9,758)	20.59 (1.268)	0.797 (1.293)
Ciclo de negócios	0,131596 (0,288)	-0,51156 (-1,083)	-0.0404 (-0.208)	0.0070 (1.066)
Municípios ricos	-38,10 (-1,616)	-33,97 (-0,899)	-18.6*** (-1.861)	-1.19029* (-2.916)
Praia	78,20* (4,516)	84,64 (1,074)	23.88* (3.263)	1.358* (4.086)
Outlier	-	192,96* (10,457)	38.13* (6.375)	-
R ²	63,21	62,48	62,96	45,65
R ² ajustado	55,38	53,88	54,10	34,56
teste F	8,07	7,27	7.11	4.11
Teste de White	20,18	31,2	10,76	15,78
Jarque-Bera	1,81	4,56	2,33	2,68
Número de observações	58	60	58	60

Notas: a) O modelo foi estimado na forma log-linear. Os números entre parênteses são as estatísticas t. *, **, *** indicam que os parâmetros estimados são significativamente diferentes de zero ao nível de 1, 5 e 10%.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Uma explicação possível para esse fenômeno é que nos municípios de menor renda *per capita* e OP a população prefere um estado local, o qual é um ofertante de serviços públicos, menor. Assim, os munícipes pagam menos impostos, têm uma oferta menor de serviços públicos, mas possui maior “renda disponível” para adquirir produtos no setor privado. À medida que a renda *per capita* aumenta, cresce a demanda por serviços e os munícipes escolhem pagar mais impostos e receber maior oferta de serviços públicos. Logo, o estado local cresce mais rapidamente nas cidades com OP do que nas demais cidades com o aumento da renda *per capita*. A quantidade de serviços oferecidos está mais próxima das preferências dos cidadãos nos municípios com OP, os quais possuem diversos mecanismos para revelarem suas preferências além das eleições. Também há várias formas de monitoramento da ação do poder executivo nos municípios com OP, o que reduz a possibilidade do agente, o poder executivo, não cumprir as decisões tomadas pelo principal, os cidadãos. Portanto, a democracia participativa na forma do OP responde melhor a função alocativa da política fiscal do que a democracia representativa.

Tabela 6 - A Relação entre as Despesas *per capita* em Educação, Cultura e Desporto e Lazer (ECDL) e o OP em 1999 e 2003 e em Habitação e o OP em 2003

Variáveis	ECDL		Habitação
	1999 Modelo 17	2003 Modelo 18	2003 Modelo 19 ^{a)}
Constante	105,96*** (1,898)	42,20 (0,504)	-25,09*** (-1,788)
PIB <i>per capita</i>	0,00801* (6,848)	0,00421* (4,393)	-0.000081 (-0,419)
OP	4,79 (0,219)	-30,93 (-1,426)	-4,008 (-1,276)
OP * PIB <i>per capita</i>	-0,00309 (-0,892)	0,003639** (2,388)	0,000644** (2,249)
Densidade	-0,00474 (-1,039)	0,005241 (1,067)	0,000 (0,755)
Logaritmo da população	-490,681 (-0,991)	-23,975 (-0,334)	1,801 (1,605)
Esquerda	-35,69*** (-1,866)	15,32 (0,565)	4,430 (1,254)

(continua)

(continuação)

Porto Alegre	61,67** (2,513)	105,11* (3,644)	4,030 (1,292)
Ciclo de negócios	-0,16272 (-0,553)	0,268972 (0,872)	-0,019 (-0,469)
Municípios ricos	-59,98* (-3,974)	-87,15* (-4,561)	0,804 (0,237)
Praia	51,03* (4,593)	34,08** (2,186)	0,166 (0,119)
Transferências <i>per capita</i> ^{b)}	0,762885* (5,959)	1,2786* (9,324)	0,016** (2,150)
Bento Gonçalves	–	102,93* (4,126)	–
R ²	75,62	81,31	66,7
R ² ajustado	69,79	76,54	59,1
teste F	12,970*	17,046*	8,74
Teste de White	9,08	20,4	36,9
Jarque-Bera	1,41	1,55	3,60
Observações	58	60	60

Nota: a) As estatísticas t reportadas foram corrigidas para a heterocedasticidade pelo método de White. b) Para os modelos 17 e 18, empregaram-se as transferências do FUNDEF e as transferências totais para o modelo 19. Os números entre parênteses são as estatísticas t. *, **, *** indicam que os parâmetros estimados são significativamente diferentes de zero a 1, 5 e 10%.

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 6 mostra a relação entre as despesas per capita em educação, cultura e desporto e lazer e o OP em 1999 e 2003. Os coeficientes estimados para o PIB *per capita* e para a variável que representa a transferência *per capita* do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foram positivos e significativos, indicando que esses gastos aumentam com a riqueza dos municípios e as transferências. Quando controladas para as demais variáveis explicativas, essas despesas também foram maiores nos municípios de Porto Alegre e os localizados nas praias, ocorrendo o contrário nos três municípios mais ricos. Um resultado não esperado foi a associação negativa entre os gastos per capita em educação, cultura e desporto e lazer com a variável que mede a influência dos partidos de esquerda nas câmaras de vereadores em 1999.

Os resultados da estimativa para as despesas *per capita* em habitação em 2003 também são apresentados na Tabela 6. Para 1999, não

é possível obter as informações sobre as despesas municipais para a função habitação, a qual tem sido uma das principais demandas dos participantes do OP. O coeficiente da variável *dummy* das cidades com OP mostrou-se não significativo aos níveis usuais e o coeficiente de interação entre o OP e o PIB *per capita* foi positivo e significativo estatisticamente. O resultado indica que os municípios com OP gastaram mais em habitação do que nas demais cidades, com o aumento da renda *per capita* é um indicativo de que houve diferenças fiscais decorrentes da participação popular na definição dos gastos públicos e que esses tiveram um efeito redistributivo. Entre as variáveis de controle, somente o coeficiente para as transferências *per capita* mostrou-se positivo e estatisticamente significativo a 10%.

6 Considerações Finais

Este trabalho investigou os efeitos fiscais da democracia participativa na forma do OP nas cidades gaúchas com população superior a 30 mil habitantes em 2000. Na gestão 1997-2000, havia seis municípios com OP, número que passou para dez na gestão 2001-2004, correspondendo a 23,6% e 34,7% da população gaúcha.

Houve diferenças fiscais entre as cidades com democracia participativa e as com democracia representativa em 1999 e 2003. Foram investigadas as receitas orçamentárias, correntes, de impostos, o imposto predial e territorial urbano, as despesas orçamentária, corrente, de pessoal e de investimento e observou-se que as receitas e as despesas públicas *per capita* nos municípios relativamente pobres eram menores nos que utilizavam o OP. Com o aumento da renda *per capita*, ocorria uma maior expansão das receitas e despesas nas cidades com o OP. Nos municípios de renda *per capita* mais elevada, as receitas e despesas orçamentárias e correntes *per capita* tenderam a serem maiores nas cidades com OP.

O governo local era menor nas cidades relativamente pobres e com o OP e maior nas cidades relativamente ricas e com OP, em comparação aos municípios que empregam somente democracia representativa. Uma possível explicação é que os cidadãos preferem pagar menos impostos e, portanto, receberem uma menor quantidade de serviços públicos nos municípios pobres. Com isso, eles podem adquirir uma maior quantidade de produtos no mercado privado. À medida que a renda *per capita* municipal cresce e a demanda por serviços aumenta, os cidadãos escolhem um governo maior que ofereça mais serviços públicos e de melhor qualidade. Por conseguinte, nos municípios com

OP, as prefeituras oferecem serviços públicos mais próximos da quantidade ótima demandada pela população.

Também foram observadas diferenças nos gastos *per capita* em educação, cultura e esporte e lazer e em habitação entre os municípios com e sem OP para 2003. Nas cidades que utilizam o OP, verificou-se um crescimento desses gastos com o aumento da renda *per capita*, enquanto o mesmo não ocorreu nos municípios que utilizavam somente democracia representativa. Essas despesas, as quais possuem um forte efeito redistributivo, foram superiores nos municípios com OP. As escolhas sociais nas cidades com democracia participativa tiveram um efeito redistributivo superior às realizadas nos municípios que não empregavam o OP.

Os resultados fornecem indicações preliminares de que a política fiscal nos municípios que utilizam democracia participativa resulta em uma oferta de serviços públicos mais próxima à realidade dos municípios e em um efeito redistributivo. Portanto, há razões objetivas para o emprego crescente do OP. Contudo, é fundamental a continuidade da presente linha de pesquisa, investigando se esses efeitos persistem ao longo do tempo e são observados em outros aspectos da política fiscal e da administração pública.

Referências

- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAUMOL, W. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, v. 57, n. 3, p. 415-426, 1967.
- BOHNET, I.; FREY, B. Direct-democratic rules: the role of discussion. *Kyklos*, v. 47, n. 3, p. 341-354, 1994.
- BOIX, C. Democracy, growth, and the public sector. *American Journal of Political Science*, v. 45, p. 1-17, 2001.
- CIDADE. *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE, 1999.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- FELD, L.; KIRCHGÄSSNER, G. Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the swiss experience. *European Journal of Political Economy*, v. 16, n. 2, p. 287-306, 2000.
- _____. Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. *Public Choice*, v. 109, n. 3-4, p. 347-370, 2001.
- _____. Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from swiss municipalities. In: POTERBA, J.; HAGEN, J. (Ed.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

FELD, L.; SAVIOZ, M. Direct democracy matters for economic performance. *Kyklos*, v. 50, n. 4, p. 507-538, 1997.

FREY, B. A constitution for knaves crowds out civic virtues. *Economic Journal*, v. 107, n. 443, p. 1043-1053, 1997.

_____. Direct democracy: politico-economic lessons from swiss experience. *American Economic Review Papers and Proceedings*, v. 84, n. 2, p. 338-342, 1994

FREY, B., KUCHER, M.; STUTZER, A. Outcome, process & power in direct democracy: new econometric results. *Public Choice*, v. 107, p. 271-293, 2001.

HABERMAS, J. *Theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2000: primeiros resultados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. [CD-ROM].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto interno bruto dos municípios 1999-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

MACKINNON, J., WHITE, H.; DAVIDSON, R. Test for model specification in the presence of alternative hypotheses: some further results. *Journal of Econometrics*, v. 21, n. 1, p. 53-70, 1983.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, A. *Experiências de orçamento participativo no Rio Grande do Sul em 2001-2004*. Porto Alegre: Departamento de Economia, PUCRS, 2005.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, A. Participatory budgeting in Porto Alegre. *Indicator S A*, Johannesburg, v. 17, p. 71-78, 2000.

MATSUSAKA, J. Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years. *Journal of Political Economy*, v. 103, n. 3, p. 587-623, 1995.

_____. Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the twentieth century. *Journal of Law and Economics*, v. 43, n. 2, p. 619-650, 2000.

NAVARRO, Z. "Affirmative democracy" and redistributive development: the case of "Participatory Budgeting" in Porto Alegre, Brazil [1989-1997]. Cartagena: Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, 1998.

POMMEREHNE, W. Private versus öffentliche muellabfuhr-nochmals Betrachtet. *Finanzarchiv*, v. 41, p. 466-475, 1983.

POMMEREHNE, W.; WECK-HANNEMAN, H. Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, v. 88, n. 1-2, p. 161-170, 1996.

RESENDE, F. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 274-289, 2006.

RIBEIRO, A.; GRAZIA, G. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1977 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

ROMER, T.; ROSENTHAL, H. Bureaucrats versus voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy. *Quarterly Journal of Economics*, v. 93, n. 4, p. 563-587, 1979.

SANTERRE, R. Representative versus direct democracy: are there any expenditure differences? *Public Choice*, v. 60, p. 145-154, 1989.

_____. Representative versus direct democracy: the role of public bureaucrats. *Public Choice*, v. 76, n. 3, p. 189-198, 1993.

SANTOS, B. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, p. 461-509, 1998.

SEN, A. Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 3, p. 3-17, 1999.

TEIXEIRA, A. *Orçamento Participativo: condições de implementação, medidas do êxito e formatos da experiência*. Seminário de Tiradentes. Tiradentes, 2002. Mimeo.

WORLD BANK. Brazil: Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre. Report n. 40144, Washington, 2008.

Recebido em: 15/09/2009.

Aceito em: 01/12/2009.