

# **Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos**

Adalmir A. Marquetti

Doutor em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PPGE-PUCRS,  
Departamento de Economia, Av. Ipiranga 6681, Porto Alegre, RS, 90910-000, Brasil,  
e-mail: aam@pucrs.br

Duilio de Avila Bêrni

Doutor em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PPGE-PUCRS,  
Departamento de Economia, Av. Ipiranga 6681, Porto Alegre, RS, 90910-000, Brasil,  
e-mail: daberni@pucrs.br

## **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo investigar o efeito do Orçamento Participativo (OP) em termos da performance fiscal e da distribuição da receita e dos gastos públicos nos municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes em 2000 nas gestões 1997-2000 e 2001-2004. Na primeira gestão havia seis municípios com OP, número que passou para 10 na segunda gestão, correspondendo, respectivamente, a 23,6% e 41,8% da população gaúcha. Foram investigadas as receitas orçamentárias, os impostos, o IPTU, a despesa orçamentária, a despesa corrente e a despesa de pessoal em 1999 e 2003. Os resultados mostram que nos municípios pobres e com OP as receitas e as despesas públicas per capita foram menores do que nas cidades sem. Com o aumento da renda per capita ocorre uma maior expansão das receitas e despesas per capita nas cidades com OP do que nos municípios que não utilizam essa forma de democracia participativa.

Palavras Chaves: Orçamento Participativo, Democracia Participativa, Política Fiscal

Área Temática: Economia Urbana

## **1. Introdução**

O Orçamento Participativo, o qual teve origem em Porto Alegre em 1989, é a forma de democracia participativa mais difundida no Brasil. Avritzer (2003, p. 13) define o Orçamento Participativo, OP, 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 como 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

idades brasileiras que utilizam o OP foi crescendo: entre 1989 e 1992 eram 12, entre 1993 e 1996 eram 36 e entre 1997 e 2000 eram 103 (Teixeira, 2002). Entre as cidades brasileiras com população acima de 100 mil habitantes em 2000, 29 tinham experiências de OP entre 1997 e 2000, número que aumentou para 69 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 61 cidades que se enquadram nessa faixa populacional em 2000, 10 tiveram experiências de OP na gestão 2001-2004, representando 30,2% da população gaúcha. Entre 1997 e 2000, seis cidades com população acima de 30 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 país 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, ONGs, e nas instituições internacionais de desenvolvimento. Duas são as razões principais para a aceitação do OP. Alguns autores, mais próximos de um ideário de esquerda, vêem 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 a 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 de 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 (Rhodes, 2000).

Contudo, não há trabalhos na literatura que analisam o efeito do OP sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros. Em particular, que comparam as possíveis diferenças da performance fiscal entre os municípios com OP e os que organizam seu orçamento utilizando somente democracia representativa. Da mesma maneira, não há estudos que comparam os

possíveis efeitos redistributivos do OP entre as cidades com essa forma de democracia participativa e as que empregam somente democracia representativa. Na literatura, há um número limitado de trabalhos que analisam estas questões para o caso de Porto Alegre (Marquetti, 2001, 2003). Assim, apesar das referências das agências internacionais e do aumento do número de cidades que utilizam essa inovação, não há estudos que analisam os efeitos do OP em termos da performance fiscal e da redistribuição comparativamente aos demais municípios.

Tal fato pode ser explicado pelo reduzido material estatístico à disposição dos pesquisadores. Somente em 2003 foi publicada a primeira pesquisa com um levantamento sistemático das experiências de OP no Brasil na gestão 1997-2000 (Ribeiro e Grazia, 2003). Marquetti (2005) investigou quais os municípios do Rio Grande do Sul com população acima de 30 mil habitantes empregavam o OP na gestão 2001-2004.

Assim, buscando contribuir para o preenchimento dessas lacunas na pesquisa, o objetivo desse artigo é investigar o efeito do OP sobre a performance fiscal e o processo redistributivo nos municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes nas gestões 1997-2000 e 2001-2004. Estas questões foram analisadas empregando um modelo econométrico para 1999 e 2003, representando as duas gestões em estudo.

## **2. OP e Democracia Direta**

O OP é uma forma de democracia participativa, a qual 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.

A crise da democracia representativa tem gerado um 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<sup>1</sup>. Essa literatura tem analisado as experiências da Suíça (Feld e Kirchgässner, 2000, Frey, 1994) e dos Estados Unidos (Matsusaka, 1995, 2000, Santerre, 1989, 1993). Ao termo democracia direta se associam 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 referendium, o plebiscito e o *town meeting*. As iniciativas

---

<sup>1</sup> O aumento do interesse por democracia direta pode ser observado nos Estados Unidos, quando em 1996 os eleitores de 20 estados votaram em 96 iniciativas, o maior número desta forma de democracia direta desde a primeira década do século XX (Camobreco, 1998, p. 819). Na Itália foram realizados 31 referendos nos anos 90 (Frey, Kucher e Stutzer, 1999, p. 272). No leste europeu, diversos países incluíram mecanismos de democracia direta nas suas constituições.

e os referendos são empregados com maior frequência. A iniciativa permite que os cidadãos coloquem suas propostas em votação e se tornarão leis se a maioria da população votar a favor, no referendos os cidadãos podem rejeitar uma proposta de lei elaborada por seus representantes.

O OP combina democracia direta com elementos da democracia representativa. Sua engenharia institucional tem evoluído ao longo do tempo em Porto Alegre, bem como nas demais cidades que passaram a utilizá-lo. Há uma estrutura similar entre as diversas experiências (Ribeiro e Grazia, 2003), baseada na forma como o OP foi organizado em Porto Alegre. Nesta cidade, o OP funciona a partir de três fatores. Primeiro, criou-se uma estrutura institucional na forma de uma pirâmide, formada pelas assembleias regionais e temáticas, Fórum de Delegados e Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Segundo, estruturou-se um calendário que distribui as atividades ao longo do ano. Terceiro, foi estabelecido um regulamento que define as regras de participação da sociedade civil e do governo municipal, o papel de cada uma de suas instâncias, a 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. 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 utilizam a mesma metodologia das assembleias regionais. Os temas das 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 rodadas, ocorrem às 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 através do 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 sem direito a voto. O mandato é de um ano com o direito de uma reeleição. Depois de instalado, o COP conta com o suporte técnico do Gabinete de Planejamento (Gaplan), o qual está diretamente ligado ao prefeito.

Em julho/agosto inicia-se a elaboração do orçamento pelo COP e representantes do governo, a partir das prioridades definidas nas assembleias. Cada região escolhe cinco das 13 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. Estas 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 infra-estrutura na região, a população total da região e a prioridade temática da região face às aquelas escolhidas pela cidade como um todo. Os critérios de infra-estrutura da região e da população são seguidos na maior parte das cidades que adotam o OP (Ribeiro e 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: a participação aberta a todos os cidadãos; 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; 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 e 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 e Kirchgässner, 2000, p. 289). Diversas organizações e grupos de interesses participam deste debate, 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 (Habermas, 1973), 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 1.039 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 a 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 sejam diferentes das tomadas em democracia representativa no que tange ao aspecto redistributivo.

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 e Kirchgässner, 2001, p. 343).

Contudo, o processo de competição entre os partidos políticos não se comporta de maneira perfeita, como sugerido por Downs (1957). Diversos autores chamam atenção para os limites deste modelo quando aplicado às democracias representativas. 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 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 eleitor 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 à dos que empregam somente democracia representativa.

### **3. Banco de Dados e o Modelo Empírico**

O procedimento metodológico obedecido constituiu-se de duas etapas. A primeira foi a organização de um banco de dados com informações para as gestões 1997-2000 e 2001-2004 dos municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes em 2000. O maior problema foi à obtenção de dados sobre quais municípios empregavam o OP durante essas gestões. Para 1997-2000, as informações sobre os municípios gaúchos com OP foram obtidas em Ribeiro e Grazia (2003). Por sua vez, para a gestão 2001-2004 foi realizada uma pesquisa de dados primários através de questionário aplicado nos 61 municípios gaúchos nessa faixa populacional em 2000. A partir do questionário foram identificadas quais as cidades gaúchas com adotavam essa forma de democracia direta.

Os dados foram obtidos de diversas fontes. As informações fiscais foram obtidas no Tesouro Nacional com o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA), as informações políticas junto ao Tribunal Regional Eleitoral. Por sua vez, os dados demográficos, econômicos e geográficos foram fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pela Fundação de Economia e Estatística.

A segunda etapa consistiu na definição de um modelo econométrico com o objetivo de 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 relativos aos efeitos da democracia direta sobre a performance fiscal e a redistribuição (Matsusaka, 1995 e 2000, Santerre, 1989 e 1993, Feld e Kirchgässner, 2001 e 1999, Frey, Kucher e Stutzer, 2001, entre outros). O modelo básico toma a forma:

$$R_{mt} = AI_{mt} + BE_{mt} + CI_{mt}.E_{mt} + DP_{mt} + e_{mt}$$

onde  $R_{mt}$  é a variável dependente, representando indicadores de performance fiscal e redistribuição, para o município  $m$  no ano  $t$ ,  $I_{mt}$  é o vetor das variáveis institucionais,  $E_{mt}$  é o vetor de controle para as variáveis econômicas, sociais, geográficas e demográficas,  $P_{mt}$  é o vetor de controle para as variáveis políticas e  $e_{mt}$  é o termo de erro.

As variáveis de performance fiscal utilizadas são as receitas próprias por habitante, as despesas por habitante, o déficit primário por habitante, o aumento na dívida pública por habitante, os investimentos por habitante e as despesas de pessoal por habitante. As variáveis que medem o efeito redistributivo das finanças públicas são as despesas em educação, saúde e moradia por habitante e o montante de tributos sobre a propriedade fundiária por habitante. Quanto maior forem estas despesas por habitante, maior é o efeito redistributivo das finanças públicas municipais. A população de baixa renda é a que mais utiliza estes serviços públicos municipais. Quanto maior for o montante de tributo sobre a propriedade fundiária, maior será o efeito redistributivo da política fiscal. Hunter e Nelson (1989) apresentam uma análise na qual os grupos de interesse organizado, de renda elevada, são capazes de transferir a carga de impostos para os setores não organizados e de menor renda. Entre os grupos organizados os autores citam os proprietários urbanos, os quais seriam capazes de reduzir sua carga de impostos sobre suas propriedades.

As variáveis institucionais consistem de uma dummy com valor um quando o município adota o OP e zero em caso contrário e uma variável de interação entre a dummy e a renda per capita municipal.

As variáveis econômicas, geográficas e demográficas incluem o PIB per capita e a taxa de crescimento nominal do PIB per capita em relação ao ano anterior, transferências do governo federal e estadual, população, a densidade demográfica e localização geográfica. Essas variáveis são fundamentais para controlar as diferenças de desenvolvimento econômico, da capacidade financeira e dos efeitos do ciclo de negócios nos municípios.

A variável política empregada é o percentual de vereadores eleitos filiados aos partidos de esquerda<sup>2</sup>. O objetivo é capturar as preferências dos eleitores em relação às receitas e aos gastos dos municípios.

#### 4. 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 IBGE (2002) o Rio Grande do Sul tinha 61 municípios nessa classe populacional, dos quais seis utilizaram o OP na gestão 1997-2000, número que aumentou para 10 na administração seguinte. Algumas dessas cidades não denominavam seu processo de participação popular de Orçamento Participativo, bem como possuíam diferenças em relação à metodologia utilizada em Porto Alegre. Contudo, diversos elementos dessas experiências eram influenciados pela metodologia de Porto Alegre e 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. Nesses 61 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 regional. Nas dez cidades com OP na gestão 2001-2004 moravam 34,7% da população gaúcha em 2003, as quais produziram 31,8% do PIB estadual.

**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: IBGE (2003 e 2005), Marquetti (2005) e Ribeiro e Grazia (2003).

<sup>2</sup> Os partidos considerados de esquerda foram 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.

Esses números relevam a dimensão das experiências de OP no Rio Grande do Sul. Em 1999, cerca um em cada três habitantes dos municípios com população acima de 30 mil habitantes moravam em cidades com OP. Em 2003, aproximadamente um em cada dois habitantes dos municípios em análise viviam em cidades com OP. Portanto, pode-se dizer que no Rio Grande do Sul 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 tiveram experiências 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, já 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 diversos aspectos do orçamento municipal.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000 representou uma importante modificação nas regras institucionais no que tange ao orçamento público nas três esferas governamentais. O objetivo da LRF 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 (LOA), bem como determinando maior ligação entre elas no que tange às previsões de receitas, despesas e metas fiscais. A LRF também colocou limites nos gastos de pessoal, de endividamento, amortização das dívidas, antecipação de receitas. O mais relevante é o limite de 60% da receita corrente líquida para o gasto com pessoal.

A Tabela 2 apresenta as estimativas do modelo sobre a relação entre a receita orçamentária e o OP para os anos de 1999 e 2003. Cada coluna na tabela representa uma regressão. Diversas observações podem ser realizadas a partir desses resultados. Primeiro, as regressões explicam entre 60% e 75% das variações da receita orçamentária. Segundo, a renda per capita é significativa estatisticamente ao nível de 1% nas quatro regressões, quanto maior a renda per capita municipal, maior é a receita municipal. Os coeficientes estimados para densidade foram não significativos estatisticamente aos níveis tradicionalmente considerados. O

mesmo resultado ocorreu em relação ao crescimento do PIB municipal, uma *proxy* para o efeito do ciclo de negócios nas cidades, bem como para a participação dos partidos de esquerda nas câmeras de vereadores. Por sua vez, o coeficiente estimado para a população foi significativo somente para o modelo restrito de 2003. Nesse caso, houve uma associação positiva e estatisticamente significativa ao nível de 1% entre a população e a receita orçamentária per capita.

**Tabela 2:** A relação entre a receita orçamentária per capita e o OP em 1999 e 2003

Variáveis	1999	1999	2003	2003
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	244,6* (7,05)	226,7* (8,58)	423,3* (5,48)	392,7* (6,78)
PIB per capita	0,0220* (5,55)	0,0217* (6,17)	0,01698* (3,11)	0,01883* (3,58)
OP	-171,55** (3,25)	-197,94* (-2,94)	-223,75*** -1.796527	-213,58*** (-1,97)
OP * PIB per capita	0,0298** (2,44)	0,029915* (2,88)	0,017896** (2,03)	0,019104** (2,24)
Densidade	-0,014 (-0,93)	–	0,043347 (1,64)	–
População	-0,00012 (-0,79)	–	0,000466 (1,27)	0,00049* (4,32)
Esquerda	-37,27 (-0,59)	–	-105,6 (-0,67)	–
Ciclo de negócios	0,993 (1,02)	–	0,3934 (0,22)	–
Porto Alegre	553,4* (3,25)	389,1* (5,3)	1,333 (0,0029)	–
Ricos	-137,9* (-2,71)	-161,6* (-3,57)	-369,49* (-3,39)	-373,99* (-3,77)
Praia	183,2* (5,07)	192,4* (5,37)	273,0* (3,17)	284,54* (3,46)
Panambi	–	–	532,11* (3,66)	501,17* (3,62)
R <sup>2</sup>	75,4	72,5	62,3	60,6
R <sup>2</sup> ajustado	70,2	69,3	54,3	55,4
teste F	14,41	22,41	7,64	11,4
Teste de White	6,92	3,86	7,6	4,59
Jarque-Bera	4,32	4	1,03	0,21
Teste Reset	6***	3,02	8,987279*	5,61
Número de observações	58	58	60	60

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

Os municípios localizados no litoral possuem uma maior receita orçamentária per capita do que os demais em 1999 e 2003. O mesmo foi verdadeiro para Porto Alegre em 1999 e para Panambi em 2003. Esse último município é um *outlier* em 2003.

Os resultados tanto para 1999 como para 2003 mostram diferenças importantes entre os municípios que utilizam o OP e os que não empregam essa forma de democracia participativa. Os coeficientes estimados para a *dummy* dos municípios com OP foram negativos e estatisticamente significativos a 5% para o modelo (1), a 1% para o modelo (4) e a 10% para os modelos (1) e (2). Por sua vez, os coeficientes estimados para a variável de interação entre os municípios com OP foram positivos e significativos ao nível de 10% para os modelos (1), (3) e (4) e ao nível de 1% para o modelo (2). Em seu conjunto, esses resultados indicam que nos municípios pobres e com OP, a receita orçamentária per capita é inferior aos que não utilizam o OP. Contudo, na medida em que aumenta a renda per capita ocorre um crescimento mais acentuado da receita orçamentária per capita nas cidades com OP. Assim, nos municípios mais ricos a receita orçamentária per capita nas cidades com OP é maior do que nas cidades que empregam somente democracia representativa.

A Tabela 3 apresenta os resultados das estimativas para a relação entre impostos per capita e OP em 1999 e 2003. Em 1999, os impostos per capita foram maiores nas cidades com maior população, nos municípios praianos e nos municípios com melhor desempenho econômico. Por sua vez, nos três municípios com maior renda per capita, os impostos per capita foram menores do que nos demais quando consideradas as variáveis de controle. O PIB per capita foi significativo estatisticamente a 5% no modelo (6), indicando que o imposto per capita é mais elevado nos municípios mais ricos. Por sua vez, os coeficientes estimados foram não significativos para as variáveis densidade, participação dos partidos políticos nas câmeras de vereadores, para o município de Porto Alegre, bem como para a receita de transferência per capita.

Para 2003, os coeficientes estimados indicam que os impostos per capita foram superiores nos municípios com maior população, nas cidades praianas e nos municípios que receberam maior receita de transferência per capita. O modelo (8) também indica que os municípios com maior percentagem de vereadores de esquerda tiveram um imposto per capita mais elevado do que os demais. Por sua vez, foram não significativos estatisticamente os coeficientes estimados para o PIB per capita, a densidade populacional, o ciclo de negócios, para a cidade de Porto Alegre e os municípios ricos.

**Tabela 3:** A relação entre impostos per capita e OP em 1999 e 2003

Variáveis	1999	1999	2003	2003
	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Constante	-1,4274 (-0,826)	-0,7468 (-0,668)	-3,3122 (-1,739)	-3,2572** (-2,199)
PIB per capita	0,0000216 (0,575)	0,000054** (2,097)	-0,000133 (0,329)	-0,0000077 (-0,444)
OP	-1,398** (-2,597)	-1,5855* (-3,295)	-0,2969 (-0,705)	-0,3604 (-0,891)
OP * PIB per capita	0,000156*** (1,814)	0,0002* (2,732)	-0,000012 (-0,381)	-0,0000143 (-0,493)
Densidade	0,0000469 (0,417)	-	0,000018 (0,173)	-
Logaritmo da população	0,365** (2,652)	0,339* (3,444)	0,497* (3,208)	0,487* (3,927)
Esquerda	-0,00549 (-0,012)	-	0,718221 (1,355)	1,13275** (2,479)
Porto Alegre	0,255305 (0,352)	-	0,28759 (0,496)	-
Ciclo de negócios	0,01672** (2,323)	0,01582** (2,3051)	0,00753 (1,262)	-
Municípios ricos	-0,7969** (-2,184)	-0,8582** (-2,443)	-0,5386 (-1,289)	-
Praia	1,704733* (6,350)	1,72073* (6,520)	1,3346* (4,420)	1,2215* (4,27048)
Receita de transferência per capita	0,00209 (1,232)	-	0,00314* (3,376)	0,00368* (5,173)
R <sup>2</sup>	63,23	60,36	56,08	53,33
R <sup>2</sup> ajustado	54,44	54,80	46,02	47,04
Teste F	7,19	10,87	5,57	8,49
Teste de White	10,15	7,19	20,05	17,63
Jarque-Bera	0,55	0,96	0,88	0,09

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

Houve diferenças entre os municípios com OP e os que empregam somente democracia representativa no que tange aos impostos per capita somente para 1999. Para esse ano, os coeficientes estimados para a *dummy* dos municípios com OP foram negativos e estatisticamente significativos a 5% nos modelos (5) e (6). Os coeficientes estimados para a variável de interação entre os municípios com OP foram positivos e significativos ao nível de 10% para o modelo (5) e a 1% para o modelo (6). Por outro lado, nenhum desses coeficientes foi significativo estatisticamente para 2003. Assim, para 1999 verifica-se que nos municípios pobres e com OP o impostos per capita é menor do que os municípios pobres e sem OP, o contrário ocorreu nos municípios com renda per capita mais elevada.

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

Os resultados para as estimativas da relação entre IPTU per capita e OP em 1999 e 2003 são apresentados na Tabela 4. Para 1999, o coeficiente estimado para o PIB per capita foi não significativo estatisticamente para o modelo (9), sendo negativo e significativo estatisticamente a 10% no modelo (10). Esse resultado indica que o IPTU per capita se manteve constante ou declinou na medida em que a riqueza do município aumentava, mantidos constantes os demais fatores explicativos. Os coeficientes estimados para a população foram positivos e significativos estatisticamente a 10% no modelo (5) e a 5% no (6). O PIB per capita foi maior nas cidades com melhor desempenho em termos de crescimento. Os municípios localizados na praia cobram um maior IPTU per capita do que os demais. Por sua vez, quanto maior a área, menor foi o IPTU per capita cobrado nas cidades. Por fim, o coeficiente para as receitas de transferência per capita foi significativo estatisticamente e positivo no modelo (10).

Para 2003, os coeficientes que foram estatisticamente significativos aos níveis usuais foram os da população, os da receita de transferências per capita e os dos municípios localizados na praia.

De maneira similar ao caso dos impostos per capita, houve diferenças significativas estatisticamente entre os municípios com e sem OP somente para 1999. Os coeficientes estimados para a *dummy* das cidades com OP foram negativas e estatisticamente significativas a 5% no modelo (9) e a 1% no modelo (10), enquanto os coeficientes para a variável de interação entre o PIB per capita e os municípios com OP foram positivos e estatisticamente significativos a 10%. Portanto, no municípios pobres e com OP o IPTU é menor do que nos demais municípios pobres. Além disso, quando a renda per capita dos municípios se elevam, o IPTU per capita nos municípios com OP aumenta.

**Tabela 4:** A relação entre IPTU per capita e OP em 1999 e 2003

Variável	1999	1999	2003	2003
	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12
Constante	0,1874 (0,088)	0,28983 (0,163)	-3,0246 (-1,138)	-2,96967 (-1,447)
PIB per capita	-0,000073 (-1,509)	-0,000076*** (-1,726)	-0,000012 (-0,342)	-0,000028 (-1,164)
OP	-1,669** (-2,536)	-1,7943* (-2,797)	-0,3032 (-0,516)	-0,4538 (-0,810)
OP * PIB per capita	0,00018*** (1,706)	0,000201*** (1,968)	-0,000021 (-0,495)	-0,000024 (-0,595)
Densidade	-0,00021 (-1,128)	–	-0,00006 (-0,304)	–
Log(População)	0,3307*** (1,951)	0,25768** (1,964)	0,4165*** (1,884)	0,39734** (2,314)
Esquerda	-0,2112 (-0,376)	–	0,5807 (0,788)	1,17056*** (1,849)
Porto Alegre	0,3718 (0,415)	–	0,7073 (0,851)	–
Ciclo de negócios	0,0286* (3,256)	0,02855* (3,389)	0,0118 (1,331)	–
Municípios ricos	-0,7607 (-1,634)	-0,79252*** (-1,747)	-0,6223 (-1,047)	–
Praia	1,6896* (5,001)	1,73582* (5,285)	1,6044* (3,383)	1,4866* (3,752)
Receita de transferência per capita	0,00325 (1,579)	0,00364** (2,189)	0,00321** (2,463)	0,00374* (3,795)
Log(Área)	-0,2289** (0,187)	-0,1542** (0,289)	-0,0186 (-3,024)	–
R <sup>2</sup>	60,86	59,42	41,74	37,13
R <sup>2</sup> ajustado	50,43	51,82	26,87	28,66
teste F	5,83	7,81	2,80	4,38
Teste de White	17,63	14,91	18,14	
Jarque-Bera	1,53	1,37	0,32	

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

Esse resultado contrasta com os municípios que empregavam somente democracia representativa em 1999. Nos municípios relativamente pobres e sem OP, o IPTU per capita, um imposto sobre a propriedade fundiária, é mais elevado ao de igual valor ao das cidades relativamente mais ricas. Nas cidades com OP, o IPTU per capita aumenta com a riqueza da cidade. Isso indica que o OP alterou a lógica de como o principal imposto municipal sobre a propriedade fundiária era cobrado nas cidades gaúchas em 1999. O IPTU tinha um caráter redistributivo nas cidades com OP, enquanto possuía um caráter regressivo nas cidades sem essa

forma de democracia participativa. Contudo, em 2003 não houve diferenças estaticamente significativas entre esses grupos de municípios.

A Tabela 5 apresenta os resultados da relação entre a despesa orçamentária per capita e OP em 1999 e 2003. Para 1999, o coeficiente estimado para a variável PIB per capita foi positivo e significativo estatisticamente a 1% nos modelos (13) e (14), indicando que a medida que se eleva a renda per capita das cidades ocorre um aumento da despesa orçamentária per capita. Os municípios localizados na praia e a cidade de Porto Alegre também tiveram uma despesa per capita superior as demais cidades, ocorrendo o contrário nos três municípios de maior renda per capita. O coeficiente estimado para a variável populacional foi negativo e estatisticamente significativo a 10% no modelo (14), indicando que municípios populosos possuem uma menor despesa orçamentária per capita.

Os modelos estimados para 2003 apresentaram resultados similares. Contudo, o efeito populacional não se fez presente, tendo sido substituído pelo efeito positivo entre densidade populacional e despesa orçamentária per capita. O município de Panambi foi um *outlier* em 2003, apresentando uma despesa orçamentária muito superior aos demais. Não foram estatisticamente significativos aos níveis usuais nos quatro modelos os coeficientes estimados para os efeitos do ciclo de negócios e para a *proxy* da influência dos partidos de esquerda na câmara de vereadores.

Os resultados para 1999 e 2003 apontam para diferenças na despesa orçamentária per capita entre os municípios que empregavam OP e os que não utilizam essa forma de democracia participativa. Novamente, os coeficientes estimados para as variáveis *dummy* das cidades com OP foram negativos e estatisticamente significativas aos níveis usuais nos quatro modelos estimados. Por sua vez, os coeficientes para a variável de interação entre o PIB per capita e o OP foram positivos e estatisticamente significativos. Isso significa que os municípios de menor renda per capita, os que adotavam o OP tinham uma menor despesa orçamentária per capita do que as demais. Por outro lado, a despesa orçamentária per capita nas cidades de renda mais elevada era superior nos municípios que empregavam o OP.

As estimativas da relação entre as despesas correntes e o OP são apresentadas na Tabela 6. Os resultados foram similares aos da despesa orçamentária. Considerando-se os níveis padrões de significância estatística, as estimativas mostram uma associação positiva entre a despesa corrente per capita e o PIB per capita para 1999 e 2003, os municípios localizados na praia e Porto Alegre tiveram uma despesa per capita mais elevada que os demais, ocorrendo o contrário nos municípios mais ricos.

**Tabela 5:** A relação entre despesa orçamentária per capita e OP em 1999 e 2003

Variável	1999	1999	2003	2003
	modelo 13	modelo 14	modelo 15	modelo 16
Constante	534,62* (3,206)	588,59* (4,028)	163,1239 (0,386)	429,67* (8,075)
PIB per capita	0,01806* (5,101)	0,01782* (5,805)	0,01398* (2,745)	0,01428* (2,879)
OP	-187,58* (-2,845)	-198,02* (-3,355)	-213,17*** (-1,835)	-188,62*** (-1,910)
OP * PIB per capita	0,03369* (3,225)	0,03534* (3,860)	0,02205* (2,694)	0,02179** (2,771)
Densidade	-0,005179 (-0,375)	–	0,04955** (2,217)	0,04984*** (1,995)
Log(População)	-24,62517 (-1,651)	-30,049** (-2,330)	25,900 (0,683)	–
Esquerda	-30,36209 (-0,529)	–	-64,142 (-0,445)	–
Porto Alegre	400,33* (5,393)	396,122* (5,775)	507,26* (3,299)	543,46* (4,028)
Ciclo de negócios	0,533183 (0,606)	–	0,038744 (0,0236)	–
Municípios ricos	-104,27** (-2,291)	-100,05** (-2,326)	-291,42* (-2,853)	-270,98* (-2,949)
Praia	138,24* (4,136)	135,92* (4,183)	250,68* (3,028)	239,17* (3,147)
Panambi	–	–	514,99* (3,763)	485,98* (3,796)
R <sup>2</sup>	74,95	74,41	66,08	65,62
R <sup>2</sup> ajustado	69,62	70,83	58,31	60,23
teste F	14,06*	20,77*	8,50*	12,17*
Teste de White	7,16	4,29	13,73	13,3
Jarque-Bera	3,49	2,44	1,35	1,37
Número de observações	58	58	60	60

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

Para 1999 o coeficiente estimado para a população foi negativo e significativo estatisticamente ao nível de 5% no modelo (18), indicando que municípios de maior população tiveram uma menor despesa per capita. Panambi foi um *outlier* em 2003, tendo uma despesa corrente per capita superior aos demais municípios.

Novamente as estimativas revelam diferenças entre os municípios com utilizam OP e os que não empregam essa forma de democracia participativa. O coeficiente estimado para a presença de OP nos municípios foi negativo e estatisticamente significativo a 1%, enquanto o coeficiente para a variável de interação entre o PIB per capita e OP foi positivo e significativo estatisticamente ao nível de 1%. Esse resultado mostra que no caso de municípios de menor per

capita e com OP a despesa corrente per capita foi menor do que nas cidades que não empregam essa forma de democracia participativa, ocorrendo o inverso no caso das cidades de maior renda per capita.

**Tabela 6:** A relação entre despesa corrente per capita e OP em 1999 e 2003

Variável	1999	1999	2003	2003
	Modelo 17	modelo 18	modelo 19	modelo 20
Constante	458.59* (3.091)	516.17* (3.961)	225.86 (0.593)	403.56** 8.426605
PIB per capita	0.01631* (5.176)	0.01519* (5.550)	0.00994** (2.163)	0.01115** (2.544)
OP	-163.90* (-2.795)	-183.78* -	-188.603*** (-1.799)	-141.66 (-1.630)
OP * PIB per capita	0.02912* (3.134)	0.03249* (3.979)	0.020329* (2.752)	0.02033* (2.866)
Densidade	-0.012885 (-1.048)	-	0.02689 (1.134)	-
Log(População)	-21.78 (-1.642)	-26.29** (-2.286)	16.44 (0.480)	-
Esquerda	11.799 (0.2310)	-	1.087 (0.008)	-
Porto Alegre	379.46* (5.747)	360.49* (5.892)	529.85* (3.819)	602.52* (5.167)
Ciclo de negócios	0.176681 (0.226)	-	0.069985 (0.047)	-
Municípios ricos	-71.56*** (-1.767)	-66.62*** (-1.736)	-242.49** (-2.631)	-236.46* (-2.857)
Praia	114.17* (3.839)	112.36* (3.877)	198.32** (2.655)	193.39* (2.824)
Panambi	-	-	441.33* (3.575)	419.84* (3.646)
R2	74.94	74.26	63.47	62.20
R2 ajustado	69.61	70.66	55.09	57.11
Teste F	14.06*	20.61*	7.58*	12.22*
Teste de White	8.53	10.58	15.06	9.83
Jarque-Bera	0.72	1.03	1.47	1.11
Número de observações	58	58	60	60

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

A Tabela 7 mostra os resultados da relação entre despesa de pessoal per capita e OP em 1999 e 2003. Para 1999, os coeficientes para o PIB per capita foram positivos e estatisticamente significativos a 1% nos modelos (21) e (22), indicando que a despesa de pessoal per capita aumenta com a riqueza dos municípios. Porto Alegre e os municípios localizados na praia também tiveram uma maior despesa com pessoal per capita, contrastando com os municípios mais ricos da amostra que tiveram, conforme o modelo (22), uma despesa de pessoal per capita

menor do que as demais cidades. A despesa de pessoal per capita não foi influenciada pelo ciclo de negócios e pela maior representatividade dos partidos de esquerda nas câmaras de vereadores.

**Tabela 7:** A relação entre despesa de pessoal per capita e OP em 1999 e 2003

Variável	1999	1999	2003	2003
	Modelo 21	modelo 22	modelo 23	modelo 24
Constante	395,35* (4,577)	349,53* (4,597)	311,89* (1,906)	212,77* (11,081)
PIB per capita	0,007829* (4,267)	0,00866* (5,419)	0,002795 (1,561)	0,001533 (0,811)
OP	-58,47** (-1,712)	-43,00 (-1,399)	-71,85*** (-1,816)	-76,94** (-2,472)
OP * PIB per capita	0,011416* (2,109)	0,00875*** (1,836)	0,007118** (2,287)	0,006511** (2,392)
Densidade	0,006009 (0,839)	–	0,021853** (2,284)	0,023845* (3,036)
Log(População)	-25,4245* (-3,291)	-21,16* (-3,154)	-8,978 (-0,61534)	–
Esquerda	14,92249 (0,502)	–	-1,157 (-0,019)	–
Porto Alegre	83,57** (2,173)	94,97** (2,660)	330,15* (9,758)	315,51* (16,739)
Ciclo de negócios	0,131596 (0,288)	–	-0,51156 (-1,083)	–
Municípios ricos	-38,1024 (-1,616)	-45,13** (-2,016)	-33,9694 (-0,899)	–
Praia	78,20401* (4,516)	80,73* (4,774)	84,64545 (1,074)	91,05 (1,214)
Panambi	–	–	192,96* (10,457)	198,98* (12,933)
R2	63,21	62,08	62,48	60,82
R2 ajustado	55,38	56,77	53,88	55,55
teste F	8,07	11,69	7,27	11,53
Teste de White	20,18	14,58	31,2	26,84
Jarque-Bera	1,81	1,06	4,56	4,12
Número de observações	58	58	60	60

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

Para 2003, os modelos estimados mostram que as despesas per capita se associam positivamente com a densidade populacional. Além disso, os municípios de Porto Alegre e Panambi tiveram uma maior despesa de pessoal per capita do que os demais.

Os resultados apontam novamente para diferenças entre os municípios que adotavam o OP em relação aos que empregavam somente democracia representativa. Em 1999, a estimativa para a variável *dummy* das cidades com OP foi negativa e estatisticamente significativas a 5% para o modelo (21) e não significativa para o modelo (22). Os coeficientes para o termo de

interação entre o OP e o PIB per capita foram positivos e estatisticamente significativos a 1% no modelo (21) e a 10% no (22). Para 2003, os coeficientes da variável dummy foram negativos e significativos estatisticamente a 10% no modelo (23) e a 5% no modelo (24). Por sua vez, a variável de interação foi positiva e estatisticamente significativa a 5% nos dois modelos. Logo, os municípios de menor renda per capita em 1999 com OP gastam menos do que seus congêneres que não empregam OP, mas na medida em que a renda per capita aumenta ocorre um crescimento maior das despesas de pessoal per capita nos municípios que adotam o OP. Em 2003, os municípios pobres e com OP possuem uma menor despesa de pessoal per capita do que os demais municípios pobres, ocorrendo o contrário nos municípios de maior renda per capita.

Portanto, o OP teve efeito sobre as receitas e gastos públicos per capita em 1999 e 2003. Em 1999 e 2003 as receitas e as despesas públicas per capita foram menores nas cidades relativamente pobres com OP em relação às outras cidades pobres que não possuem OP. Contudo, quando a renda per capita das cidades aumenta, também crescem as receitas e despesas públicas nas cidades com OP. Este padrão não foi verificado nos demais municípios.

## **5. Conclusão**

Este trabalho investigou o efeito da democracia participativa na forma do OP em termos da performance fiscal e da distribuição da receita e dos gastos públicos nos municípios gaúchos com população acima de 30 mil habitantes em 2000. Na gestão 1997-2000 havia seis municípios gaúchos com OP, número que passou para dez na gestão 2001-2004, correspondendo, respectivamente, a 23,6% e 41,8% da população gaúcha.

Foram investigadas as receitas orçamentárias, os impostos, o IPTU, a despesa orçamentária, a despesa corrente, e a despesa de pessoal em 1999 e 2003. Os resultados mostram que as receitas e as despesas públicas per capita foram menores nos município relativamente pobres com OP em relação aos demais municípios pobres. Por outro lado, com o aumento da renda per capita ocorre uma expansão das receitas e despesas nas cidades com OP. Esse comportamento não foi observado nos municípios sem OP. Esses resultados indicam uma melhor performance e um caráter redistributivo na política fiscal dos municípios com OP.

Contudo, esses são resultados iniciais e que precisam de novas investigações. Há algumas diferenças importantes nos resultados entre 1999 e 2003. Essas respostas divergentes apontam para a necessidade de dar continuidade à presente linha de pesquisa, com a realização de estudos similares para outros anos e outros estados da federação.

## 6. Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. (2003). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- BANCO MUNDIAL. (2000). *No limiar do século XXI*. Washington: Banco Mundial.
- BOHNET, I. e FREY, B. 1994. "Direct-democratic rules: the role of discussion". *Kyklos*, 47, 341-354.
- CAMOBRECO, John. 1998. "Preferences, fiscal policies, and the initiative process". *Journal of Politics*, 60, 819-829.
- CIDADE (1999). *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE.
- DOWNS, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper
- FELD, Lars P. e KIRCHGÄSSNER, Gebhard. (2000). "Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience". *European Journal of Political Economy*, 16, 287-306.
- FELD, Lars P. e KIRCHGÄSSNER, Gebhard. (2001). "Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities". *Public Choice*, 109, 347-370.
- FELD, Lars P. e SAVIOZ, Marcel R. (1997). "Direct Democracy Matters for Economic Performance". *Kyklos*, 50, 507-538.
- FREY, Bruno S. (1994). "Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience". *American Economic Review Papers and Proceedings*, 84, 338-342.
- FREY, Bruno S. (1997). "A constitution for knaves crowds out civic virtues". *Economic Journal*, 107, 1043-1053.
- FREY, Bruno S., KUCHER, Marcel e STUTZER, Alois. (2001). "Outcome, process & power in direct democracy: new econometric results". *Public Choice*, 107, 271-293.
- IBGE. (2002). *Censo Demográfico 2000: Primeiros Resultados da Amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, CD-Room.
- HABERMAS, Jürgen. (1984). *Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon.
- MARQUETTI, Adalmir. (2000). "Participatory budgeting in Porto Alegre". *Indicator S A*, Johannesburg, v.17, p. 71-78.
- MARQUETTI, Adalmir. (2002). "Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre". In: VERLE, João e BRUNET, Luciano. (Org.). *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre-Brasil*. Porto Alegre: Guayí.
- MARQUETTI, Adalmir (2003). "Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre". In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- MATSUSAKA, John G.(1995). "Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years". *Journal of Political Economy*, 103, 587-623.
- MATSUSAKA, John G. (2000). "Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the Twentieth Century". *Journal of Law and Economics*, 43, 619-650.
- POMMERHNE, Werner W. (1978). "Institutional approaches to public expenditure: empirical evidence from Swiss municipalities". *Journal of Public Economics*, 9, 225-280.
- POMMERHNE, Werner W. (1990). "The empirical relevance of comparative institutional analysis". *European Economic Review*, 34, 458-469.
- RIBEIRO, Ana C. e Grazia, Grazia de. (2003). *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1977 a 2000*. Petrópolis: Vozes.
- ROMER, Thomas e ROSENTHAL, Howard. (1979). "Bureaucrats versus voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy". *Quarterly Journal of*

*Economics*, 93, 563-587.

SANTOS, Boaventura. (1998). "Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice". *Politics and Society*, v. 26, n. 4.

SEN, A. (1999). "Democracy as a universal value". *Journal of Democracy*, 10, 3-17.

TEIXEIRA, Ana Claudia. (2000). *Orçamento Participativo: condições de implementação, medidas do êxito e formatos da experiência*. Mimeo, Seminário de Tiradentes, Tiradentes.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.