

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

HENRIQUE CÁNDANO PEIXOTO

**EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA FISCAL DOS GRANDES
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Porto Alegre

2011

HENRIQUE CÁNDANO PEIXOTO

**EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA FISCAL DOS GRANDES
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Adalmir Marquetti

Porto Alegre

2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P379e Peixoto, Henrique Cándano
Efeitos da participação popular na política fiscal dos grandes municípios brasileiros. / Henrique Cándano Peixoto. – Porto Alegre, 2011.
74 f.

Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, PUCRS.
Orientação: Prof. Dr. Adalmir Marquetti.

1. Economia. 2. Orçamento Participativo. 3. Democracia Participativa. 4. Política Fiscal - Brasil. 5. Finanças Públicas – Orçamentos. I. Marquetti, Adalmir. II. Título.

CDD 336.81

Bibliotecária responsável:

Cíntia Borges Greff – CRB 10/1437 – E-mail: norma.abnt@gmail.com

Henrique Cândano Peixoto

“EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA FISCAL DOS GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS”

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Mestrado em Economia do Desenvolvimento da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 29 de março de 2011, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:



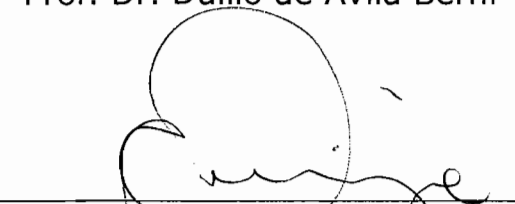
Prof. Dr. Adalmir Antonio Marquetti
Presidente da Sessão



Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano



Prof. Dr. Duilio de Avila Bêrni



Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Adalmir Marquetti pela orientação prestada com generosidade e incentivo constantes no desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores e funcionários da FACE do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico pelo conhecimento compartilhado e pronta disponibilidade.

Aos funcionários da Biblioteca do IBGE, sede de Porto Alegre, pela gentileza e auxílio prestados na obtenção dos dados.

Aos meus familiares. A Denise, primeira leitora e apoiadora.

A todos os colegas e amigos pelo apoio permanente.

A CAPES pelo auxílio fornecido.

RESUMO

Esse trabalho investigou os efeitos da utilização do Orçamento Participativo como instrumento de gestão pública na política fiscal dos municípios brasileiros com população maior que 100 mil habitantes no censo de 2000, totalizando 223 cidades. O período abrangeu três gestões entre os anos 1997 a 2008. Foi utilizada modelagem econométrica com dados em painel e os resultados estimados com modelos de efeitos fixos e aleatórios. O Orçamento Participativo mostrou ter influência na política fiscal dos municípios. Com os modelos de efeitos fixos, o Orçamento Participativo influenciou na aplicação de mais recursos em educação e cultura e nas despesas de custeio. Nos modelos de efeitos aleatórios, foi significativo nos gastos em educação e cultura, saúde e saneamento, custeio, despesa orçamentária e na maior receita orçamentária. As principais áreas de atuação dos municípios são as funções de educação e saúde, que somadas às funções cultura e saneamento, absorvem mais da metade dos orçamentos das cidades. Os modelos testaram outras variáveis explicativas de efeitos sobre a política fiscal, o número de habitantes, nos modelos que se mostrou significativo, apresentou influência na mesma direção da variável do PIB per capita, com cidades com maior população apresentando maiores despesas e receitas per capita, contribuindo para maiores resultados orçamentários. Uma *dummy* para examinar o comportamento das cidades com mais de um milhão de habitantes constatou que quando a cidade é muito grande há menor gasto per capita em educação e saúde que as cidades com menos de um milhão de habitantes e maior gasto em habitação e urbanismo e maior receita tributária per capita. Para mensurar os efeitos sobre os resultados orçamentários, foram adicionados dois modelos com variáveis para verificar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas de custeio e de investimentos. Constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para resultados orçamentários positivos, a despesa em custeio não foi significativa para explicar os resultados orçamentários e os investimentos apresentaram coeficientes significativos e negativos, mostrando ser uma variável de ajuste fiscal para obtenção de resultados superavitários.

Palavras Chaves: Orçamento Participativo. Democracia Participativa. Política Fiscal.

Classificação do JEL: H30, H72

ABSTRACT

This study investigated the effects of the use of participatory budgeting as an instrument of public management in the fiscal policy of the Brazilian cities with populations greater than one hundred thousand inhabitants in the 2000 census, a total of 223 cities. The period covered three administrations between the years 1997 to 2008. The study used econometric modeling with panel data and the estimated results of models with fixed and random effects. The participatory budget has shown an influence on fiscal policy of the municipalities. With the fixed effect models, the Participatory Budget influenced the application of more resources in education and culture and the costs of funding. In random effects models, it was significant in spending on education and culture, health and sanitation, costing, budgeting and spending in the most revenue budget. The main areas of the municipalities are the functions of education and health, which added to the culture and sanitation functions, absorb more than half of city budgets. The models tested other explanatory variables on the effects of fiscal policy, the number of inhabitants in the models that showed significant influence in the same direction as the variable GDP per capita, cities with higher population having higher expenses and income per capita, contributing to higher budget outcomes. A dummy to examine the behavior of cities with over one million people found that when the city is so large there is a lower per capita spending on education and health than in cities with less than one million inhabitants and more spending on housing and urban development and higher tax revenue per capita. To measure the effects on budget outcomes, were added to models with two variables to assess the effects of the Fiscal Responsibility Law, the cost of funding and investment. It was noted that the Fiscal Responsibility Law has contributed to positive budget outcomes, expenditure on cost was not significant to explain the budget and investments showed significant and negative coefficients, showing that a variable of fiscal adjustment to obtain surplus results.

Key-words: Participatory Budgeting. Participatory Democracy. Fiscal Policy.

JEL Codes: H30, H72

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Estrutura Tributária da Constituição Federal de 1988	29
Quadro 2 - Descrição das variáveis dependentes.	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da Arrecadação dos Municípios e Participação das Receitas no PIB – 1994 a 2005 (Valores nominais).....	30
Tabela 2 - Despesa média anual dos municípios por função e participação do PIB – Período de 2004 a 2009.....	35
Tabela 3 - Participação da População e PIB das Cidades Com e Sem OP no Total da População e PIB do Brasil – 1997 a 2008	39
Tabela 4 – Gastos em Educação e Cultura	44
Tabela 5 – Gastos em Saúde e Saneamento	46
Tabela 6 – Gastos em Habitação e Urbanismo.....	48
Tabela 7 – Gastos em Custeio	50
Tabela 8 – Gastos em Investimentos	52
Tabela 9 – Despesa Orçamentária	54
Tabela 10 – Receita Tributária	56
Tabela 11 – Receita Orçamentária.....	58
Tabela 12 – Resultado Orçamentário	61
Tabela 13 – Resultado Orçamentário – Modelo Modificado	62

LISTA DE SIGLAS

COP	- Conselho do Orçamento Participativo
FCO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FINBRA	- Finanças do Brasil
FNE	- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação
IE	- Imposto sobre a Exportação
IEx	- Imposto Extraordinário
IGF	- Imposto sobre Grandes Fortunas
II	- Imposto sobre a Importação
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
IOF	- Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	- Impostos sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	- Imposto de Renda
IRPF	- Imposto sobre a Renda Pessoa Física
IRPJ	- Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica
IRRF	- Imposto de Renda Retido na Fonte
ISC	- Imposto sobre Serviços de Comunicação
ISS	- Impostos sobre Serviços
IT	- Imposto sobre Transportes
ITBI	- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	- Imposto Territorial Rural
IUEE	- Imposto Único sobre Energia Elétrica
IULC	- Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis
IUM	- Imposto Único sobre Minerais
IVVC	- Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos

LC	- Lei Complementar
MP	- Medida Provisória
OP	- Orçamento Participativo
PIB	- Produto Interno Bruto
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	- Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O MODELO REPRESENTATIVO E A PARTICIPAÇÃO	15
2.1 ORIGENS DO MODELO REPRESENTATIVO	15
2.2 A RESTRIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO	17
2.3 O PROCESSO POLÍTICO E A ESCOLHA DOS BENS PÚBLICOS	18
2.4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA	21
2.5 A INOVAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	22
3 DIMENSÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS.....	27
3.1 ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A RECEITA DISPONÍVEL DOS MUNICÍPIOS.....	27
3.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	31
3.3 PERFIL DAS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS.....	34
4 OS EFEITOS DO OP NA POLÍTICA FISCAL DOS MUNICÍPIOS.....	37
4.1 METODOLOGIA.....	37
4.1.1 Descrição dos Dados	37
4.1.2 Modelos Econométricos	41
4.2 RESULTADOS DOS MODELOS.....	42
4.2.1 Gastos em Educação e Cultura	42
4.2.2 Gastos em Saúde e Saneamento	45
4.2.3 Gastos em Habitação e Urbanismo.....	47
4.2.4 Gastos em Custeio	49
4.2.5 Gastos em Investimentos	51
4.2.6 Despesa Orçamentária	53
4.2.7 Receita Tributária	55
4.2.8 Receita Orçamentária	57
4.2.9 Resultado Orçamentário	59

5 CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS	66
ANEXO A – RELAÇÃO DAS CIDADES PESQUISADAS POR ESTADO COM PIB E POPULAÇÃO DE 2008	70

1 INTRODUÇÃO

Desde a implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, há mais de uma década, a experiência se ampliou para mais de uma centena de municípios brasileiros. O debate sobre o Orçamento Participativo continua acalorado, principalmente nas disputas eleitorais. As visões de alguns é que se trata de uma iniciativa inovadora e ampliadora da cidadania, que promove melhor distribuição dos bens públicos e é um palco para a participação qualificada do cidadão nas políticas públicas. Outros não o veem como a melhor forma de definir políticas públicas e que o mecanismo enfraquece o sistema representativo ao descentralizar a discussão tradicionalmente feita no âmbito dos poderes executivo e legislativo ou que a utilização do instrumento não traz substancial alteração nas políticas públicas capaz de promover melhoria na condição de vida da população.

Nesses termos, está se examinando qual é o tipo de democracia que melhor responde os anseios de uma sociedade, com instrumentos de participação direta ou um sistema representativo tradicional. A discussão está na amplitude que o termo democracia pode significar. A forma democrática de ação é tida como a mais adequada em praticamente todas as discussões normativas da atualidade. No entanto há muitas questões bastante controversas que derivam do próprio conceito de democracia, como o entendimento de que escolhas devam ser abrangidas pelo povo. Dentre essas, discutem-se quais as limitações da participação e o momento da manifestação popular, com a consulta ocorrendo em períodos específicos, como ocorre no processo eleitoral tradicional, ou continuamente.

Outra questão frequente é sobre a definição de quem é propriamente o povo habilitado para fazer tais escolhas e os critérios para participar. Na origem do sistema representativo apenas poucos privilegiados possuíam o direito a escolher seus representantes, há menos de um século se discutia a inclusão de analfabetos, mulheres e negros nessa classe de população. Outro ponto é a forma de participar, diretamente ou por meio de representantes constituídos de poderes transferidos pelos cidadãos, ou uma forma mista de ambas.

Esse trabalho não procura examinar exaustivamente os pontos de discussão sobre o aprimoramento da democracia, pois isso envolve várias áreas do conhecimento, tais como a ciência política, sociologia e do direito, apenas para citar as áreas que tratam o tema mais

especificamente. O estudo busca apoio nessas outras áreas do conhecimento para melhor entendimento dessa questão.

Na economia, o tema está na órbita da discussão sobre o papel do Estado nas economias capitalistas e nas suas conseqüências sobre a distribuição e alocação dos recursos na economia, assunto que também envolve muitas ramificações e controvérsias entre os distintos paradigmas.

Assim, o objetivo desse estudo é tentar mensurar os possíveis efeitos da participação da população continuada na elaboração de políticas públicas locais, utiliza, para isso, uma pesquisa empírica para comparar a política fiscal praticada pelos municípios brasileiros com população maior que cem mil habitantes que utilizaram o Orçamento Participativo e os que não empregaram esse instrumento e verificar possíveis diferenças.

Na primeira parte da pesquisa, são apresentadas brevemente as referências históricas do sistema representativo atual, o pensamento de alguns autores e escolas sobre a importância do processo político para a Ciência Econômica.

O objetivo do Capítulo 1 é apenas de contextualizar o ambiente em que o Orçamento Participativo está inserido. No mesmo capítulo são apresentadas as ferramentas usuais de participação direta no sistema representativo atual e o Orçamento Participativo como um novo instrumento de participação continuada nas políticas públicas locais.

No Capítulo 2 é analisado o papel que cabe aos municípios na execução de sua política fiscal, examinando as competências gerais estabelecidas na Constituição Federal. Com isso, pretende-se dar uma dimensão da capacidade de ação dos municípios, verificar em que áreas é possível esperar os resultados da ação dos governos locais e o volume de recursos que contam os municípios para a realização dessas ações.

No Capítulo 3 é empregada modelagem econométrica, comparando a política fiscal praticada em municípios com experiências de Orçamento Participativo e os que não têm. Como base, foi utilizado o modelo econométrico formulado em Marquetti e Bêni (2006), em que examinam as possíveis diferenças no desempenho fiscal e no efeito distributivo entre municípios do Rio Grande do Sul que empregam democracia participativa e os que não utilizaram. Foi ampliada a análise para os municípios brasileiros com população maior que 100 mil habitantes e utilizados modelos em painel para observar se há padrões diferenciados na política fiscal desses municípios, no período de 1997 a 2008.

2 O MODELO REPRESENTATIVO E A PARTICIPAÇÃO

O Orçamento Participativo surgiu como um instrumento capaz de fazer o cidadão interferir nas políticas públicas diretamente. Seu sucesso é decorrente, em grande parcela, de corrigir uma dificuldade que o sistema representativo atualmente praticado possui, a saber, de manter a vinculação permanente entre os interesses de uma legislatura constituída e os da população. Esse capítulo analisa, rapidamente, as origens do sistema representativo para tentar elucidar as razões desse afastamento entre representados e representantes. Na parte final do capítulo é analisado o Orçamento Participativo nos seus aspectos de valorização da cidadania e de resultados obtidos nas políticas fiscais em pesquisas recentes.

O capítulo apresenta na seção 1.1 uma breve perspectiva histórica da origem e evolução da democracia representativa, na seção 1.2, analisa o distanciamento entre representados e representantes. Na seção 1.3 é demonstrado o pensamento de alguns autores vinculados a Ciência Econômica e escolas de pensamento sobre o processo político e suas implicações. Na seção 1.4 são apresentados os instrumentos habituais de participação direta e na seção 1.5 é apresentada a introdução do Orçamento Participativo como ferramenta de democracia direta, seus efeitos na qualificação da cidadania e os resultados de alguns estudos sobre os efeitos da participação na política fiscal dos governos locais.

2.1 ORIGENS DO MODELO REPRESENTATIVO

A história da democracia contemporânea foi marcada pela inclusão gradativa de grupos da população inicialmente considerados inaptos a participar do processo político. A grande influência dos modelos atuais são resultados das revoluções ocorridas a partir do século XVII, destacadas as Revoluções da Inglaterra, da França e independência dos Estados Unidos. A crise nos séculos XVI e XVII abriu caminho para o capitalismo. Com as monarquias européias enfraquecidas, as classes burguesas ocuparam espaços nas decisões políticas, anteriormente esse poder era restrito a realeza e a aristocracia agrária.

Na Inglaterra, o início do processo democrático moderno ocorreu com a reabertura do Parlamento em 1640, pelo Rei Carlos I, após esse ter feito a sua dissolução por onze anos. O fato simbolizou a perda de poder da monarquia e dividindo a Inglaterra entre os partidários do Parlamento e da Monarquia, culminando na Revolução Gloriosa em 1695, que marcou a supremacia dos poderes do Parlamento sobre a Coroa.

A independência dos Estados Unidos em 1776 afirmou as idéias de liberdade do Iluminismo. As características da organização do poder adotado no processo que sucedeu a independência americana são consideradas como os princípios da denominada democracia clássica¹: com o poder político pertencente ao povo; poder exercido por órgãos diferentes e autônomos; prerrogativas limitadas por uma Constituição e direitos individuais assegurados.

Na Revolução Francesa, conflagrada com a tomada da prisão da Bastilha em 1789 pelos revolucionários, foram traçados os princípios da democracia moderna. Até então a França era governada com o direito divino dos reis e o poder era hierarquizado em três níveis: o Primeiro Estado, composto pelo Clero; o Segundo Estado, que representava a nobreza, e o Terceiro Estado, representando o restante da população, destacando-se a burguesia. As decisões submetidas a essas instâncias praticamente se esgotavam nos dois primeiros níveis, restando muito pouco a ser decidido no Terceiro Estado, notadamente o mais numeroso. Em 1789, o Terceiro Estado se autoproclamou Assembléia Constituinte e aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, um documento que serviu de referência para democracia contemporânea.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seus 17 artigos, enfatiza as liberdades individuais: destaca a igualdade de direitos entre os homens; define os direitos fundamentais de toda associação política como a conservação dos direitos a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão; evoca a razão como fonte da soberania; estabelece que o limite de direitos deva ser determinado apenas pela lei e essa somente tem essa finalidade para impedir ações nocivas à sociedade; reconhece igualdade de direitos políticos entre todos os cidadãos; afasta a arbitrariedade contra o cidadão, ao estabelecer que nenhum homem seja acusado, detido ou preso, senão em caso determinado por lei, assim como as penas, em caso de delitos previstos; considera todo homem inocente até que seja declarado culpado; instituiu a liberdade de pensamento e de manifestação de opiniões, limitado em caso de perturbação da ordem pública e casos previstos em lei; previu a criação

¹ Traços característicos da democracia clássica em Azambuja (2001, p. 218-219).

de uma força pública para garantia dos direitos estabelecidos pela Declaração, assim como a criação de um imposto para sua manutenção; previa a possibilidade de criação de novos impostos pelo consentimento do cidadão ou seu representante, assim como a fiscalização do seu uso, das contas da administração e dos agentes do poder público; estabelecia a separação dos poderes, da necessidade de uma constituição e por fim, estabelece como direito inviolável à propriedade privada, somente restringida quando exigida pela necessidade pública e por justa e prévia indenização.

Os princípios de direitos individuais e liberdades permanecem como pilares das Constituições das democracias modernas, como fontes dos direitos civis, reconhecidos e presentes na Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembléia Geral da ONU em dezembro de 1948. Os modelos resultantes na Inglaterra, Estados Unidos e França serviram de base para os modelos empregados pelas democracias modernas. Da Inglaterra se originou o sistema representativo parlamentar e dos Estados Unidos o representativo presidencialista.

2.2 A RESTRIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO

A forma representativa de governo adotada pelos Estados a partir do século XVII, como representação da vontade do povo, teve origem no sistema anterior, mais restrito às decisões dos monarcas e aristocratas. A diferença entre o sistema anterior e o que o sucedeu é que no anterior os representados e seus representantes não apresentavam um hiato que os separasse dos seus interesses (ARATO, 2002). A questão fundamental é a existência dessa distância dos legisladores e os cidadãos, nesse sistema não há garantias de que as deliberações legislativas tenham influências por processos sociais, como afirma Arato (2002): “[...] não há, dentro de um modelo puramente deliberativo de democracia, garantias institucionais de que os interesses públicos não sejam usados de modo meramente retórico e que as contribuições da opinião pública sejam seriamente consideradas pela legislatura.”

Segundo o autor, um processo unicamente deliberativo por um corpo legislativo pode dirigir as discussões apenas para as questões de seu próprio interesse corporativo. O constitucionalismo é um mecanismo modernamente utilizado e serve como um limitante para

isso, pois impede que uma legislatura tenha poderes plenos, evitando que a legislatura avance sobre todas as matérias, o que a tornaria opressiva e injusta.

2.3 O PROCESSO POLÍTICO E A ESCOLHA DOS BENS PÚBLICOS

A questão a ser discutida é a de que tipos de implicações esse afastamento entre representados e representantes geram para as decisões econômicas. Assim é de se examinar o que de importante no processo político interessa ao objeto da Economia e que resultados se pode esperar desse processo.

Esses pontos foram objeto de análise de inúmero pensadores, que além de contribuições no campo teórico, dedicaram esforços em entender e analisar o papel do processo político.

Stuart Mill (1981) tratou especificamente do tema democracia em seu “O Governo Representativo”, via na democracia um obstáculo a um Estado demasiadamente intervencionista, em sua época a monarquia despótica era bastante defendida e comparando essa com a democracia, via vantagem da última. Defendeu o modelo representativo por considerar impraticável a democracia direta numa sociedade moderna, em razão do tamanho e quantidade de pessoas, e pela vantagem de se ter um foro para servir de controle dos órgãos centrais e vigias da liberdade. Ele via a divisão dos poderes dentro do Estado como necessária para evitar o uso despótico do poder político por grupos. O autor britânico defende o sufrágio universal para a escolha dos representantes, embora vislumbrasse que num sistema assim organizado haveria o perigo de os indivíduos mais habilitados fossem preteridos pela falta de conhecimento da maioria, para minorar esse efeito, sugere a adoção de peso maior aos eleitores com mais tempo de estudo.

A contribuição de Schumpeter² para a discussão sobre a democracia é centrada na crítica que fez a teoria clássica de democracia e, a partir dessa, permitiu uma nova abordagem para a teoria política. Sua análise partiu do modelo de democracia representativa já estabelecida. Um dos pontos dessa crítica é quanto à presunção da existência de interesse

² Em Schumpeter (1984) e Held (1987).

comum representado ao escolher os governantes, argumenta que não há esse interesse comum e, se assim fosse, não haveria necessidade da existência de mais de um partido político para que esse interesse fosse representado. A existência de diferentes grupos impede que haja alguém que represente o interesse global. Criticou a concepção da teoria clássica de que a democracia é o governo pelo povo, esse, segundo ele, cabe aprovar um governo. Sobre as vontades e opiniões, observa que é um conjunto de impressões vagas, susceptíveis a mudanças por influências que não estão relacionadas diretamente a realidade específica, assim a vontade do povo é o produto não a motriz do processo democrático. Nesse contexto, o papel da publicidade é crescente na democracia. Para Schumpeter a democracia é um arranjo institucional, um acordo institucional, para se obter decisões políticas, não é um fim. Foi cético quanto a esquemas mais participativos, defende esquemas de participação mais restritos.

A escola da escolha pública, *public choice*, se ocupou de examinar como se dá a escolha por bens públicos num ambiente de democracia representativa. Para Buchanan (1967) as decisões sobre os bens públicos são estabelecidas pelo processo político organizado, enquanto os bens privados são determinados no mercado. Assim, as estruturas governamentais são resultado da escolha dos consumidores dos bens públicos e não decorrem somente de critérios de gestão independentes da vontade dos consumidores. A base de análise é o indivíduo, conseqüentemente os grupos e organizações são um conjunto de indivíduos. Como pressuposto, considera que os indivíduos são racionais, que são capazes de escolher de acordo com seus objetivos.

Pereira (1997) atribui a frequente vinculação da escola da escolha pública à posição neoliberal por essa escola tratar de classificar os “falhas do governo” e os limites da intervenção do Estado, o que proporcionou a sua utilização pelos que defendem o Estado mínimo.

A teoria tradicional das finanças públicas ajuda a situar o papel dos municípios na sua ação sobre a economia, ao estabelecer em que situações o Estado deve atuar e as condições para distribuir as competências entre as esferas de governo federativo.

Primordialmente, essa escola trata de investigar as relações entre o funcionamento da economia e as operações do orçamento público. Nesse contexto Musgrave (1973) via três objetivos para uma política orçamentária: realizar ajustamentos na alocação de recursos, na distribuição de renda e da riqueza e garantir a estabilidade econômica. No caso da alocação

dos recursos, para evitar efeitos negativos do monopólio, em situações de economias e deseconomias de escala e no fornecimento de bens sociais.

A partir das funções propostas por Musgrave, Silva (2005) enumera três formas de organização política para atender esses objetivos: a plena centralização, a absoluta descentralização e a forma federativa, que combina as duas primeiras formas. A discussão recai sobre qual é a combinação entre a centralização e a descentralização para se obter um ponto ótimo de Pareto.

Musgrave (1980) explica a existência de múltiplas unidades fiscais de acordo com as funções de alocação, distribuição e estabilização. Na função alocativa, o fator determinante é a assimetria de preferências, em que a divisão propicia a maximização do bem estar dos indivíduos em cada localidade, além da preferência, depende da capacidade de financiar os bens a serem ofertados. Na função distributiva, as ações são atribuições preferencialmente centralizadas, dada a mobilidade dos fatores que tendem a se deslocar de locais mais dotados de bens e/ou de menores custos, assim o governo centralizado poderia buscar a equidade entre as diferentes regiões e evitar um efeito congestionamento. A função estabilizadora também é vista como atribuição preferencialmente centralizada.

Amartya Sen (2000) tem uma visão de desenvolvimento mais ampla e vê o desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades desfrutadas pelos cidadãos, assim, a participação tem um valor intrínseco no processo, não unicamente um método para se conhecer as preferências da sociedade. Para atingir o estágio de liberdade plena, as fontes de privações devem ser removidas. As restrições são de natureza multidimensional, podendo advir de privações relacionadas à pobreza, ausência de serviços públicos, tais como educação, programas epidemiológicos, da falta de manutenção da paz, negação aos direitos civis, de participação na vida social, política e econômica.

Nessa visão, o problema da democracia dentro do objeto da economia não se restringe apenas a um método de escolha para bens públicos, não é um meio para determinar qual é o nível ótimo de bens que uma sociedade deseja. A democracia é vista aqui como um processo necessário ao desenvolvimento, a participação do cidadão nas decisões da sua comunidade é um fim e si mesmo, não apenas um método de escolha.

2.4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA

Os mecanismos clássicos de participação direta na democracia representativa podem ser classificados em cinco (FLEURY, 2006): (i) o plebiscito; (ii) o referendo; (iii) a iniciativa popular; (iv) o *recall*, e (v) o veto popular. O plebiscito é a expressão da vontade popular manifesta mediante votação direta prévia sobre determinado assunto, o referendo, também uma consulta, porém realizado para corroborar, ou não, alguma norma proposta posterior ao ato legislativo ou administrativo. Para Benevides (1991), o que distingue esses termos é a natureza da questão a ser consultada e o momento da convocação.

A iniciativa popular é a faculdade dada à população, sob determinadas regras, de apresentar propostas de normas a serem submetidas ao poder legislativo. O *recall*, é um instrumento que permite ao cidadão o direito de cassar um representante eleito que considerasse ter agido em desacordo com o esperado. O veto popular, o instrumento utilizado para vetar normas pela ação direta da população.

Na Constituição Brasileira de 1988³, somente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular foram previstos (FLEURY, 2006). A Constituição também previu uma maior participação da população na fiscalização das ações públicas com a exigência da criação de conselhos específicos de áreas de grande interesse, como os conselhos de educação e de saúde. Os municípios necessitam submeter suas políticas e suas contas a esses conselhos sob pena de terem penalidades que envolvem a distribuição de recursos de convênios, por exemplo. O incentivo a participação tem sido o caminho para suprir o afastamento do modelo representativo dos seus representados.

O Orçamento Participativo surgiu nesse contexto e foi um instrumento de gestão municipal que se expandiu por muitas cidades brasileiras a partir da experiência desse processo em Porto Alegre. Na seção seguinte analisamos mais detalhadamente essa ferramenta.

³ O artigo 14 da Constituição Federal, estabelece:

“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.”

2.5 A INOVAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As ações desenvolvidas pelos governos locais para a execução de políticas públicas dependem em grande medida de como são utilizados os recursos financeiros para transformar em serviços para a população. A definição dessa alocação é estabelecida pelo processo orçamentário, que envolve o planejamento de longo prazo, estabelecido, no sistema brasileiro, pelo Plano Plurianual, pela definição das diretrizes orçamentárias e, em última instância, pela Lei Orçamento Anual. Nesse processo, o governo local demonstra onde irá concentrar esforços para realizar as políticas que estabeleceu como prioridade de sua gestão. A prerrogativa de definir o Orçamento é do representante eleito para o executivo, devendo esse submeter essa a apreciação do Legislativo Municipal. O chefe do poder executivo exerce o mandato pela decisão da maioria e suas deliberações seguem, portanto, as escolhas que a maioria definiu. E a homologação do Legislativo pode ser vista como um ajuste de eventuais omissões na alocação de verbas de setores da sociedade representados no legislativo. Em uma simplificação bastante resumida, esse é o processo de definição dos orçamentos municipais existente no Brasil. As escolhas são definidas no processo político e esse é baseado no sistema representativo.

Uma instigante discussão sobre a forma de participação ocorreu a partir da experiência iniciada em Porto Alegre de partilhar a definição do orçamento municipal com os cidadãos em 1989, introduzindo conceitos de democracia direta na definição de políticas públicas, e por isso considerada inovadora. Muitos trabalhos analisaram os efeitos que o Orçamento Participativo proporcionou sobre a qualificação da democracia, acrescentando ingredientes ao debate dos limites da democracia representativa e se esse instrumento é capaz de se apresentar como uma alternativa de aprimorar essas restrições do modelo tradicional.

A experiência diferenciada de participação se originou em Porto Alegre em 1990, baseada na participação da população na elaboração do orçamento municipal, com o Poder Executivo do município partilhando sua competência de elaboração do orçamento municipal com a população. Empregado de maneira contínua, desde então, o Orçamento Participativo foi reconhecido como um importante instrumento de política pública e empregado em centenas de municípios do Brasil e do exterior apoiado nesse modelo.

Em linhas gerais, o OP é um processo de elaboração do orçamento municipal que envolve a participação direta da população na discussão e determinação de políticas públicas por meio do Orçamento Municipal.

As atividades ocorrem ao longo de todo o ano em rodadas de reuniões, em cada região em que a cidade foi dividida, para a prestação de contas do exercício anterior e da definição de delegados e conselheiros que serão responsáveis pela definição das demandas e farão parte do Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COP, responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária, regulamentação do funcionamento do OP, entre outras atividades.

Avritzer (2003) assim define o Orçamento Participativo: “[...] o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa...”

E que está baseada: (i) na cessão da soberania pelos detentores do poder local; (ii) na introdução de elementos de participação local; (iii) no princípio da auto-regulação e (iv) na tentativa de reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos. Com esses elementos ele classifica as diferentes características das experiências ocorridas nas cidades brasileiras.

Para existência do Orçamento Participativo, Avritzer (2003) atribui quatro características necessárias, quais sejam: (i) vontade política; (ii) densidade associativa; (iii) desenho institucional e (iv) capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

A participação do cidadão na elaboração de políticas públicas pode ser vista por dois ângulos, podemos ver a questão pela melhor alocação dos recursos públicos de acordo com as preferências dos cidadãos, ao se identificar rapidamente os desejos e necessidades mais imediatas da população na ação pública, e o outro, pelo valor intrínseco para o bem estar dos cidadãos, assinalado por Sen (2000), de que ao exercer a participação política há aumento na satisfação pessoal, interferindo também na formação das preferências.

Ainda na linha desse segundo ângulo, Feld e Kirchgassner (2001) ressaltam que o debate público é um processo de aprendizado, que possibilita ao cidadão aprender com os outros pela troca de informações que elevam o conhecimento sobre o objeto discutido.

Um dos pontos no êxito ou não da participação direta é a capacidade de mobilização e cooperação das comunidades locais para obtenção de objetivos específicos, de aglutinar

demandas consensuais da região. A pequena tradição em associativismo é um fator limitante do processo, essa é demonstrada em Avritzer (2003), que analisa a evolução das associações e verifica que a proliferação delas ocorreu após a década de 1970, portanto, um fenômeno recente no Brasil. O estudo é focado na cidade de São Paulo e constatou que pelo menos metade das associações existentes tem origem em entidades religiosas, predominância que pode-se esperar também em outras cidades brasileiras.

Se a histórica baixa propensão associativa no Brasil até a década de 70 (AVRITZER, 2003) pode ser um limitante da democracia direta, pode-se questionar se a introdução do Orçamento Participativo contribui para revitalização da sociedade civil local, aumentando a sua participação. Os autores vêem o mecanismo como uma oportunidade de incentivar e qualificar a participação (PERUZZOTTI, 2005):

“Com a introdução de um mecanismo que promove formas públicas de deliberação e negociação, há maior responsabilidade de fiscalização do cidadão sobre as autoridades locais e das estruturas burocráticas, introduz um critério de justiça, o Orçamento Participativo contribui para a melhoria da qualidade da democracia representativa na região.” (PERUZZOTTI, 2005, p. 4, tradução nossa)⁴

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

Marquetti (2003) analisou a distribuição dos investimentos entre as regiões do município de Porto Alegre no período de 1992 a 2000, com base no plano de investimentos decididos no Orçamento Participativo, e constatou que o OP gerou um efeito redistributivo, o

⁴ *“By introducing a mechanism that fosters public forms of deliberation and negotiation, greater accountability and citizen oversight over local authorities and bureaucracies, and that introduces a criterion of justice, PB contributes to the improvement of the quality of representative democracy in the region.”* (PERUZZOTTI, 2005, p. 4)

efeito também foi verificado ao examinar a expansão dos serviços públicos como coleta de lixo, instalação de pontos de iluminação pública e asfaltamento de vias, oferta de matrículas escolares e regularização fundiária.

Marquetti e Bêni (2006) examinaram os efeitos na política fiscal resultante da aplicação do Orçamento Participativo em municípios do Rio Grande do Sul com população maior que cinquenta mil habitantes, com um modelo *cross-section*, nesse estudo concluíram pela existência de efeitos distributivos em gastos de saúde e educação.

Mais recentemente, Spada (2009) ampliou a análise para os municípios brasileiros com população superior a cinquenta mil habitantes, em um modelo de painel. Constatou existência de efeitos sobre os gastos com saúde. Analisou, também, despesas totais, despesas correntes e receita, não encontrando valores significativos.

O Banco Mundial ⁵ elaborou um estudo, em 2008, sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre com foco em cinco pontos: (i) a interação entre o OP e a gestão fiscal do município; (ii) a qualidade da participação; (iii) a capacidade do OP acompanhar a execução do orçamento; (iv) a articulação do OP com os diferentes fóruns participativos e (v) os impactos sociais e fiscais do OP. O estudo constatou resultados mistos ao examinar a interface entre o OP e os resultados fiscais do município. Além disso, constatou que em vários anos houve déficits nos resultados correntes com adiamento de investimentos. Em relação à crítica de que o OP frequentemente apresenta fragmentação de investimentos, o relatório constata que não há uma alocação subótima dos investimentos, embora tenha ocorrido um aumento de solicitações de investimentos de pequeno valor nos últimos anos do período analisado. É ressaltado que o OP é um instrumento importante para o cidadão revelar suas preferências em investimentos.

O relatório concluiu que a participação é substancial, principalmente entre as mulheres e grupos de baixa renda, porém com sub-representação de alguns grupos como os jovens, os extremamente pobres, os de classe média alta e os empresários, qualificados como representação de grupos profissionais. Os obstáculos a maior participação apresentados são a disponibilidade de tempo, a linguagem complexa e a compreensão limitada do processo do OP. Nos grupos de renda mais baixa é ressaltado que o custo de oportunidade e a despesa de

⁵ WORLD BANK. Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre. World Bank, Washington, DC. Report N°. 40144-BR, 2008.

participação são elevados. E nos grupos de renda mais elevada, o foco do OP em infraestrutura aos pobres e o processo demorado são as barreiras.

Quanto à capacidade de acompanhar a execução do orçamento, concluiu que, embora tenha contribuído para a maior compreensão da despesa pública pró-pobre e conseguir envolver os cidadãos comuns em expressarem suas prioridades, deixou a desejar no seu potencial de melhorar o entendimento do orçamento e melhores condições de fiscalização.

Sobre a relação com outras iniciativas de responsabilidade social, tais como os conselhos de políticas públicas setoriais, o relatório do BIRD constata uma limitação para expansão do OP sobre outros campos além das atribuições atuais, principalmente em razão de conflitos de atribuições e responsabilidades pela sobreposição de competências.

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

3 DIMENSÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS

Para examinar a capacidade dos governos locais realizarem política fiscal é necessário responder a duas questões: a primeira é de que recursos contam os municípios para executarem as suas ações e, a segunda, em que tipo de gastos, preferencialmente, esses podem utilizar os recursos disponíveis.

A partir dessas duas questões pode-se dimensionar o papel dos municípios nas políticas públicas, examinando os limites da política fiscal empregada por esses e ter uma idéia dos impactos que se pode esperar da alocação dos recursos oriundos dos orçamentos municipais na economia e na sua distribuição entre os agentes. As limitações aqui tratadas são as de cunho legal, estabelecidas na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, que delimitam as competências dos entes federados na capacidade de obtenção de receitas e a aplicação das mesmas. Nesse momento, não são tratadas das restrições econômicas e gerenciais.

3.1 ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A RECEITA DISPONÍVEL DOS MUNICÍPIOS

A última grande alteração no sistema tributário federal brasileiro ocorreu na Constituição Federal promulgada em 1988. Em relação ao período anterior, houve um aumento da capacidade dos governos locais realizarem políticas fiscais, pela maior descentralização das receitas proporcionadas pelo texto constitucional.

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

O ICMS, que sucedeu o ICM, de competência dos estados, teve a base tributável ampliada, absorvendo impostos federais que foram extintos⁶. A partir de 1988, os estados passaram a ter maior autonomia na fixação de alíquotas. A parcela distribuída aos municípios passou de 20% para 25% do montante arrecadado.

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

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

O Imposto sobre a Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados são impostos de competência da União em que parte é partilhada com estados e municípios, na Constituição de 1988 tiveram uma ampliação da parcela que compõem o Fundo de Participação dos Estados, FPE, e o Fundo de Participação dos Municípios, FPM. Do produto da arrecadação, 21,5% é repassado ao FPE e 22,5% ao FPM, a Emenda Constitucional nº 55/2007 elevou para 23,5% o montante da arrecadação a ser repassado ao FPM. Anteriormente⁷, os percentuais destinados a esses fundos eram de 17,0%, para o FPE, e de 14,0%, para o FPM.

⁶ Impostos federais extintos: Imposto sobre Serviços de Comunicação (ISC), Imposto sobre Transportes (IT) e impostos únicos, sobre Energia Elétrica (IUÉE), sobre Minerais (IUM) e sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC).

⁷ Percentuais anteriores de constituição do FPE e do FPM estabelecidos pela Emenda Constitucional Nº 27/1985.

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

Quadro 1 - Estrutura Tributária da Constituição Federal de 1988

Fonte: Elaborado pelo autor (2011), com dados da Constituição Federal

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

Ficou sob a competência dos municípios o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, IPTU, o Imposto sobre Serviços, ISS, incidente sobre os serviços não sujeitos ao ICMS, o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (*intervivos*), ITBI, e o Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos⁸, IVVC.

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

⁸ O Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos, IVVC, foi extinto pela Emenda Constitucional Nº 3/1993.

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

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

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

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

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Legenda: Arrecad.= Arrecadação; Transf.= Transferências; Disp.= Disponível

Notas:

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

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

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

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

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

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

3.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

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

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

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

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

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

A partir do ano 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹, todos os órgãos da administração pública do Brasil passaram a ter maiores limitações na área fiscal, reduzindo a capacidade dos municípios utilizarem instrumentos de política fiscal tanto do lado da despesa quanto da receita, assim como da possibilidade de endividamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu mecanismos de planejamento, controle e transparência visando o equilíbrio fiscal das contas públicas. Entre os principais controles, com reflexo na política fiscal dos governos locais, estabelecidos pela Lei está o limite de gasto com pessoal, para os municípios ficou limitado em 60% da Receita Corrente Líquida¹⁰, sendo, que desse percentual, 54% é o limite do poder executivo e 6% do poder legislativo. Na mesma linha de restrição de gastos, a despesa continuada, aquela que perdura por mais de dois exercícios financeiros, somente pode ser criada com a designação de uma nova fonte de receita ou com a redução de outra despesa de valor equivalente. No caso de receitas oriundas de venda de bens e direitos que fazem parte do patrimônio do órgão, essa não pode ser utilizada em despesas correntes, como de pessoal e custeio, exceto se utilizada nos regimes de previdência.

O endividamento dos estados e municípios foi tema de constantes restrições na década de noventa, principalmente por parte dos estados, que possuíam o controle de bancos¹¹ e tinham maiores condições de emissão de dívida mobiliária. Já no início da década, os estados apresentavam dificuldade de refinanciamento da dívida mobiliária. Em 1996, a União iniciou

⁹ Lei Complementar nº 101/2000.

¹⁰ Receita Corrente Líquida: Constituída do somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. CF, Arts. 195, 201 e 239.

¹¹ O Governo Federal expediu a Medida Provisória nº 1.514/1996, substituída pela MP nº 2.192-70/2001, visando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, principalmente por meio da privatização.

Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados ¹², assumindo os compromissos da maior parcela das dívidas mobiliárias e assinando um contrato de refinanciamento com cada estado que aceitou os termos propostos, que incluíam metas fiscais, comprometimento de percentual mínimo da receita para pagamento dos compromissos e sanções em caso de não atendimento. A Lei de Responsabilidade Fiscal reiterou a competência do Senado ¹³ para estabelecer limites globais de endividamento para a União, estados e municípios, para esses últimos, o valor global de endividamento líquido é de 1,2 vezes o valor da Receita Corrente Líquida anual e o volume de ingresso de recursos oriundo de operações de crédito não pode exceder 16% da mesma receita.

Muitos dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal já eram previstos em legislação dispersa, a novidade, nesses casos, foi a designação da Secretaria do Tesouro Nacional ¹⁴ como órgão responsável pela padronização dos critérios de apuração e seu respectivo controle. Em seu início, a padronização foi dificultada pelas interpretações divergentes dos tribunais de contas dos estados, porém avançou em relação à existente anteriormente.

Como resultado da aplicação dos dispositivos dessa Lei, é possível que tenha ocorrido uma maior padronização nas políticas pública empregadas pelas administrações locais, pelo menos nos itens mais globais, como a despesa com pessoal e endividamento. Aqueles municípios com a característica de maior atuação em serviços intensivos em pessoal tiveram que adotar medidas a reduzir essa despesa, seja com a melhor utilização dos recursos, pela substituição do serviço ou com a forma de prestação do serviço, como a terceirização ¹⁵.

¹² Refinanciamento das dívidas dos estados foi estabelecido pela edição Medida Provisória nº 1.560/96 e posteriormente pela Lei nº 9496, em 11 de setembro de 1997.

¹³ Limites estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, alterada pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

¹⁴ A LC nº 101/2000 estabeleceu a competência à STN pelo estabelecimento de normas gerais de consolidação enquanto o Conselho de Gestão Fiscal não estivesse em funcionamento.

¹⁵ A terceirização de serviços, em substituição de pessoal também é considerada despesa com pessoal, porém com diferentes interpretações quanto em considerá-la como despesa de pessoal, como nos casos de serviços que incluem a prestação do serviço com o fornecimento de materiais necessários a sua execução.

3.3 PERFIL DAS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS

Examinando a média anual da despesa orçamentária dos anos de 2004 a 2009¹⁶, consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se a concentração das despesas dos orçamentos municipais nas funções educação e saúde, que somadas absorveram 46,8% dos orçamentos dos municípios. A expressiva participação dessas duas funções decorre da obrigação dos municípios aplicarem o mínimo estabelecido na Constituição Federal e da descentralização da gestão e dos recursos do Sistema Único de Saúde, comentada anteriormente.

¹⁶ O período selecionado de 2004 a 2009 foi escolhido em razão da uniformidade das informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, no período anterior ao ano de 2002 havia um agrupamento diferenciado de funções que foi alterado, para o atualmente vigente, pela Portaria nº 42/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão. No intervalo de 2002 e 2003, descartamos da análise por considerarmos que nesse período de transição dos orçamentos pode apresentar diferenças decorrentes das alocações feitas pelos municípios por adotarem a sistemática anterior e atual.

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

FUNÇÃO	Média Anual 04 a 09	Particip.	Acum.	% PIB 2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	DP
Educação	48.617.583.318,78	24,5%	24,5%	1,55%	100	99	112	140	152	163	28
Saúde	44.250.456.686,59	22,3%	46,8%	1,41%	100	97	112	134	148	163	27
Administração	26.047.363.050,78	13,1%	59,9%	0,83%	100	94	108	128	132	142	19
Urbanismo	22.336.988.626,81	11,2%	71,1%	0,71%	100	81	102	123	144	123	22
Previdência Social	11.167.768.248,21	5,6%	76,8%	0,36%	100	90	101	131	145	150	26
Encargos Especiais	9.264.871.280,70	4,7%	81,4%	0,29%	100	91	109	123	137	133	18
Transporte	6.126.020.826,94	3,1%	84,5%	0,19%	100	82	102	117	140	122	20
Assistência Social	5.818.148.723,33	2,9%	87,4%	0,19%	100	97	113	137	150	155	26
Legislativa	5.638.215.644,76	2,8%	90,3%	0,18%	100	90	100	115	118	136	16
Saneamento	5.481.473.139,57	2,8%	93,0%	0,17%	100	90	123	148	164	170	33
Cultura	2.055.895.973,52	1,0%	94,1%	0,07%	100	99	123	147	178	167	34
Desporto e Lazer	1.865.949.265,63	0,9%	95,0%	0,06%	100	84	119	147	152	125	26
Habitação	1.742.226.709,54	0,9%	95,9%	0,06%	100	78	98	115	169	209	50
Gestão Ambiental	1.568.328.628,95	0,8%	96,7%	0,05%	100	72	103	123	147	145	29
Agricultura	1.460.979.093,13	0,7%	97,4%	0,05%	100	94	113	138	157	149	26
Segurança Pública	1.455.499.673,83	0,7%	98,2%	0,05%	100	90	104	124	144	158	27
Demais Funções	3.659.177.010,29	1,8%	100,0%	0,12%	100	90	103	129	136	138	21
Total	198.556.945.901,37	100,0%		6,32%	100	93	109	132	145	150	24

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

Legenda: Particip. = Participação; Acum. = Acumulado;

Notas:

Valores médios de gastos dos municípios brasileiros consolidados por função;

Evolução do Índice da despesa por função 2004 = 100;

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

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

Entre essas funções de maior participação nos gastos dos municípios, a que apresentou maior crescimento no período foi a de Habitação, em 2009 apresentou um montante 109% maior que o verificado em 2004, sua representatividade foi de 0,9% da média do período. Apesar de ser menos representativa que outras funções, cabe diferenciar o tipo de gasto realizado nessa função, que tende a ser predominantemente realizado em investimentos, uma vez que se destina, principalmente, a construção de casas populares, enquanto que nas funções mais representativas tem uma predominância em gastos continuados de custeio de serviços habituais prestados pelos governos locais.

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

4 OS EFEITOS DO OP NA POLÍTICA FISCAL DOS MUNICÍPIOS

Foi realizada uma análise econométrica para examinar a existência de efeitos da utilização do Orçamento Participativo na política fiscal dos maiores municípios brasileiros, investigando se há padrões diferenciados entre as cidades que utilizaram o instrumento e as cidades que não o fizeram.

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

4.1 METODOLOGIA

Para examinar as possíveis diferenças nas políticas fiscais entre as cidades brasileiras com população superior a cem mil habitantes que tiveram experiências com o instrumento do Orçamento Participativo no período de 1997 a 2008, o procedimento adotado foi de modelagem econométrica com dados em painel. A metodologia está detalhada na descrição dos dados e na apresentação dos modelos econométricos.

4.1.1 Descrição dos Dados

A base de dados utilizada foi do banco de dados Finanças do Brasil – FINBRA, organizado pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre informações da execução orçamentária e contábil dos municípios brasileiros. Desse banco de dados foram obtidos os valores das funções: educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, assistência social e

previdência. Na classificação de natureza de despesa: os gastos em investimentos. As receitas tributárias, a receita total a despesa total.

O período da pesquisa apresentou mudanças significativas na classificação da despesa, especialmente ao desagrupar funções a partir do ano de 2002. Assim, a função educação e cultura, que era uma função, foi modificada para uma classificação individualizada, passou a ter duas funções, uma educação e, outra, cultura; a função saúde e saneamento, separadas em função saúde e função saneamento; e assim também ocorreu com a função habitação e urbanismo. Para ter uma série contínua de valores ao longo do tempo, as funções separadas no meio do período foram agrupadas para a utilização nos modelos, de maneira a manter os mesmos critérios de classificação da despesa ao longo de todo o período utilizado.

Os dados populacionais e do PIB per capita dos municípios estudados foram obtidos de banco de dados disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística - IBGE.

As informações sobre os municípios com experiências no OP, obtidas pelo estudo de Marquetti e Bêrni (2006) e Spada(2009). Todos os valores monetários foram deflacionados pelo deflator implícito do PIB e estão a preços de 2008.

A Tabela 3 mostra a evolução das cidades que utilizam o OP como instrumento de gestão das políticas públicas, no ano 2000, ano final da primeira gestão do período analisado, 9% da população do Brasil vivia em cidades que utilizaram o OP¹⁷, ao final de 2008, esse percentual subiu para 21%. Em relação ao PIB, o percentual subiu dos 11% do PIB do Brasil, no ano 2000, para 24%, em 2008. Das três gestões municipais consideradas nesse estudo, o número de cidades com experiências no OP foram de 34, no período de 1997 a 2000, 69 municípios, no período de 2001 a 2004, e de 80 cidades, nos anos de 2005 a 2008.

¹⁷ Considera somente as 223 cidades com população maior que cem mil habitantes no censo de 2000, exceto o Distrito Federal.

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

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

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

Nota:

1. PIB a valores de 2008.

2.nd: informação não disponível.

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

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
a. Educação e Cultura	Gastos per capita em educação e cultura. Foram agrupadas as funções de educação e cultura a partir de 2002, ano em que essas duas funções foram separadas.
b. Saúde e Saneamento	Gastos per capita em saúde e saneamento. Foram agrupadas as funções de saúde e saneamento a partir de 2002, quando essas duas funções foram separadas.
c. Habitação e Urbanismo	Gastos per capita em habitação e urbanismo. Foram agrupadas as funções de Habitação e Urbanismo a partir de 2002, quando essas duas funções foram separadas.
d. Receita Orçamentária	Receita per capita, constituída do total da receita orçamentária dividida pelo número de habitantes.
e. Receita Tributária	Receita Tributária per capita, constituída do total da receita orçamentária tributária, dos impostos e taxas de competência dos municípios: imposto territorial e predial urbano – IPTU; imposto sobre serviços – ISS; imposto sobre transmissão de bens imóveis (inter vivos) – ITBI; imposto retido sobre a renda na fonte – IRRF; e taxas.
f. Despesa Orçamentária	Despesa per capita, despesa total do município dividida por habitante.
g. Despesa de Custeio	Despesas com pessoal e encargos, material de consumo e serviços foram agrupadas e divididas pelo número de habitantes.
h. Despesa de Investimentos	Gastos per capita em investimentos.
i. Resultado Orçamentário	Receita Orçamentária, per capita, menos a Despesa Orçamentária, per capita.

Quadro 2 - Descrição das variáveis dependentes.

Fonte: Elaborado pelo autor (2011)

4.1.2 Modelos Econométricos

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

O modelo de efeitos fixos tomou a forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 OP_{it} + \beta_2 cidade_grande_{it} + \beta_3 \log pop_{it} + \beta_4 pib_per_capita_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

- Y_{it} é a variável dependente, representa as variáveis fiscais para o município i no ano t ;
- α_i é o intercepto desconhecido para cada município;
- β é o coeficiente estimado para as respectivas variáveis;
- OP_{it} é uma *dummy* onde o valor um representa a presença de Orçamento Participativo e zero, a ausência de OP;
- $cidade_grande_{it}$ é uma *dummy* que qualifica os municípios com população superior a um milhão de habitantes, com valor um, e as cidades com menos de um milhão de habitantes, com valor zero;
- $\log pop_{it}$ é o vetor de controle demográfico, constituído do logaritmo da população do município i no ano t ;
- $pib_per_capita_{it}$ é o vetor de controle econômico, representado pelo PIB per capita do município i no ano t ;
- ε_{it} é o termo de erro.

O modelo de efeitos aleatórios tomou a forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 OP_{it} + \beta_2 cidade_grande_{it} + \beta_3 \logpop_{it} + \beta_4 pib_per_capita_{it} + \mu_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

- Y_{it} é a variável dependente, representa as variáveis fiscais para o município i no ano t ;
- α_i é o intercepto desconhecido para cada município;
- β é o coeficiente estimado para as respectivas variáveis;
- OP_{it} é uma *dummy* onde o valor um representa a presença de Orçamento Participativo e zero, a ausência de OP;
- $cidade_grande_{it}$ é uma *dummy* que qualifica os municípios com população superior a um milhão de habitantes, com valor um, e as cidades com menos de um milhão de habitantes, com valor zero;
- \logpop_{it} é o vetor de controle demográfico, constituído do logaritmo da população do município i no ano t ;
- $pib_per_capita_{it}$ é o vetor de controle econômico, representado pelo PIB per capita do município i no ano t ;
- μ_{it} termo de controle da heterogeneidade dos municípios;
- ε_{it} é o termo de erro.

Foi utilizado o aplicativo econométrico STATA 11 para estimar os modelos. O teste de Wald modificado foi utilizado para investigar a presença de heterocedasticidade nos modelos de efeito fixo, quando se constatou que os modelos apresentaram variância

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

4.2 RESULTADOS DOS MODELOS

4.2.1 Gastos em Educação e Cultura

A Tabela 4 apresenta os resultados da estimativa dos efeitos sobre os gastos em educação e cultura dos municípios com as variáveis que representam as cidades com OP, de cidades com população maior de um milhão de habitantes, *cidade_grande*, da população, com a variável *logpop*, e do PIB per capita dos municípios estudados.

As cidades analisadas no modelo foram as com população maior que cem mil habitantes no censo demográfico de 2000 e a estimativa considera o período de 1997 a 2008.

Os resultados apresentam diferenças entre os municípios que adotaram o OP como instrumento de gestão, tanto nos modelo com efeitos fixo quanto no modelo com efeitos aleatórios, ao nível de significância de 10% e 5%, respectivamente. Os coeficientes nas duas estimativas são positivos, indicando maior alocação nesse tipo de gastos onde o OP é utilizado. Nas cidades com OP, o gasto médio per capita com educação e cultura é maior em R\$ 12,11, para o modelo de efeitos fixos, e R\$ 12,97, para o modelo de efeitos aleatórios.

Na Tabela 2 do capítulo anterior, a média de gastos anuais na função educação é de 24,5% dos gastos totais dos municípios, e na função cultura, de 1,0%, para o período de 2004 a 2009. Estas funções agrupadas são as que apresentam a maior parcela de despesa dos orçamentos municipais dentre a classificação de despesa por função de governo, conforme a metodologia de classificação por funções anterior ao ano de 2002.

O comportamento esperado, *a priori*, era de não existir diferença significativa. A legislação constitucional exige gastos mínimos de pelo menos 25% da receita de impostos e transferências, com aplicação de penalidades aos municípios que descumprirem esse

dispositivo. Esse tipo de gasto absorve um percentual elevado de comprometimento do orçamento das cidades e se os municípios limitassem a atender minimamente esse dispositivo haveria uma tendência de comportamento padronizado.

Os resultados também foram significativos para as cidades com mais de um milhão de habitantes, com significância de 1%, para o modelo de efeitos fixos, e 5%, para o modelo de efeitos aleatórios. A relação é inversa aos gastos em educação e cultura, mostrando que o gasto per capita é menor quando o município é muito grande.

Na variável logpop, há uma relação direta, com maior gasto per capita na medida em que a população vai aumentando. A variável logpop é significativa somente no modelo de efeitos fixos.

O PIB per capita, como é esperado, contribui positivamente para o gasto em educação e cultura. A variável PIB per capita é significativa, a 1% de significância, em ambos os modelos.

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

Tabela 4 – Gastos em Educação e Cultura

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto	
Constante	-1.955,771	***	140,581	
	(-5,27)		(1,08)	
OP	12,11065	*	12,97500	**
	(1,91)		(2,18)	
cidade grande	-44,93432	***	-44,98964	**
	(-7,50)		(-2,53)	
logpopulação	175,76430	***	5,07201	
	(5,85)		(0,48)	
pib per capita	0,00222	***	0,00399	***
	(5,21)		(8,83)	
Número de Observações	2497		2497	
Número de Grupos	223		223	
Teste F	159,47		695,71	
	p(0,00)		p(0,00)	
R ² Geral	0,0058		0,4559	
Breusch-Pagan ML			3732,27	
			p(0,00)	
Hausman	127,90			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.2 Gastos em Saúde e Saneamento

A Tabela 5 mostra o impacto das variáveis nos gastos em saúde¹⁸ e saneamento. Os municípios que utilizaram o OP apresentam diferenças em relação aos que não empregam esse instrumento na estimativa com o modelo de efeitos aleatórios. Com significância de 5%, o gasto per capita em saúde e saneamento é maior em R\$ 25,87 do que as cidades que não utilizam o OP. O modelo de efeitos fixos não apresentou um coeficiente significativo, embora tenha ficado limítrofe, em 10,2%, da zona de confiança de 10% utilizada nesse estudo.

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

As cidades com mais de um milhão de habitantes apresentam menor gasto per capita em saúde e saneamento do que as de menor população. A variável que representa a população das cidades demonstra uma relação positiva. Ou seja, com o aumento da população há uma elevação do gasto per capita, porém, esse comportamento médio das cidades demonstra ter um limite, ao se elevar acima de um milhão de habitantes a média de gastos per capita é menor.

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

¹⁸ Os municípios são obrigados a aplicar, com recursos próprios, 15% da receita de impostos e transferências em ações de saúde.

Tabela 5 – Gastos em Saúde e Saneamento

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto	
Constante	-4.398,027	***	-791,103	***
	(-8,01)		(-5,22)	
OP	15,41492		25,87390	***
	(1,64)		(2,92)	
cidade grande	-56,20017	***	-95,94594	**
	(-6,59)		(-2,46)	
logpopulação	371,70720	***	79,17406	***
	(8,33)		(6,35)	
pib per capita	0,00298	***	0,00493	***
	(4,91)		(-5,22)	
Número de Observações	2488		2488	
Número de Grupos	223		223	
Teste F	220,91		758,29	
	p(0,00)		p(0,00)	
R ² Geral	0,0516		0,2332	
Breusch-Pagan ML			4740,5	
			p(0,00)	
Hausman	182,69			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

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

As funções educação e saúde, somadas, representaram, em média, 46,8% dos gastos totais dos municípios brasileiros, com a adição, para uniformizar o agrupamento de despesas no período estudado, das funções cultura e saneamento, esse percentual se eleva para mais da metade dos gastos orçamentários dos municípios¹⁹.

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

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

4.2.3 Gastos em Habitação e Urbanismo

A Tabela 6 apresenta os efeitos sobre os gastos em habitação e urbanismo. A *dummy* que representa a variável de presença de OP não foi significativa nos modelos de efeitos fixos e aleatórios.

As variáveis cidade_grande e logpop, representando cidades com população acima de um milhão de habitantes e a população, respectivamente, foram significativas a 1%, exceto no modelo de efeitos aleatórios para a variável cidade_grande que não foi significativa.

Os coeficientes foram positivos em ambos os casos, demonstrando que essa alocação de gastos é maior quanto maior é a cidade. O que é razoável, pois a demanda por planejamento e ações urbanísticas é mais necessária pela concentração populacional. A estimativa do modelo de efeitos fixos resultou em um gasto per capita de R\$ 43,64 maior em municípios com população com mais de um milhão de habitantes.

¹⁹ Considerando o demonstrado na Tabela 2 do Capítulo 2, que mostra a média dos gastos dos municípios brasileiros por função de governo no período de 2004 a 2009.

O PIB per capita também é significativo e com coeficiente positivo nos dois modelos, revelando uma relação de maior aplicação em habitação e urbanismo quanto maior é o PIB per capita da cidade.

Tabela 6 – Gastos em Habitação e Urbanismo

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

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.4 Gastos em Custeio

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

O Resultado é consistente com os modelos de educação e cultura e saúde e saneamento apresentados nas Tabelas 4 e 5. Nas quais o OP demonstrou ser um instrumento capaz de produzir diferenças nos gastos per capita desses gastos. A alocação de despesas de pessoal e material de consumo é preponderante nos gastos das funções referidas, pelo tipo de prestação de serviços com profissionais como professores, médicos e enfermeiros.

A variável `cidade_grande` somente é significativa no modelo de efeitos fixos e apresenta um coeficiente negativo, revelando um gasto per capita menor nesses municípios em relação aos demais.

Embora os coeficientes da variável da população sejam positivos e significantes nos dois modelos, mostrando que a despesa em custeio aumenta juntamente com a evolução do número de habitantes, ao ultrapassar um milhão de habitantes, o gasto em custeio per capita é menor.

O PIB per capita é positivamente relacionado com gastos em custeio e significativo a 1% nos dois modelos.

Tabela 7 – Gastos em Custeio

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

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.5 Gastos em Investimentos

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

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

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

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

Tabela 8 – Gastos em Investimentos

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto	
Constante	-1.151,170	*	74,681	
	(-1,86)		(0,78)	
OP	-3,45235		-2,86988	
	(-0,53)		(-0,51)	
cidade grande	-15,45697	**	-16,72122	
	(-2,50)		(-1,13)	
logpopulação	100,71690	**	0,93966	
	(2,01)		(0,12)	
pib per capita	0,00121	**	0,00229	***
	(2,54)		(0,78)	
Número de Observações	2504		2504	
Número de Grupos	223		223	
Teste F	36,08		204,26	
R ² Geral	0,0029		0,2137	
Breusch-Pagan ML			2188,79	
			p(0,00)	
Hausman	36,47			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.6 Despesa Orçamentária

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

A estimativa acompanha a obtida no modelo que verificou os efeitos da despesa de custeio, com um coeficiente com valor próximo ao já encontrado. Como o custeio constitui a maior parcela da despesa total de um município é de se esperar que nos dois modelos os comportamentos das variáveis fossem semelhantes.

O gasto per capita da despesa total foi significativo e com coeficiente positivo para população, o mesmo ocorreu para a variável PIB per capita, nos modelos de efeitos fixos e aleatórios.

Nas cidades com mais de um milhão de habitantes o coeficiente foi significativo e negativo no modelo de efeitos fixos.

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

Tabela 9 – Despesa Orçamentária

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

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.7 Receita Tributária

Na Tabela 10 são apresentados os resultados estimados para a Receita Tributária, principal item de receitas dos impostos de competência dos municípios, onde estão classificados o IPTU, ITBI e ISS, além do Imposto de Renda pago e retido pelo município e as taxas, tais como as taxas de coleta de lixo e de licença ambiental.

O OP não foi significativo na estimativa realizada. Já as demais variáveis, cidade_grande, logpop e PIB per capita, foram significativas e com coeficientes positivos.

Diferentemente da maioria dos modelos anteriores, as cidades com população maior de um milhão de habitantes apresentaram coeficiente positivo, com uma arrecadação maior em R\$ 109,68 e R\$ 74,20, nos modelos de efeitos fixos e aleatórios, respectivamente.

Os tributos de competência dos municípios têm fato gerador incidente sobre características típicas das grandes cidades, principalmente sobre serviços que se concentram em grandes contingentes populacionais, como de empresas de processamento de dados, por exemplo.

A valorização dos imóveis também contribui para a maior arrecadação tributária das grandes cidades, pois, tanto o IPTU, quanto o ITBI, tem como base de tributação o valor do imóvel, seja na posse desse imóvel ou na transação dele.

Ainda que a valorização dos imóveis não tenha uma aplicação imediata na receita do IPTU, porque depende de aprovação nos legislativos municipais da planta de valores para estabelecer os critérios de valor venal que será base de cálculo desse imposto, o maior valor dos imóveis tende a influir positivamente numa elevação dessa receita.

Tabela 10 – Receita Tributária

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto	
Constante	-1.502,587	***	-850,865	***
	(-5,22)		(-6,09)	
OP	5,91835		6,77855	
	(1,27)		(1,41)	
cidade grande	109,67660	***	74,19855	**
	(25,51)		(2,42)	
logpopulação	134,86140	***	82,17280	***
	(5,79)		(7,15)	
pib per capita	0,00131	***	0,00180	***
	(3,99)		(5,83)	
Número de Observações	2487		2487	
Número de Grupos	223		223	
Teste F	126,58		542,85	
R ² Geral	0,1701		0,2151	
Breusch-Pagan ML			7134,33	
			p(0,00)	
Hausman	29,1			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.8 Receita Orçamentária

A Tabela 11 apresenta os efeitos sobre a receita total dos municípios, o OP se mostrou significativo no modelo de efeitos aleatórios, com uma arrecadação superior aos que não utilizam o OP.

As outras variáveis foram significativas nos dois modelos, de efeitos fixos e aleatórios, com coeficientes positivos para o PIB per capita e para a relação com o tamanho da população e negativo para os municípios com população maior que um milhão de habitantes.

No modelo da seção anterior, que apresenta os efeitos sobre a receita tributária, o coeficiente das grandes cidades é positivo e no modelo que examina as receitas totais, é negativo, são diferentes, mostrando que as grandes cidades têm maior receita tributária per capita, no entanto a receita total per capita é menor. Portanto, é esperada uma menor arrecadação nas transferências²⁰ para os municípios muito grandes.

Isso pode ser decorrente dos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, que é diferente das capitais para os demais municípios²¹, as capitais recebem separadamente, 10% do montante do Fundo, que leva em consideração para distribuir o Fundo de acordo com a população e o inverso da renda per capita, e é um item de receita menos importante para as cidades grandes que possuem maior capacidade de arrecadação própria que as demais.

²⁰ As transferências são citadas como item principal em razão de ser o item de receita de valor mais expressivo. Além das transferências a compensação pode ser originária de outras fontes de receitas de menor valor que não integram a classificação de receita tributária e de transferências, como: receitas de serviços, receitas de dívida ativa e seus encargos, receitas de capital, entre outras.

²¹ O Fundo de Participação dos Municípios – FPM das capitais é constituído de 10% das receitas do Fundo e dividido somente entre as capitais.

Tabela 11 – Receita Orçamentária

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto	
Constante	-10.790,530	***	-1.261,159	***
	(-6,01)		(-2,82)	
OP	45,91333		59,005	**
	(1,57)		(2,08)	
cidade grande	-102,81650	***	-171,43270	**
	(-3,69)		(-2,20)	
logpopulação	940,19400	***	165,38100	***
	(6,49)		(4,54)	
pib per capita	0,01174	***	0,18241	***
	(5,75)		(8,04)	
Número de Observações	2508		2508	
Número de Grupos	223		223	
Teste F	278,32		1075,92	
R ² Geral	0,0474		0,3950	
Breusch-Pagan ML			4526,99	
			p(0,00)	
Hausman	179,68			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

4.2.9 Resultado Orçamentário

As estimativas para o resultado orçamentário é apresentado nas tabelas 12 e 13, na primeira são estimados os valores com as mesmas variáveis em que foram analisados os itens anteriores, na Tabela 13 foram adicionadas as variáveis: *lrf*, para captar os efeitos da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, *custeio*, para examinar se o nível de gasto per capita dessa despesa apresenta resultados significativos para superávit ou déficit orçamentários, e o investimento per capita.

Na Tabela 12, o OP não é significativo nos dois modelos, de efeitos fixos e aleatórios. A variável da população e a *dummy* de município grande são significativas apenas no modelo de efeitos fixos, a primeira com coeficiente positivo e, a segunda, negativo. Demonstra que as cidades com população superior a um milhão de habitantes foram propensas a apresentar déficits orçamentários no período estudado, na estimativa do modelo, com valor de déficit de R\$ 21,44 per capita.

O PIB per capita contribui positivamente para o resultado orçamentário e é significativo nos dois modelos.

Para testar a influência de itens de despesa no resultado orçamentário, a Tabela 13 apresenta os efeitos com o acréscimo dessas variáveis e uma *dummy* para os anos posteriores ao início de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesses modelos, o OP mostrou ser significativo no modelo de efeitos aleatórios, a 10%, e um coeficiente negativo, apresentando déficit de 8,91 per capita nas cidades que adotam o OP.

As variáveis relacionadas à população tiveram comportamento semelhante aos modelos da Tabela 9, significativas apenas no modelo de efeitos fixos, com coeficientes positivo, para o logaritmo da população, e negativo para as cidades com mais de um milhão de habitantes, nessas com déficit per capita de R\$ 29,49.

O PIB per capita é significativo nos dois modelos e contribui positivamente para o resultado orçamentário.

A variável *dummy* da Lei de Responsabilidade Fiscal mostra que sua implantação contribuiu para o surgimento de superávits orçamentários, a variável é significativa tanto no

modelo de efeitos fixos quanto no de efeitos aleatórios. No primeiro, houve superávit per capita de R\$ 6,01, e, no segundo, de R\$ 26,99.

As duas variáveis de despesa incluídas nesses modelos representam os componentes de maior valor nos gastos dos municípios, mas com características diferentes quando se analisa a continuidade da despesa ao longo do tempo.

As despesas em custeio, em regra, têm caráter continuado, são pouco flexíveis ao longo do tempo, pois compreendem aquelas necessárias para manter os serviços públicos em funcionamento.

Já as despesas em investimentos, em regra, têm início e fim definidos e sua execução apresenta menor relação com os serviços existentes do que as despesas de custeio. Por ser uma despesa mais flexível no tempo, a despesa com investimentos é frequentemente utilizada para ajustar aos objetivos fiscais dos municípios.

Os resultados da Tabela 13 demonstram ser provável que o nível de investimentos é ajustável aos objetivos de controlar os resultados orçamentários. O valor estimado para os gastos em investimento é significativo nos dois modelos e com coeficientes negativos, mostrando uma relação inversa entre gastos em investimentos e resultados orçamentários. Assim, nos municípios que apresentaram nível de investimento per capita mais elevado tiveram resultados orçamentários menores ou negativos.

As despesas com custeio não foram significativas nos modelos, assim, não apresentam uma relação determinística para a existência de déficits ou superávits orçamentários. Cidades com gastos per capita maiores em gastos em custeio não apresentaram, necessariamente, piores ou melhores resultados orçamentários.

Tabela 12 – Resultado Orçamentário

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto
Constante	-1.773,474	***	-29,690
	(-4,26)		(-0,66)
OP	-0,02609		-2,52507
	(-0,00)		(-1,32)
cidade grande	-21,44063	***	-15,91538
	(-3,79)		(-1,32)
logpopulação	141,78660	***	1,15233
	(4,20)		(0,30)
pib per capita	0,00212	***	0,00234
	(5,02)		(6,10)
Número de Observações	2506		2506
Número de Grupos	223		223
Teste F	59,54		192,06
R ² Geral	0,0029		0,0676
Breusch-Pagan ML	p(0,00)		p(0,00)
Hausman	42,02		
	P(0,00)		

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

Tabela 13 – Resultado Orçamentário – Modelo Modificado

Variáveis	Efeitos Fixos Robusto		Efeitos Aleatórios Robusto	
Constante	-1.872,107	***	4,391	
	(-4,19)		(0,10)	
OP	-3,38177		-8,90846	*
	(-0,57)		(-1,72)	
cidade grande	-29,48604	***	-9,09636	
	(-5,00)		(-0,78)	
logpopulação	152,72680	***	-1,58280	
	(4,15)		(-0,41)	
pib per capita	0,00240	***	0,00238	***
	(5,83)		(5,69)	
lrf	6,00762	**	26,99368	***
	(2,28)		(5,83)	
custeio	-0,03775		-0,00613	
	(-1,29)		(-0,32)	
investimento	-0,13728	***	-0,10375	**
	(-2,66)		(-2,18)	
Número de Observações	2491		2491	
Número de Grupos	223		223	
Teste F	51,56		307,8	
R ² Geral	0,0013		0,0936	
Breusch-Pagan ML			330,96	
			p(0,00)	
Hausman	42,39			
	p(0,00)			

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Entre parênteses, estatística t e z.

*** Significância de 1%

** Significância de 5%

* Significância de 10%

5 CONCLUSÃO

Esse trabalho investigou os efeitos da utilização do Orçamento Participativo como instrumento de gestão pública na política fiscal dos municípios brasileiros com população maior que cem mil habitantes no censo de 2000, totalizando 223 cidades. O período abrangeu três gestões entre os anos 1997 a 2008, na primeira gestão, de 1997 ao ano 2000, 34 municípios utilizaram o Orçamento Participativo, na segunda, de 2001 ao ano de 2004, 69 municípios, e na terceira, de 2005 ao ano de 2008, 80 experiências entre as cidades selecionadas.

A partir da experiência de Porto Alegre na década de noventa, o OP foi adotado por um número expressivo de cidades no Brasil. No ano 2008, a população dos municípios, com população maior de cem mil habitantes, que adotaram o OP como instrumento de gestão, totalizava 40.286.554 habitantes, representando 21% da população brasileira. Enquanto as cidades com o mesmo contingente populacional, que não adotaram o OP, representava 29% da população do Brasil.

Os modelos econométricos foram estimados com dados em painel com modelos de efeitos fixos e aleatórios. Os efeitos foram verificados sobre as variáveis dependentes: gastos em educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, despesas em custeio, despesa em investimentos, despesa total, receita tributária, receita total e resultado orçamentário.

O OP mostrou ter influência na política fiscal dos municípios. Com os modelos de efeitos fixos, influenciou na aplicação de mais recursos em educação e cultura e nas despesas de custeio. Nos modelos de efeitos aleatórios, foi significativo nos gastos em educação e cultura, saúde e saneamento, custeio e despesa orçamentária, na maior receita orçamentária.

Quando o modelo original foi modificado para captar a influência dos itens de despesas em custeio e em investimentos e da Lei de Responsabilidade Fiscal no resultado orçamentário, influenciou com déficits no resultado orçamentário.

As principais áreas de atuação dos municípios são as funções de educação e saúde, que somadas às funções cultura e saneamento, pra fins de uniformizar a série de dados no período, absorvem mais da metade dos orçamentos das cidades. Nessas, as cidades que utilizam o

Orçamento Participativo apresentaram um maior gastos per capita que as cidades que não utilizam o instrumento, exceto no modelo de efeitos fixos para os gastos em saúde e saneamento.

Os modelos testaram outras variáveis explicativas de efeitos sobre a política fiscal. Uma, considerando a população de cada cidade, uma *dummy* para captar diferenças entre cidades muito grandes, com população superior a um milhão de habitantes e as cidades com população menor, e uma variável considerando o PIB per capita de cada município.

O PIB per capita, como se espera, apresentou coeficiente positivo e significativo em todos os modelos, mostrando que permite aos municípios com PIB per capita mais elevados ter um nível de gastos per capita mais alto, de maior receita e contribui positivamente para os resultados orçamentários.

O número de habitantes, nos modelos em que se mostrou significativo, apresentou influência na mesma direção da variável do PIB, com cidades com maior população apresentando maiores gastos per capita, maiores receitas e superávits orçamentários.

As cidades com população maior que um milhão de habitantes demonstraram ter um comportamento diverso nos resultados dos modelos. Com coeficiente negativo, representando menor gasto per capita em educação e cultura e saúde e saneamento, gastos em custeio, investimento e despesa total, com maiores gastos em habitação e urbanismo, maior receita tributária e menor receita total e resultado orçamentário, nos modelos de efeitos fixos. Nos modelos de efeitos aleatórios, nos modelos em que a variável foi significativa, apresentou resultados semelhantes aos verificados nos modelos de efeito fixo, para as variáveis dependentes: educação e cultura, saúde e saneamento, receita tributária e receita total, todas em valores per capita.

Para mensurar os efeitos sobre os resultados orçamentários, foram adicionados dois modelos com variáveis diferentes dos anteriores, com uma *dummy* para verificar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas de custeio e de investimentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para resultados orçamentários positivos, com coeficientes significativos nos modelos de efeitos fixos e aleatórios. A despesa em custeio não foi significativa para explicar os resultados orçamentários e os investimentos apresentaram coeficientes significativos e negativos, mostrando ser uma variável utilizada para ajuste fiscal a fim de obter resultados superavitários.

Na última década aumentou a quantidade de informações detalhadas dos dados dos municípios, no entanto foi um processo gradativo e alguns dados não estão disponíveis uniformemente em todo o período do estudo. Também, os critérios de contabilização das contas públicas têm passado por um processo de padronização, com alterações de critérios de classificação de itens de receita e de despesa. Assim, alguns itens necessitaram de ajustes para ter uma série com os mesmos critérios, como agregar funções de despesa separadas em anos intermediários. Outras variáveis não puderam ser testadas pela dificuldade em ter uma série consistente. Para novos trabalhos, a concretização da padronização das contas públicas e o já maior comprometimento dos municípios em fornecer as informações permitirão ter séries mais homogêneas e mais completas, o que permitirá a ampliação e maior detalhamento da análise dos efeitos da participação popular nas políticas fiscais dos municípios.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Basilia M. B.; MORAES, Marcos R. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, ano 17, v. 1, n. 65, jan./mar. 1997.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 55, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org>. Acesso em: 03 abr. 2009.
- _____. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.
- _____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 42. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- BALTAGI, Badi H. **Econometric analysis of panel data**. 4. ed. West Sussex: John Wiley & Sons, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF): Senado, 1998.
- _____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.
- _____. Congresso. Senado. Resolução n.º 40, de 2001. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234173&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=ATU>
- _____. Congresso. Senado. Resolução n.º 43, de 2001. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=ATU>>. Acesso em: 03 abr. 2009.
- FELD, Lars P.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard. Does direct democracy reduce public debt? evidence from Swiss municipalities. **Public Choice**, Blacksburg (Va), v. 109, p. 347-370, 2001.

FELD, L.; KIRCHGÄSSNER, G. **The role of direct democracy in the European Union.** CESifo Working Paper N^o 1083, Presented at CESifo Conference “A Constitution for the European Union”. Nov. 2003.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, c1987. 287 p.

HOBBSAWM, Eric J. **En torno a los orígenes de la revolución industrial.** Madrid: Siglo XXI de España, 2009.

IBGE. **Banco de Dados Agregados.** Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 abr. 2009.

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

_____. The characteristics of the brazilian cities with participatory budgeting. In: PRIMEIRAS JORNADAS DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 2005, Porto Alegre. **Anais ...** Porto Alegre, 2005. v. 1. p. 1-33.

_____, BÊRNI, D. Democracia Participativa, performance fiscal e distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 3., Porto Alegre, 2006. **Anais...** Porto Alegre, 2006.

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

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

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo representativo.** Trad. de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília (DF): Universidade de Brasília, 1981.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas:** um estudo da economia governamental. Trad. de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1973.

_____; MUSGRAVE, Peggy G. **Finanças públicas:** teoria e prática. São Paulo: Campus/USP, 1980.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública: uma abordagem neo-liberal? **Análise Social**, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PERUZZOTTI, Enrique. **The politics of institutional innovation the implementation of Participatory Budgeting in the city of Buenos Aires.** Paper prepared for the Seminal Democratic Innovation in Latin America: New Approaches to Local Governance, organized

by The Latin American Program of the Woodrow Wilson Center and the Inter-American Foundation, Washington (DC), Sept. 2, 2005.

POGREBINSCHI, Thamy. O Enigma da democracia em Marx. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, 2007.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SPADA, Paolo. **The Economic and political effects of participatory budgeting**. In: CONGRESS OF LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATIO, Rio de Janeiro, 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). **Estudo tributário 06**: carga tributária no Brasil – 2001. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/17CargaTributaria2001.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2009.

_____. **Estudo tributário 11**: carga tributária no Brasil – 2002. Brasília, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/26CargaTributaria2002.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2009.

_____. **Estudo tributário 13**: carga tributária no Brasil – 2003. Brasília, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/28CargaTributaria2003.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2009.

_____. **Estudo tributário 14**: carga tributária no Brasil – 2004. Brasília, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/33CargaTributaria2004.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2009.

_____. **Estudo tributário 15**: carga tributária no Brasil – 2005. Brasília, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2009.

_____. **Estudo tributário 19**: carga tributária no Brasil – 2006. Brasília, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2009.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Finanças do Brasil (FINBRA). **Receitas e despesas dos municípios (1997)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 03 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Receitas e despesas dos municípios (1998)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Receitas e despesas dos municípios (1999)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Receitas e despesas dos municípios (2000)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Receitas e despesas dos municípios (2001)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2002**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2003**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2004**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2005**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2006**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2007**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

_____. Finanças do Brasil – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios - 2008**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

TORRES-REYNA, Oscar. **Panel data analysis: fixed & random effects**. Disponível em: <<http://princeton.edu/training/>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

VARGAS, Cristina Ribas. **Democracia participativa e desenvolvimento humano nos municípios brasileiros: uma análise a partir de Amartya Sen**. 2007. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, PUCRS, Porto Alegre, 2007.

WORLD BANK. **Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre**. World Bank, Washington, DC. Report No. 40144-BR, 2008.

ANEXO A – RELAÇÃO DAS CIDADES PESQUISADAS POR ESTADO COM PIB E POPULAÇÃO DE 2008

UF	Município	PIB R\$ Mil	População
AC	Rio Branco	3.549.306	301.398
AL	Arapiraca	1.391.550	208.447
	Maceió	9.143.488	924.143
AM	Manaus	38.116.495	1.709.010
AP	Macapá	4.294.914	359.020
BA	Alagoinhas	1.155.869	137.202
	Barreiras	1.597.110	135.650
	Camaçari	10.474.421	227.955
	Feira de Santana	5.263.533	584.497
	Ilhéus	1.632.810	219.710
	Itabuna	1.945.414	212.245
	Jequié	1.387.792	150.351
	Juazeiro	1.451.444	237.627
	Lauro de Freitas	2.300.192	153.016
	Salvador	29.668.442	2.948.733
	Teixeira de Freitas	906.737	123.858
	Vitória da Conquista	2.619.936	313.898
CE	Cascavel	370.996	67.002
	Caucaia	1.952.311	326.811
	Crato	644.522	115.724
	Fortaleza	28.350.622	2.473.614
	Juazeiro do Norte	1.986.996	246.515
	Maracanaú	3.121.055	199.808
	Sobral	1.702.060	180.046
ES	Cachoeiro de Itapemirim	2.252.927	198.962
	Cariacica	3.552.563	362.277
	Colatina	1.552.503	110.713
	Linhares	2.910.803	130.901
	Serra	11.640.836	397.226
	Vila Velha	5.336.306	407.579
	Vitória	22.694.461	317.817
GO	Águas Lindas de Goiás	457.265	139.804
	Anápolis	6.265.480	331.329
	Aparecida de Goiânia	3.873.756	494.919
	Goiânia	19.457.328	1.265.394
	Luziânia	1.805.535	203.800
	Rio Verde	3.615.987	158.818
MA	Caxias	738.456	147.416
	Codó	458.606	113.768
	Imperatriz	1.740.931	236.311
	Santa Luzia	244.673	71.314
	São José de Ribamar	421.848	135.821
	São Luís	14.724.350	986.826
	Timon	568.894	148.804

(Continua...)

(Continuação...)

UF	Município	PIB R\$ Mil	População
MG	Araguari	1.845.190	110.334
	Barbacena	1.363.977	127.328
	Belo Horizonte	42.151.108	2.434.642
	Betim	25.314.346	429.507
	Conselheiro Lafaiete	852.707	113.576
	Contagem	14.869.759	617.749
	Divinópolis	2.965.011	213.277
	Governador Valadares	2.589.447	261.981
	Ibirité	989.768	155.290
	Ipatinga	6.182.516	241.720
	Juiz de Fora	7.140.251	520.612
	Montes Claros	3.462.739	358.271
	Patos de Minas	1.626.375	138.466
	Poços de Caldas	2.872.446	150.095
	Pouso Alegre	2.215.291	126.100
	Ribeirão das Neves	1.499.318	340.033
	Sabará	1.076.253	125.285
	Sete Lagoas	4.743.930	221.764
	Teófilo Otoni	1.044.091	130.521
	Uberaba	6.221.505	292.377
	Uberlândia	14.270.392	622.441
Varginha	2.853.995	120.691	
MS	Campo Grande	10.462.086	747.189
	Dourados	2.872.065	187.601
MT	Cuiabá	9.014.929	544.737
	Rondonópolis	4.355.081	179.094
	Várzea Grande	2.684.057	237.925
PA	Abaetetuba	406.590	138.005
	Ananindeua	3.083.495	495.480
	Belém	15.316.130	1.424.124
	Castanhal	1.114.266	159.110
	Marabá	3.593.892	199.946
	Santarém	1.654.645	275.571
PB	Campina Grande	3.457.878	381.422
	João Pessoa	7.661.219	693.082
	Santa Rita	979.386	125.858
PE	Cabo de Santo Agostinho	3.235.853	169.986
	Camaragibe	554.785	141.973
	Caruaru	2.195.251	294.558
	Garanhuns	831.823	130.154
	Jaboatão dos Guararapes	6.389.842	678.346
	Olinda	2.383.898	394.850
	Paulista	1.612.924	314.302
	Petrolina	2.375.492	276.174
	Recife	22.452.492	1.549.980
	Vitória de Santo Antão	866.885	125.681
PI	Parnaíba	672.095	144.892
	Teresina	7.522.103	793.915

(Continua...)

(Continuação...)

UF	Município	PIB R\$ Mil	População
PR	Apucarana	1.310.602	120.133
	Colombo	1.630.344	241.505
	Curitiba	43.319.254	1.828.092
	Foz do Iguaçu	6.010.671	319.189
	Guarapuava	2.279.264	171.230
	Londrina	8.033.461	505.184
	Maringá	6.150.569	331.412
	Paranaguá	7.107.175	138.748
	Pinhais	2.447.206	116.984
	Ponta Grossa	5.020.449	311.106
	São José dos Pinhais	10.398.355	272.530
RJ	Angra dos Reis	5.112.023	164.191
	Barra Mansa	2.462.828	176.469
	Belford Roxo	3.539.442	495.694
	Cabo Frio	6.579.881	180.635
	Campos dos Goytacazes	29.125.709	431.839
	Duque de Caxias	32.266.476	864.392
	Itaboraí	1.702.231	225.309
	Macaé	8.003.372	188.787
	Magé	1.675.618	240.940
	Nilópolis	1.347.246	159.005
	Niterói	9.232.172	477.912
	Nova Friburgo	2.266.242	178.310
	Nova Iguaçu	8.359.928	855.500
	Petrópolis	5.432.594	312.766
	Queimados	1.017.279	137.870
	Resende	4.502.969	127.763
	Rio de Janeiro	154.777.301	6.161.047
	São Gonçalo	8.184.678	982.832
	São João de Meriti	3.474.893	468.309
	Teresópolis	2.084.263	159.968
Volta Redonda	7.763.567	259.811	
RN	Mossoró	3.025.815	241.645
	Natal	8.656.932	798.065
	Parnamirim	1.654.985	178.819
RO	Ji-Paraná	1.354.955	110.707
	Porto Velho	5.218.343	379.186
RR	Boa Vista	3.578.135	260.930
RS	Alvorada	1.087.998	211.276
	Bagé	1.159.311	115.755
	Cachoeirinha	2.839.759	117.203
	Canoas	12.580.262	329.903
	Caxias do Sul	11.716.487	405.858
	Gravataí	5.352.575	266.230
	Novo Hamburgo	4.418.162	255.94
	Passo Fundo	3.492.582	185.882

(Continua...)

(Continuação...)

UF	Município	PIB R\$ Mil	População
	Pelotas	3.564.296	343.167
	Porto Alegre	36.774.704	1.430.220
	Rio Grande	5.402.761	195.582
	Santa Cruz do Sul	3.287.130	121.168
	Santa Maria	3.255.272	266.822
	São Leopoldo	2.934.147	210.145
	Sapucaia do Sul	1.705.758	126.085
	Uruguaiana	2.446.859	127.138
	Viamão	1.728.600	257.844
SC	Blumenau	7.391.534	296.151
	Chapecó	4.295.173	171.789
	Criciúma	2.791.692	187.018
	Florianópolis	8.120.986	402.346
	Itajaí	10.183.448	169.927
	Jaraguá do Sul	4.800.617	136.282
	Joinville	13.220.313	492.101
	Lages	2.361.980	166.983
	Palhoça	1.468.420	128.360
	São José	4.095.802	199.280
SE	Aracaju	6.946.348	536.785
	Nossa Senhora do Socorro	1.025.107	153.253
SP	Americana	5.627.176	203.283
	Araçatuba	2.723.580	181.143
	Araraquara	3.924.434	199.132
	Araras	2.142.147	113.645
	Atibaia	2.198.384	125.418
	Barretos	1.549.169	112.804
	Barueri	26.994.700	264.619
	Bauru	6.004.116	355.675
	Botucatu	2.141.912	128.397
	Bragança Paulista	2.186.405	144.066
	Campinas	29.363.064	1.056.644
	Carapicuíba	2.672.670	388.532
	Catanduva	1.887.276	114.069
	Cotia	5.373.923	179.109
	Cubatão	6.502.941	127.702
	Diadema	9.311.879	394.266
	Embu	2.825.381	245.093
	Ferraz de Vasconcelos	1.230.097	175.939
	Franca	3.791.899	327.176
	Francisco Morato	750.370	155.224
	Franco da Rocha	1.683.857	129.304
	Guaratinguetá	1.816.230	112.596
	Guarujá	3.221.211	304.274
	Guarulhos	31.966.247	1.279.202
	Hortolândia	4.712.865	201.049
	Indaiatuba	4.596.427	180.524
	Itapeverica da Serra	2.959.081	159.102

(Continua...)

(Continuação...)

UF	Município	PIB R\$ Mil	População
SP	Itapetininga	1.980.379	146.760
	Itapevi	2.731.109	201.995
	Itaquaquecetuba	2.546.804	351.493
	Itu	3.663.684	155.457
	Jacareí	4.307.484	210.988
	Jaú	1.556.457	133.469
	Jundiaí	15.106.549	347.738
	Limeira	5.646.023	278.776
	Marília	3.056.836	223.454
	Mauá	5.676.526	412.753
	Mogi das Cruzes	6.708.698	371.372
	Mogi Guaçu	2.384.193	138.494
	Osasco	30.024.366	713.066
	Pindamonhangaba	4.049.195	142.997
	Piracicaba	8.853.169	365.440
	Praia Grande	2.333.525	244.533
	Presidente Prudente	3.182.329	206.164
	Ribeirão Pires	1.486.905	111.402
	Ribeirão Preto	13.896.533	558.136
	Rio Claro	4.057.138	189.834
	Santa Bárbara d'Oeste	3.040.874	187.908
	Santo André	13.446.559	671.696
	Santos	24.614.406	417.518
	São Bernardo do Campo	29.872.572	801.580
	São Caetano do Sul	10.178.501	151.103
	São Carlos	3.912.665	218.080
	São José do Rio Preto	7.056.703	414.272
	São José dos Campos	20.718.595	609.229
	São Paulo	357.116.681	10.990.249
	São Vicente	2.458.747	328.522
	Sorocaba	13.072.889	576.312
	Sumaré	6.796.217	237.135
Suzano	5.295.159	279.394	
Taboão da Serra	3.866.877	224.757	
Taubaté	6.887.550	270.918	
TO	Araguaína	1.445.492	119.128
	Palmas	2.593.532	184.010
Total geral		1.917.575.772	94.697.525

(Conclusão.)