

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

GILSON CARVALHO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:
ESTÍMULOS, RESTRIÇÕES E CONSTRANGIMENTOS NA TRAJETÓRIA DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Varginha/MG
2016

GILSON CARVALHO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:
ESTÍMULOS, RESTRIÇÕES E CONSTRANGIMENTOS NA TRAJETÓRIA DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade. Orientador: Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias. Coorientador: Wesllay Carlos Ribeiro.

Varginha/MG
2016

Carvalho, Gilson.

A institucionalização dos municípios no Brasil : estímulos, restrições e constrangimentos na trajetória dos municípios brasileiros / Gilson Carvalho. - 2016.

108 f. -

Orientador: Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -
Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2016.
Bibliografia.

1. Federalismo - Brasil. 2. Municípios. 3. Sistemas de governo. 4.
Brasil - Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Frias, Lincoln Thadeu
Gouvêa de. II. Título.

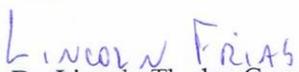
CDD: 321

GILSON CARVALHO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL:
ESTÍMULOS, RESTRIÇÕES E CONSRNGIMENTOS NA TRAJETÓRIA DOS
MUNICÍPIO BRASILEIROS**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 17/08/2016.


Prof. Dr. Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias
Universidade Federal de Alfenas


Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi
Universidade Federal de Alfenas


Prof. Dra. Fernanda Santinelli
Universidade Federal de Alfenas

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Alfenas, corpo docente, direção e administração que oportunizaram a confiança no mérito e ética aqui presentes.

Ao professor Lincoln Frias, pelas orientações atentas e eficientes que abriram horizontes.

Ao Professor Wesley Ribeiro, pela vontade indomável de nos estender as mãos nos momentos difíceis.

À minha companheira e esposa Débora, pela tolerância.

As instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem as instituições comunais uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade.

(TOCQUEVILLE, 2010, p. 74)

RESUMO

O município é uma peça estrutural do sistema federativo brasileiro, pois tem como propósito ser o espaço de expressão dos anseios e do atendimento dos interesses locais. O objetivo desta dissertação é examinar o papel dos municípios no federalismo brasileiro e como as instituições, como regras que estruturam a vida social, política e econômica, podem modelar o comportamento dos atores políticos e do poder local no Brasil. Neste contexto, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, como mudança institucional, impactou o município de forma decisiva no desempenho de seu papel no federalismo. A metodologia empregada na análise é a abordagem neoinstitucionalista, tendo as variáveis “instituições” proeminência tanto como modelos mentais para tomada de decisões estratégicas como trazendo estímulos, restrições e constrangimentos para formular e perseguir objetivos que nem sempre são um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais. Além disso, foram feitas pesquisas bibliográficas sobre a literatura e a legislação pertinente. No segundo capítulo, elucida-se a teoria neoinstitucionalista, nas vertentes que iluminarão o exame dos municípios brasileiros e de como as instituições provocam arranjos marginais e nem sempre esperados por aqueles que fazem as regras. No terceiro capítulo, a partir da distinção entre Estado unitário, federação e confederação, promove-se uma comparação entre a federação estadunidense e a federação brasileira à luz do marco teórico adotado, com identificação das influências e arranjos marginais que provocaram tão diferentes resultados em relação àquela federação que serviu de paradigma para o caso brasileiro. Ainda no terceiro capítulo, a atenção é direcionada para a *path dependence* (dependência da trajetória) dos municípios nas constituições e como o Estado precedeu a nação como artefato sociológico implantado no território brasileiro. No quarto capítulo, o exame é direcionado à importância das mudanças institucionais e aos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios brasileiros, como ilustração. Nas considerações finais, apresenta-se a conclusão de que as instituições reproduzem as forças que as engendram e de que os estímulos, as restrições e os constrangimentos decorrentes do desenho institucional interferem no cumprimento das atribuições municipais e no comportamento dos atores políticos. Portanto, as escolhas iniciais, ao criar o ambiente institucional, devem encontrar legitimidade somente na construção dialógica e participativa de âmbito local e, por esse processo, serão criadas redes, interações, espaços que tornarão altos os custos da transação política para qualquer retrocesso no âmbito do governo local, fortalecendo a infiltração democrática na base do Estado.

Palavras-chave: Municípios. Neoinstitucionalismo. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The municipality is a structural part of the Brazilian federal system, given its purpose of being the space of expression of local interests. This work examines the role of municipalities in the Brazilian federalism and how the institutions and rules that structure the social, political and economic life can model the behavior of political actors and local authorities in Brazil. In this context, the advent of the Fiscal Responsibility Act as an institutional change impacted decisively its role in the federalism. The methodology used in the analysis is the neo-institutionalist approach, giving prominence to the variable "institutions" both as a mental model for strategic decision making and as bringing stimuli, restrictions and constraints to formulate and pursue goals that are not always a simple reflection of the demands of interest groups or social classes. In addition, a review of the scientific literature and relevant legislation is made. The second chapter sheds light on neo-institutionalist theory, specially in the areas that will illuminate the examination of how municipalities and its institutions cause marginal arrangements not always expected by those who make the rules. In the third chapter, starting from the distinction between unitary state, federation and confederation, it makes a comparison between the US federation and the Brazilian federation based on the theoretical framework adopted, the identification of influences and marginal arrangements that provoked such different results in those federations. In the third chapter, attention is directed to the concept of path dependence of the municipalities in the constitutions and how the state preceded the nation as a sociological artifact in Brazil. In the fourth chapter the examination is directed to the importance of institutional change and the impacts of the Fiscal Responsibility Act on municipalities, as an illustration. The closing remarks present the conclusion that institutions reproduce the forces which generated them and that the incentives, restrictions and constraints arising from institutional design interfere with the fulfillment of municipal functions and the behavior of political actors. Therefore, the initial choices, creating the institutional environment, must find legitimacy only in the dialogic and participatory construction of local level and, through this process creative networks, interactions, spaces that make high costs of political transaction for any regression under local government, strengthening democratic infiltration in the foundations of the state.

Key words: Municipalities. Institutionalism. The Fiscal Responsibility Act.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CE – Código Eleitoral

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

PEF - Plano de Estabilidade Fiscal

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MOG - Ministério do Orçamento e Gestão

PIB – Produto Interno Bruto

RCL – Receitas Correntes Líquidas

RP – Resultado primário

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UE – União Europeia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Municípios em consórcios	41
Tabela 2- Avanços da autonomia financeira e democracia.....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Indicadores preditivos de mudança isomórfica em nível organizacional.....	27
Quadro 2-	Resumo: instituições eleitorais na Constituição de 1824.....	46
Quadro 3-	O papel relevante das cidades no plano internacional.....	64
Quadro 4-	Competência dos municípios de acordo com a CF/88.....	67
Quadro 5-	Restrições institucionais para o último ano de mandato na LRF.....	88

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	NEOINSTITUCIONALISMO: UMA POSSIBILIDADEANALÍTICA PARA OS MUNICÍPIOS NO BRASIL.....	17
2.1	NEOINSTITUCIONALISMO: REAÇÃO AO COMPORTAMENTALISMO, AO PLURALISMO E AO (NEO) MARXISMO	19
2.2	TRÊS VERSÕES DO INSTITUCIONALISMO: ESCOLHA RACIONAL, HISTÓRICO E SOCIOLÓGICO.....	22
2.3	ISOMORFISMO INSTITUCIONAL.....	27
2.4	O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES	29
3	O FEDERALISMO E O MUNICÍPIO NAS CONSTITUIÇÕES	34
3.1	FEDERALISMO NO BRASIL	34
3.2	AS CONSTITUIÇÕES DE 1824 A 1891	46
3.3	AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 A 1967.....	57
4	O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LRF.....	66
4.1	CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONQUISTA DA CONDIÇÃO DE ENTE FEDERADO PELOS MUNICÍPIOS.....	67
4.2	INTERPRETAÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL PELOS ATORES POLÍTICOS LOCAIS E O COMPORTAMENTO CONFORMADO PELA INSTITUIÇÕES.....	72
4.3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NOS MUNICÍPIOS: ISOMORFISMO INSTITUCIONAL.....	78
4.3.1	Transparência: isomorfismo mimético da cartilha de boas práticas do FMI.....	83
4.3.2	Nova Zelândia e Comunidade Europeia: isomorfismo mimético nos limites e restrições de gastos públicos	85
4.3.3	Estados Unidos: <i>pay as you go?</i> Isomorfismo mimético nas metas e controles ..	87
4.4	GOVERNOS LOCAIS ESTIMULADOS E CONSTRANGIDOS PELAS INSTITUIÇÕES MUDAM O COMPORTAMENTO?	89
4.5	O IMPACTO NEGATIVO DA LRF COMO INSTITUIÇÃO FORMAL QUE AFETOU OS MUNICÍPIOS	95
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, depois de uma trajetória histórica permeada por restrições e constrangimentos institucionais, deixaram a condição de organização meramente administrativa e conquistaram a posição de entes federados, com autonomia para retirar diretamente da Constituição Federal a competência para tratar dos interesses locais da comunidade.

Os municípios merecem a atenção da academia, como entes federados que têm à sua disposição os instrumentos de planejamento de políticas públicas e tem autonomia de aplicação de suas rendas, de organização política e administrativa, como os demais entes da federação. Primordialmente, dado que estão mais próximos dos governados, o controle social tem a possibilidade de maior efetividade e os resultados aos interesses locais são mais visíveis, não sendo organizações meramente administrativas e que atuam por delegação (MEIRELLES, 1998).

A centralização governamental leva os homens “a fazer abstração completa e contínua de sua vontade; a obedecerem, não só uma vez e num ponto, mas em tudo e todos os dias” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 98) e também torna o Estado algo distante, alienado e insensível às necessidades dos cidadãos em seu mundo real.

A autonomia municipal representa a possibilidade de retirada do cidadão da condição passiva no trato dos interesses locais, permite a ação cidadã, sem a necessidade de espera a espera do poder central na provisão de tudo.

O município, atualmente, é uma peça estrutural do regime federativo (BASTOS, 1989) e foi elevado a “um novo patamar como entidade pública. [...] O primeiro e mais significativo aspecto foi colocá-lo formalmente como integrante da Federação Brasileira” (COSTA, 2000, p. 52).

A consagração do município como entidade indispensável ao nosso sistema federativo pela Constituição Federal – CF/88 integra-o na organização política e administrativa e garante-lhe plena autonomia (MORAES, 2008), como espaço de expressão dos anseios e de atendimento dos interesses locais.

Bonavides (1996) aponta que em nenhuma outra união federativa a autonomia municipal alcançou tão expressivo e alto grau de caracterização política e jurídica quanto aquele implantado pela CF/88.

Os municípios, além da conquista do poder de legislar sobre assuntos de interesse local, organizam-se por meio de leis orgânicas votadas e debatidas pelos legislativos municipais, conforme art. 29 da CF/88 (BRASIL, 1988) têm autonomia financeira para aplicar suas rendas, nos moldes do art. 29, inciso III, da CF/88, por meio de formulação, implantação e execução de políticas públicas próprias.

Os municípios também são responsáveis pela execução e fiscalização de importantes programas federais, de execução descentralizada, como exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (BRASIL, 2009), o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE (BRASIL, 2004) e do cadastro e fiscalização do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004), cuja execução e a gestão descentralizadas são implementadas mediante adesão voluntária dos municípios, mediante incentivo como o Índice de Gestão Descentralizada – IGD (BRASIL, 2004), para apoio técnico no desenvolvimento das atividades e acompanhamento dos beneficiários.

Os municípios têm a possibilidade de formulação e gestão de políticas públicas próprias, já serviram de inspiração para programas de distribuição de renda vinculado às condicionalidades em saúde e educação, como é o Bolsa Família. O Programa teve inspiração no Bolsa Escola, “criado na cidade de Campinas - SP, em 1994 e, logo em seguida, no Distrito Federal, em 1995, sendo implementado em 2001 pelo governo federal” (DIAS, 2009, p. 7).

Mesmo com essa importância constitucional, os municípios não são tão visíveis no plano de elaboração e execução de políticas públicas devido à presença dos programas do Governo Federal e merecem a atenção da academia para aprofundar pesquisas sobre os estímulos que poderiam ser realizados em suas ações programáticas e sobre as restrições e os constrangimentos, que tanto servem de obstáculos como de aprimoramento de suas atividades no plano local.

O objetivo do presente trabalho é descrever o lugar do município no federalismo brasileiro, seu papel histórico constitucional e como as instituições tiveram força para modelar o comportamento desse ente federado e dos gestores locais. A partir da constatação da trajetória constitucional dos municípios, serão identificadas as potencialidades na formulação e gestão municipal de políticas públicas, pelo desenho institucional vigente, identificando as marcas de instituições que nasceram, evoluíram e declinaram, mas que influenciaram as atuais instituições. Influências que funcionam como estimulantes de resistência para que os municípios efetivamente atinjam o ápice da sua posição descrita no plano institucional.

O foco será na autonomia dos municípios e como é afetada pelas instituições do Estado unitário e da federação de força centrífuga, nos aspectos político, administrativo e financeiro, neste último caso, depois da CF/88, como foi moldado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como instituição formal infraconstitucional.

A força da autonomia relativa das instituições sobre os municípios será analisada pelos impactos da LRF sobre o comportamento dos atores políticos locais frente à autonomia financeira e até que ponto os gestores municipais tiveram o comportamento modelado pela regra. Se a força das instituições importa e modela o comportamento dos atores políticos locais, será também objetivo deste trabalho uma análise da importância das escolhas iniciais no momento da construção das instituições, uma vez que são reforçadas e reproduzidas a cada incidência da regra em uma determinada rota.

Não faltará atenção às potencialidades de elaboração, implantação e execução de políticas públicas municipais e ao poder do cidadão de resistência a planejamento sem o crivo dos debates e da participação, a partir do desenho institucional vigente.

Para a compreensão do comportamento dos municípios, será analisada a sua dependência da trajetória (*path dependence*) nos aspectos político, histórico e constitucional, considerando as transformações na política local do coronelismo à conquista da condição atual de ente federativo.

Para essa finalidade procurou-se a identificar a evolução histórica do desenho institucional, a tensão entre estabilidade, regularidade, rupturas e conflitos em torno desses entes subnacionais.

No aspecto teórico, explicitado no primeiro capítulo, a abordagem adotada é neoinstitucionalista, atualmente com grande destaque entre os cientistas sociais e políticos, onde as variáveis “instituições” têm proeminência, tanto como modelos mentais para tomada de decisões estratégicas, como trazendo restrições e constrangimentos para um resultado e incluindo a consideração da *path dependence* das instituições, como o nascimento, evolução e declínio de situações anteriores marcam as instituições do presente.

Path dependence, para os fins propostos, é a trajetória histórica das instituições e as condições das escolhas iniciais (CAVALCANTE, 2011), onde o legado do passado condiciona o futuro, rejeitando o postulado de que as mesmas forças geram os mesmos resultados em todos os lugares. Tais forças são mediadas por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdada do passado (HALL; TAYLOR, 1996). É a dependência da trajetória ou a dependência do caminho. Para tanto, é importante atentar que as instituições se alteram de acordo com o contexto, mas também são restringidas por

trajetórias passadas, o que demanda a necessidade de investigações com largas extensões temporais (SkOCPOL; PIERSON, 2002, apud CAVALCANTE, 2011).

Para as finalidades propostas, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, na base de dados do Google Acadêmico, Portal Scielo, bibliotecas universitárias, revistas, jurisprudência, e a pesquisa documental, através da análise qualitativa de leis e regulamentos, documentos considerados primários e autênticos e de acesso irrestrito ao público em geral.

A partir da distinção entre Estado unitário, federação e confederação, no segundo capítulo, serão analisadas a federação estadunidense e a federação brasileira à luz do neoinstitucionalismo histórico e quais as instituições do passado marcaram e fizeram, de fato, a diferença na comparação das federações. Mesmo sendo nossa federação uma cópia da federação estadunidense, numa situação de isomorfismo mimético, as mesmas instituições não produziram os mesmos efeitos no Brasil.

Ainda nessa perspectiva institucionalista histórica, será observado que o federalismo competitivo e o federalismo cooperativo não são comportamentos herdados, mas estimulados pelas instituições.

No capítulo terceiro, impõe-se a análise da *path dependence* dos municípios nas constituições do Brasil, de 1824 a 1988, cujas instituições provocaram arranjos marginais e nem sempre esperados pelos que fizeram as regras.

A partir da CF/88, no quarto capítulo, a importância das mudanças institucionais e investigado o impacto a Lei Complementar ° 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sobre a gestão municipal. As restrições e os constrangimentos foram impostos aos gestores, visando o equilíbrio fiscal, para restringir o endividamento municipal, especialmente nos períodos de sucessões eleitorais, cujo custo da transação política era elevado, sem a regra do jogo. Com esse intuito, será analisado o comportamento do endividamento municipal antes e depois da mudança institucional, representada pelo advento da LRF, e como o comportamento dos atores políticos reforçaram a ideia de que as instituições, de fato, importam.

2 NEOINSTITUCIONALISMO: UMA POSSIBILIDADE ANALÍTICA PARA OS MUNICÍPIOS NO BRASIL

A análise do efeito das instituições sobre o comportamento das organizações, dos atores políticos e sobre o conteúdo das decisões políticas avançou proeminente como objeto de pesquisa nos estudos realizados no Brasil, no campo da ciência política. E a afirmação axiomática do institucionalismo de que “as instituições importam” foi incorporada definitivamente na pesquisa da ciência política (ARRETCHE, 2007, p. 148).

As instituições trazem, em seu âmago, o apelo motivacional para produção de conhecimento científico, porque prescrevem ações e são capazes de antecipar consequências (FEREJOHN; PASQUINO, 2001 apud ARRETCHE, 2007, p. 147); funcionam como modelos mentais para tomada de decisões em ações estratégicas dos atores políticos, também reproduzem as forças que as criaram e provocam, não raro, arranjos marginais, com certa insistência em permanecer ou fixar suas marcas, quando declinam, nas instituições futuras. Isso tudo impacta sobre os custos das barganhas políticas.

A própria ruptura para mudanças institucionais, assentada sobre a condenação da causalidade provocada pelas regras do jogo traz, em si, a imprescindibilidade da pesquisa institucionalista como possibilidade analítica para os municípios.

Rezende (2013) apresenta críticas contundentes sobre as mudanças institucionais, ao afirmar que os modelos agenciais para ações estratégicas, na escolha racional, não se mostram capazes de lidar satisfatoriamente com as exigências analíticas para o tratamento do problema da mudança institucional. O argumento está no sentido de que não seria possível dar conta de explicar processos de mudanças nos arranjos institucionais a partir de agentes racionais, estimulados e padecendo restrições institucionais, sem pressupor que esses agentes teriam sofrido os custos associados à mudança, sem a recorrência analítica a causas ou fatores exógenos.

No que diz respeito às mudanças, Rezende (2013, p. 18) questiona: “como podem dizer efetivamente se as variáveis institucionais realmente importam quando se trata de explicar mudanças e, mais amplamente, como diferenciar as instituições de efeitos estruturais específicos (intencionais e não intencionais)?”.

No presente trabalho não há negligência de fatores exógenos, contudo, reconhece que o ambiente da mudança tem o seu movimento a partir do interior das instituições,

portanto endógeno, que, não oferecendo uma mínima parte da transação política aos que devem obedecer, influencia fatores externos e cria o ambiente propício à mudança.

Se as instituições deixaram de conduzir ou dar as direções, por meio de estímulos e constrangimentos, a um fim construído democraticamente, e passaram a forçar as organizações e a sociedade a outro rumo, são elas mesmas as variáveis que provocaram a ruptura e, por conseguinte, continuarão interessantes à análise científica social.

As instituições, como asseverado, prescrevem ações, estruturam a vida social, política e econômica, são capazes de antecipar consequências, promover a estabilidade de decisões coletivas, provocar arranjos marginais, rupturas abruptas e de processo lento e, ainda assim, quando declinam, dependendo de sua trajetória, são capazes de marcar profundamente as instituições do futuro.

Para os institucionalistas, a preocupação não é com as preferências do indivíduo, mas com o seu comportamento. A contribuição desse programa de pesquisa consiste “na possibilidade de identificar o modo como as instituições afetam os comportamentos, de tal sorte que seja possível influir na vida social propondo instituições políticas que criem incentivos favoráveis aos comportamentos desejados” (ARRETCHE, 2007, p. 148).

A grande questão que se apresenta, como centro teórico do neoinstitucionalismo, é se o comportamento dos atores políticos é determinado por alguma racionalidade endógena ou se é determinado por fatores exógenos decorrentes do arranjo institucional (PERES, 2008). E, porque afetam a formulação e gestão municipal de políticas públicas, adotou-se o neoinstitucionalismo como marco teórico do presente trabalho.

O neoinstitucionalismo é uma espécie de agenda pós-comportamentalista, emergente na ciência política estadunidense ao final dos anos 60 (RIBEIRO, 2012). Na visão teórica mais ampla do neoinstitucionalismo, a abordagem que prevaleceu é a de que o comportamento dos atores políticos é determinado por restrições exógenas oriundas dos arranjos institucionais (PERES, 2008, p. 53).

As instituições são “controles inventados pelo homem que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais” (NORTH, 1991, p. 97). Por isso, elas são uma variável decisiva na análise de fenômenos políticos, uma vez que podem trazer reforços positivos ou negativos por meio de estímulos para ações políticas e vetos por meios de constrangimentos e punições.

As instituições, como regras do jogo, são formais (como constituições, leis e regulamentos) e informais (código de condutas) que oferecem estruturas estimulantes (ou

vetos intransponíveis) para diversos tipos de ações, com impacto direto nos municípios como entes federados no caso brasileiro.

O desenho institucional tem grande importância na formulação de políticas públicas e, segundo Przeworski (1995, p. 4), “estudos empíricos sobre a responsabilidade política do governo indicam que a capacidade dos cidadãos para controlar os políticos é contingente aos arranjos institucionais específicos”.

As instituições postas à disposição dos municípios têm muito a dizer sobre as suas possibilidades de formulação das políticas públicas e sobre a capacidade de controle dos políticos com mais efetividade no governo local que, bem-sucedidas, agregadas às ações de outros municípios e de forma cooperativa, poderão resultar em melhora do desenvolvimento político, econômico e social do País.

2.1 NEOINSTITUCIONALISMO: REAÇÃO AO COMPORTAMENTALISMO, AO PLURALISMO E AO (NEO) MARXISMO

Nas décadas de 50 e 60, os modelos explicativos nas ciências políticas, nos Estados Unidos, eram dominados pelo comportamentalismo e pelo pluralismo, este como variante daquele. O modelo pluralista chegou a orientar grande parte dos trabalhos científicos até mesmo no Brasil (ROCHA, 2005, p. 12).

Nos anos 1950 e 1960, o institucionalismo foi marginalizado na ciência política estadunidense, em função da simplista associação ao conhecimento jurídico-formal. No contexto do comportamentalismo, as instituições eram vistas como uma maldita ou uma “anátoma para a lógica indutiva, para a quantificação e, finalmente, teorização. Então, o foco sobre as instituições foi criticado como contrário à boa ciência política, e, até mesmo, contrário ao estudo científico da política” (NASCIMENTO, 2009, p. 97).

O novo institucionalismo representa uma reação teórica às perspectivas comportamentalistas e às estruturalistas, para as quais as causalidades sociais decorrem tanto do comportamento voluntarista do indivíduo como de determinadas estruturas (POWELL; DIMAGGIO, 2006 apud NASCIMENTO, 2009; PERES, 2008). No mesmo sentido, argumenta Ribeiro (2003, p. 90), pode ser entendida “a emergência do novo institucionalismo como uma resposta à prevalência das abordagens comportamentalistas no âmbito das ciências sociais”.

Para o comportamentalismo o sujeito social é autônomo e todo poderoso e para os estruturalistas é “um elemento passivo, absolutamente sujeitado pelas estruturas sociais que delimitam suas possibilidades de ação (NASCIMENTO, 2009, p. 98). A perspectiva neoinstitucionalista demonstra a necessidade de considerar fatores exógenos ao comportamento decorrentes do arranjo institucional e combina a ação e a estrutura como forma de explicar os fenômenos políticos, sociais e econômicos em um ambiente de restrições, estímulos e constrangimentos institucionais.

O centro da teoria institucionalista é o argumento de que a capacidade dos atores políticos de alterar e transformar a estrutura tem uma trajetória entre estímulos e constrangimentos, decorrentes das regras do jogo, até um resultado mais amplamente desejado.

Ao contrário da visão institucionalista, o comportamentalismo influenciado pelo positivismo, buscava aproximar as ciências sociais das ciências naturais, como um ramo objetivo e experimental e, na ciência política, trouxe a preocupação com levantamento de dados empíricos e seu tratamento por meio de análises quantitativas, estudos comparativos e, pela sociologia, reduzia os sistemas políticos a padrões de comportamentos, desconsiderando o contexto institucional da vida política (PERES, 2008).

Entre as diretrizes metodológicas do comportamentalismo, seria necessária uma abordagem multidisciplinar, “uma vez que a Ciência Política com tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento [...] seguindo uma lógica do sistema de inferência indutivo” (PERES, 2008, p. 59). Nesse contexto, as ações do Estado seriam uma resposta ao comportamento dos atores políticos, com negligência das instituições como variável explicativa.

O pluralismo, como uma variante do comportamentalismo, concebe a sociedade com diversos centros de poder, nenhum deles forte o suficiente para se impor, adotando conceitos de grupo de interesses ou grupo de pressão como objeto analítico para o processo de tomada de decisões. Para eles, as lutas são travadas em torno de questões diversas como religião, problemas econômicos, morais, de raça, de gênero, entre outros (ROCHA, 2005, p. 12) e seriam as demandas e os apoios dos grupos de pressão os responsáveis pelos resultados políticos, sendo o Estado algo neutro para promover a conciliação desses interesses.

Para os (neo) marxistas, nos Estados Unidos, nos debates travados na década de 1970, as análises são realizadas em torno do processo de produção, classes sociais e Estado. Este como o comitê da burguesia, destinado a gerir seus negócios comuns e que cuida dos interesses do capital (ROCHA, 2005, p. 13).

Segundo Rocha (2005), o pluralismo e o marxismo unem-se na análise centrada na sociedade e as ações do Estado são sempre respostas a estímulos oriundos da sociedade.

Para Peres (2008), o novo institucionalismo mantém a objetividade/racionalidade, empirismo, formalizações, método dedutivo da escolha racional do comportamentalismo, mas herda do velho institucionalismo a primazia das instituições na dinâmica das escolhas sociais e políticas, com abandono do método indutivo presente na tradição política clássica e moderna.

Ao contrário da análise marxista e pluralista, o neoinstitucionalismo considera as instituições como variável que não pode ser negligenciada e não analisa o Estado como simplesmente submetido a interesses localizados na sociedade. Para os institucionalistas, as instituições condicionam os interesses da sociedade civil, as suas estratégias e os seus objetivos (SKOCPOL, 1995, apud ROCHA, 2005, p. 16).

Em todas as sociedades há uma tensão permanente entre ruptura e regularidade, há explosões, conflitos e crises, e a finalidade das instituições é estabilizar decisões coletivas ou pressionar o sistema a uma mudança ou a uma adaptação gradual (CONCEIÇÃO, 2002), com distribuição de poder que não é neutra e nem de igualdade.

O Estado absoluto era instrumento de ação do monarca e sua administração patrimonialista, o Estado social decorre da coalizão política entre a monarquia patrimonialista e a burguesia nascente, em busca de mercado amplo e seguro, mas "na medida em que a nação e a sociedade civil se tornam mais coesas" (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 121), pode-se afirmar que o Estado é instrumento de ação coletiva da nação e, "talvez seja mais realista afirmar que o Estado-nação precedeu a nação" (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 119).

Através do Estado a nação realiza seus projetos coletivos, mas não há uma autonomia relativa do Estado, é possível falar em autonomia relativa da política "em relação, de um lado, às restrições econômicas e políticas, e, de outro, ao poder da classe dominante" (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 129).

Propositamente, invocou-se o texto produzido por Bresser-Pereira, onde afirma que as instituições (leis, regulamentos e políticas públicas) não são dependentes apenas do interesse de uma classe ou de uma estrutura econômica, como quis o marxismo, ou dos diversos grupos de pressão, como quis o pluralismo, para constatar que as instituições podem, em certo limite, explicar fenômenos políticos e sociais.

Przeworski (1995, apud ROCHA, 2005, p. 15) demonstra que, mesmo numa democracia, "os ocupantes de cargos no Estado – políticos eleitos ou burocratas nomeados –

não são agentes perfeitos do público em nome do qual assumem responsabilidades: eles não agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos”. E, por outro lado, dependendo do grau de insulamento da burocracia que produz, interpreta e executa as regras do jogo, as instituições serão mais ou menos autônomas. Portanto, há uma relevância das instituições como variáveis que devem ser consideradas pela ciência política.

Bresser-Pereira defende a política (não as instituições) com relativa autonomia, não obstante considere o neoinstitucionalismo como reação a um exagero puramente estrutural e sociológico, ao afirmar que as instituições importam (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 129).

O neoinstitucionalismo parte das proposições de que (1) as instituições fazem a diferença, (2) são forças endógenas aos órgãos que as engendram e (3) podem transformar e reestruturar as relações entre os indivíduos e entre as organizações públicas e os indivíduos (PRZEWORSKI, 2005).

O surgimento e o desenvolvimento do institucionalismo é reação à teoria comportamentalista e ao pluralismo, este como variante daquela, e também à teoria estrutural-funcionalista e sua corrente derivada denominada neomarxismo, dominantes na ciência política durante as décadas de 1960 e 1970 (FERNANDES, 2007).

2.2 TRÊS VERSÕES DO INSTITUCIONALISMO: ESCOLHA RACIONAL, HISTÓRICO E SOCIOLÓGICO

O neoinstitucionalismo pode ser caracterizado pelo que não é: uma corrente unificada de pensamento (RIBEIRO, 2012). Nesse sentido, os professores Hall e Taylor (2003) abordam três correntes institucionalistas: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

O institucionalismo histórico tem sua preocupação voltada ao passado, na investigação das instituições a partir de suas origens, impactos e estabilidades ou instabilidades e configurações mais amplas. Para a vertente histórica, as trajetórias e declínios passados e como as escolhas do presente, condicionadas pelas heranças institucionais do passado, fazem a diferença na interpretação das transformações políticas.

A história das instituições políticas é relevante para o institucionalismo histórico. As origens das instituições são resultados das escolhas intencionais e suas condições iniciais

se desenvolvem ao longo do tempo na sequência de *path dependence* (CAVALCANTE, 2011).

Verifica-se que as instituições não são apenas as regras do jogo, são também modelos mentais para tomada de decisões, não geram os mesmos resultados em todos os lugares e suas forças são mediadas por características contextuais, frequentemente herdadas do passado. Por isso, não basta transplantar uma instituição de um local para outro para produzir os mesmos resultados, pois as instituições dependem de escolhas passadas, fenômeno conhecido como “*path dependence*” (dependência da trajetória).

Pode ser mais difícil chegar a um determinado local dependendo de onde se encontra. O caminho pode ser mais complicado, as histórias de barganha dos grupos sociais são diferentes em cada sociedade, reproduzindo ajustes marginais de tipos diferentes (NORTH, 1990, p. 100) e, às vezes, fora da intenção daqueles que fazem as regras.

O arranjo institucional pode produzir e obrigar, marginalmente, alguns tipos de ajustes e ações estratégicas que nem sempre são esperados pelas forças sociais e políticas que o criaram, o que sustenta uma autonomia relativa das instituições.

A hipótese de que as instituições do passado condicionaram o federalismo de força centrípeta (força que atrai para o centro), caracterizado pela tensão do centro para alcançar mais espaço de soberania, e o federalismo de força centrífuga, caracterizado por uma tensão dos entes federados para ocupar maior espaço de autonomia, será apresentada por meio da versão da teoria neoinstitucional histórica.

Para os pesquisadores da vertente institucional sociológica, o conceito de instituições inclui não apenas as regras, procedimentos e normas, “mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

As consequências da abrangência desse conceito pelos pensadores da vertente sociológica é a ruptura da dicotomia conceitual entre “cultura” e “instituições”, que interpenetram-se, desconstruindo a distinção entre “explicações institucionais”, “que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e ‘explicações culturais’, que remetem à cultura, definida “como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

Os sociólogos, desde Weber, em grande número, julgaram as estruturas burocráticas como destinadas a cumprir tarefas ligadas às organizações, aparentemente, as formas eram as mesmas em todos os lugares, devido à racionalidade ou eficácia, e a cultura algo inteiramente diverso. Mas, perceberam que as formas e procedimentos institucionais

não eram adotados porque eram mais eficientes, “segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

Para Hall e Taylor (2003), são três as características que conferem originalidade ao neoinstitucionalismo sociológico: (1) “os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política”, além das regras formais e informais do jogo, acrescentam sistema de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais como padrões de significações orientadores da ação humana, o que põe em risco a clara distinção entre “instituições” e “cultura” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208-209); (2) há uma tendência a redefinir cultura como sinônimo de instituições, o que reflete uma posição diferente do conhecimento âmbito da sociologia, que busca afastar-se de concepções que às normas, às atitudes afetivas para aproximar-se daquelas que consideram cultura “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209); (3) as normas são internalizadas por indivíduos levados pela socialização a desempenhar papéis e, desse modo, concebem a influência das instituições sobre o comportamento (ibidem).

Esse enfoque sociológico tende a redefinir cultura como um sistema de instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209), será, portanto, descartado o uso dessa vertente na análise dos municípios como entes federados

Por sua vez, o neoinstitucionalismo da escolha racional volta a atenção para a cooperação entre os atores políticos (que também podem ser pessoas jurídicas de direito público), quando o ambiente do jogo não permite que sejam bem-sucedidos, em atuação isoladas e os ambientes do jogo não são suficientes para uma cooperação de longo prazo. Nessa perspectiva da escolha racional, as instituições são regras ou estrutura de um jogo, onde definem quem joga, “suas possibilidades de ação estratégica, as informações necessárias para a tomada de decisão desses atores bem como o resultado das escolhas individuais dos atores” (RIBEIRO, 2012, p. 95).

Na vertente institucionalista da escolha racional, os atores interagem, adotam ações estratégicas, tomam as instituições como estímulos e modelos, podem prever a ação dos outros pelas restrições e constrangimentos que as instituições apontam. Através das lentes da teoria neoinstitucional da escolha racional, a reflexão incidirá sobre o federalismo cooperativo e competitivo e como os atores adotam ações estratégicas tomando as instituições como modelos de orientação nas decisões.

O institucionalismo da escolha racional é uma ação de um ator, no plano político, na associação ou na unidade governamental, dentro de uma estrutura, que condiciona incentivos e constrangimentos, tendo em vista a cooperação entre atores no processo político.

Atento às instituições e para a credibilidade de suas regras (nos incentivos e constrangimentos), o ator se comporta de modo racional, age estrategicamente, presumindo a incidência das instituições, consegue prever o comportamento dos demais atores, as consequências e toma decisões. As instituições importam quando a cooperação entre os atores é necessária e o sucesso no ambiente do jogo político é hostil ou se opõe aos progressos da atuação isolada, dentro de uma estrutura.

A proposição, o fato inicial do institucionalismo da escolha racional, é que o ator atua de forma racional, “toma decisões em um contexto estratégico, considerando o comportamento dos demais atores” (McCUBBINS; THIES, 1996, apud CAVALCANTE, 2011), e as instituições, com seus incentivos e constrangimentos, podem permitir que o ator estratégico visualize como os demais atores reagirão e serão afetados no jogo político. Elas oferecem as possibilidades e as consequências calculáveis da ação dos atores políticos.

Para o neoinstitucionalismo da escolha racional, os agentes respondem às interpretações que fazem da comunidade política e é nesse contexto que as instituições ganham uma dimensão e constituem símbolos que orientam o modelo mental na tomada de decisão, dão sentido à escolha da ação e restringem as preferências. As instituições afetam a imagem que os atores fazem de si e também as preferências que guiam a ação (HALL; TAYLOR, 2003).

Se no Estado unitário brasileiro as instituições provocaram o alheamento e o desinteresse pela vida política a uma classe ou camada totalmente dominada, por outro lado, a classe dominante que entendia o exercício do poder como parte do privilégio dos setores esclarecidos, “os homens bons” (proprietários) da nação tinham suas ações guiadas pelas instituições vigentes, que restringiam o acesso ao poder e o distribuía de forma totalmente desigual.

Como será visto no próximo capítulo, o federalismo estadunidense copiado e implantado no Brasil recebe a herança institucional do passado, assumindo uma duplicidade no plano institucional, nascendo um federalismo de força centrífuga (força que impulsiona na direção contrária do centro), com uma tensão permanente, que revela os entes locais numa constante luta por mais espaço de autonomia e, por outro lado, provoca arranjos marginais sem harmonia com a ideia pacto, de acordo ou de cooperação.

Para o neoinstitucionalismo histórico, o foco de compreensão é o modo como as políticas adotadas no passado condicionam as políticas do presente, ao estimularem "as forças sociais a se organizarem segundo orientações de preferências a outra, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria risco" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

O neoinstitucionalismo histórico foca no papel das instituições enquanto agentes que delimitam e afetam o comportamento dos atores sociais ou políticos no desenrolar da construção da história. Por exemplo, a hipótese de que as instituições de dominação patrimonialista, onde há confusão entre os espaços público e privado, deixaram profundas marcas nas organizações públicas brasileiras, pode ser confirmada pelos estudos da trajetória constitucional dos municípios, como será visto adiante.

Instituições são sustentadas, em última instância, pela força do Estado e a possibilidade do uso dessa força impõe constrangimentos de natureza compulsória aos atores e podem explicar a maior dependência da trajetória na política, para além da ação coletiva.

Segundo Pierson (2004, apud BERNARDI, 2012, p.153), "os atores sociais assumem compromissos baseados nas instituições e políticas existentes" e, ao fazerem isso, o custo para reversão do curso das instituições aumenta consideravelmente, ampliando as assimetrias na distribuição do poder (BERNARDI, 2012, p. 153).

A *path dependence* sempre está ligada a um *feedback* positivo engendrado pelas próprias instituições e cada passo dado na mesma trajetória faz crescer as chances de que elas sejam repetidas ou tenham ampliadas a magnitude de suas manifestações e tornam mais altos os custos de alteração de seus cursos. Por exemplo, a cada oportunidade de participação popular na formulação de políticas públicas, mais reforçada será a ideia de que a população é dona de seu destino e mais serão engendradas forças democráticas capazes de decisões que melhor representem os anseios da comunidade que, nos municípios, está mais próxima dos governos e dos governantes. Assim, será dificultada a interrupção do curso das instituições mais democráticas no nível municipal. Isso porque estimulam a criação e instalação de organizações de alto custo, criam interações e redes que beneficiam grupos organizados, incorporam assunção de compromissos de longa duração e influenciam aqueles próximos aos atores políticos.

As instituições estruturam decisões organizacionais e de vida, criam expectativas entrelaçadas com características sociais e econômicas mais amplas, redes de instituições entrelaçadas e complementares, situações em que a mudança de curso pode ter um alto custo na transação política (BERNARDI, 2012, p. 154-155).

Portanto, como já foi dito, as escolhas feitas e adotadas no passado exercem restrições e constrangimentos que bloqueiam ou dificultam as mudanças e terão uma contínua influência determinante no futuro (BERNARDI, 2012, p. 138), sendo cada reprodução um reforço que as legitimam.

Nesse contexto, uma das principais tarefas do cientista social é buscar a origem, a evolução e o declínio de instituições do passado e identificar as marcas que deixam nas instituições do presente.

Nessa perspectiva institucional histórica, uma vez adotada uma trajetória específica, seria necessária uma força exógena abrupta para alterar o curso das instituições (BERNARDI, 2012, p. 138). Ao contrário, elas reforçarão e a reproduzirão as mesmas forças que as engendraram e as mudanças, quando possíveis, somente ocorrerão em um processo histórico lento.

2.3 ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

Isomorfismo institucional consiste em uma organização copiar modelos, processos, procedimentos e regras de outra organização. As organizações não competem somente por recursos, mas por legitimação institucional e poder político e o isomorfismo, no ambiente de incerteza, de dependência ou de dominação, é buscado para legitimação e poder político.

Os esforços para lidar com o ambiente de incertezas, segundo a teoria neoinstitucionalista, vem sofrendo mudanças. Os campos organizacionais encarceram as organizações, levam à homogeneidade e o conceito que melhor capta esse processo é o do isomorfismo institucional que, para DiMaggio e Powell (2007, p.120), “constitui um processo restritivo [...] que força uma unidade organizacional a se assemelhar às outras organizações que enfrentam as mesmas condições ambientais”.

DiMaggio e Powell (2007, p. 117) deram ênfase à “ideia weberiana da *jaula de ferro* dentro desta ordem racionalista” que, “não apenas aprisiona as organizações, como também confere um caráter de controle burocrático irreversível”. Isso se sustenta na argumentação de que a racionalidade coletiva nas organizações está firmada em uma sociedade concreta e sistêmica orientada para a regulação (OKADA, 2014).

Para Okada (2014, p. 3-4) “O isomorfismo institucional, por sua vez, se insere na ideia funcionalista, que se baseia na pressuposição de que a sociedade tem uma existência real, concreta e um caráter sistêmico orientado para a ordem e regulação”.

Dimaggio e Powell (2007) trataram de três tipos de isomorfismo institucional:

- i) isomorfismo coercitivo que provém das pressões ao mesmo tempo formais e informais, ii) isomorfismo Mimético que resulta das respostas padronizadas sob condições de incerteza, iii) isomorfismo Normativo que está associado à profissionalização.

O isomorfismo mimético aponta que as organizações, no ambiente de incertezas e conforme o grau de dominação, tendem a se espelhar ou imitar as organizações dominantes ou de sucesso, no intuito de minimizar as incertezas. O isomorfismo mimético é busca da semelhança com outras organizações, para reprodução ou imitação de regras e procedimentos, sempre com espelhamento nas organizações dominantes ou bem-sucedidas. O isomorfismo coercitivo o comportamento é imposto pelos rituais de conformidade, leis e regulamentos, com a promessa de punição para as atitudes desarmônicas. O isomorfismo Normativo se refere à legitimação por meio de atitudes que levam à padronização e, através dela, à profissionalização dos indivíduos nas organizações.

A fundamentação teórica do isomorfismo institucional é de que no ambiente de incertezas e conforme o grau de dominação e de sucesso, as organizações são levadas a modelarem-se em outras dominantes ou de sucesso. Essa propensão ao isomorfismo buscará reduzir as incertezas do ponto de vista organizacional e legal, torna congruente ou semelhante a solução de conflitos na interlocução com os governos federal e estadual, com aumento da possibilidade à captação de recursos.

O isomorfismo institucional é relevante para compreensão da política e dos rituais que permeiam, em grande medida, a vida organizacional. No quadro abaixo, estão resumidos os indicadores, apresentados por Dimaggio e Powell (2007), como preditivos da mudança institucional isomórfica:

Quadro 1 - Indicadores preditivos de Mudança Isomórfica em Nível Organizacional

(continua)

Hipótese A	Indicadores preditivos de mudança isomórfica
A1	Quanto maior o grau de dependência maior grau de semelhança
A2	Quanto maior o grau de centralização os recursos, maior grau de semelhança com a organização da qual depende
A3	Quanto maior o grau de incertezas, maior a chance de moldar-se a organizações bem-sucedidas

Quadro 1 - Indicadores preditivos de Mudança Isomórfica em Nível Organizacional

		(conclusão)
Hipótese A	Indicadores preditivos de mudança isomórfica	
A 5	Quanto maior o grau de confiança para a escolha de gerentes, maior a semelhança em outras do mesmo setor	
A 4	Quanto maior o grau de objetivos ambíguos, maior a chance de moldar-se a organizações bem-sucedidas.	
A 5	Quanto maior o grau de confiança para a escolha de gerentes, maior a semelhança em outras do mesmo setor.	
A 6	Quanto maior o grau de gestores participantes de associações representativas, maior a semelhança em outras do mesmo setor.	

Fonte: Dimaggio e Powell (2007, p. 129-130).

Trabalha-se a ideia de predição, sob o argumento de que uma teoria visa descrever a realidade, ou como as coisas são. Essa teoria, “para ser considerada científica, deve, ainda, ser capaz de produzir prognósticos, ou seja, de dizer o que está para acontecer se as condições precedentes forem satisfeitas” (CALDAS; BERTERO, 2007, p. 293), deste modo, os indicadores preditivos da teoria institucionalista podem ser corroborados quando os prognósticos baseados nas hipóteses se confirmam, é o que será verificado na análise da mudança institucional decorrente da LRF nos municípios.

Uma organização é forçada ao isomorfismo, diante das condições indicadas no quadro 1, para refletir uma similaridade de forma e estrutura em relação ao ambiente institucional. A proposição geral é a de que o isomorfismo resulta da procura pela legitimação, pelo poder e pela adequação e isso termina por impor uma tendência a adaptação das estruturas de uma organização às estruturas institucionais das outras, em condições de dominação ou incertezas, em um contexto no qual estão inseridas. As pressões ambientais sobre uma organização, no contexto de incertezas e de dominação, provocam a homogeneização, logo isomórfica em relação às estruturas e aos procedimentos de outras dominantes ou de sucesso (TAVARES; DUARTE, 2012).

2.4 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

Observa-se que as mudanças importantes para interrupção do curso das instituições sempre estão associadas a grandes esforços abruptos ou revolucionários, fora dessas situações as mudanças ocorrem a passos lentos, justamente pelas marcas e influências

daquelas instituições que declinaram e que funcionam como estimulante de resistência àquelas instituições vigentes.

A convivência durante muito tempo com determinadas instituições promove a internalização dessas regras e quando observada a trajetória e os fatores exógenos que alteraram o curso das instituições, geralmente há um esforço grande ou uma ruptura abrupta e até revolucionária para mudar o rumo e, ainda assim, deixam marcas profundas quando declinam.

Pode ser que os recursos dos atores políticos influenciem as instituições como forças exógenas às regras do jogo. Przeworski (2005, p. 61) traz um exemplo que ilustra bem essa proposição:

Suponha que estamos jogando basquete. Há duas equipes, algumas regras perfeitamente universais e um árbitro imparcial para aplicá-las. Mas um dos times é composto por jogadores com mais de dois metros de altura e o outro por pessoas como eu, que mal excedem um metro e sessenta. O resultado do jogo está predeterminado. As regras tratam todos por igual, mas o resultado depende apenas dos recursos que os participantes trazem para o jogo do poder 'bruto', extra-institucional. Era assim que Lênin entendia a democracia: "se os ricos podem comprar eleições, a democracia servirá aos ricos".
Você pode retrucar: 'Nós poderíamos mudar as regras, alterando a altura de uma das tabelas, e assim igualar as chances'. Mas se são as pessoas altas que decidem quais devem ser as regras, se são as pessoas que detêm o poder bruto que moldam as instituições, elas não vão concordar com isso.

Não adianta um sistema de regras eleitorais (instituições), por exemplo, que garantam o direito de candidatura a todos os cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos, enquanto as doações de campanha são asseguradas por empresários detentores de grande poder econômico, como poder bruto, já que "o poder dentro de um sistema político" pode "ser determinado pela posse de recursos no ambiente [...]" (MARCH; OLSEN, 2008, p. 133).

Nesse caso, o poder econômico é uma variável exógena às instituições que, embora assegurem "igualdade", os recursos dos jogadores no ambiente é reflexo do que foi o exercício do voto censitário e do direito de candidatura desde a primeira constituição de 1824 no Brasil. Portanto, relaciona-se com a *path dependence* dos municípios, onde o poder de mando inicia-se com os proprietários a partir das regras do jogo político.

Instituições, que restringiram a plenitude dos direitos políticos a proprietários no Brasil, não davam oportunidade às lideranças que legitimamente pudessem representar o povo, com mais compromisso a certos valores. A dependência da trajetória dos municípios revela a força do arranjo institucional que a envolveu desde 1824 e que alterou os custos da transação política.

O poder dentro do jogo político pode ser uma força ou posição no mundo externo às instituições (MARCH; OLSEN, 2008, p. 133) e, nesse caso, aqueles que ditam as regras podem aceitar instituições que distribuem oportunidades perfeitamente universais e com árbitros imparciais, quando os seus recursos independem das instituições. Mas isso tudo pode ser ainda mitigado se as instituições podem tomar rumos diferentes do esperado, com uma relativa autonomia não prevista pelos que "fazem" as regras.

As próprias instituições oferecem modelos de interpretação dos fenômenos políticos e essas interpretações podem não coincidir com a intenção daqueles que fizeram as regras e aqueles que as executam.

As instituições fornecem estímulos que não são neutros e nem oriundos de forças exógenas ao processo político e nem representam espaços neutros para o desempenho de indivíduos guiados por expectativas exógenas (MARCH; OLSEN, 2008, p. 131).

Embora endógenas ao processo político, podem produzir forças marginais exógenas de influência no presente e no futuro. Quando investigada na origem, a evolução e o declínio de uma instituição, é possível perceber sua influência nas instituições do presente, como se comprova pela análise do federalismo que não produziu os mesmos efeitos em vários lugares e contextos diferentes.

As instituições afetam as identidades e as preferências que guiam as ações, considerando que os atores políticos respondem às interpretações que fazem do mundo, portanto, os comportamentos não são apenas estratégicos e otimizadores (RIBEIRO, 2012, p. 93), são guiados e moldados pelas instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198). Várias formas de restrições e os constrangimentos institucionais indicam que os indivíduos podem perder mais do que ganhar se não atenderem aos estímulos institucionais.

O poder é repartido de forma desigual entre os grupos sociais e, ao invés de ter por base um cenário sobre a liberdade de firmar os contratos, as instituições postulam a compreensão sobre como confere a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo decisório (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200) e permeiam com incentivos, restrições e constrangimentos as ações até um resultado mais amplamente definido e nem sempre percebido pelos atores.

As instituições emergem como elementos de probabilidade que ordenam as ações e reações dos agentes, definem as ações mediante restrições e incentivos definidos claramente pela regra do jogo (RIBEIRO, 2012, p. 96) ou pelos recursos dos jogadores.

As instituições podem produzir e reproduzir as forças que as engendram ou tomar rumos não esperados por elas. Sob o capitalismo, o Estado organiza uma classe

economicamente dominante, através de instituições que restringem o acesso ao poder somente aos que têm ou aos que podem contar com o apoio dos que têm poder econômico e, uma vez no poder, as instituições reproduzirão as relações de poder que as promoveram (PRZEWORSKI, 2005). As instituições podem predeterminar o resultado do jogo e evoluírem pelos próprios efeitos que geram.

Como já foi visto, as instituições também podem definir um conjunto de recompensas políticas e econômicas que desencorajam qualquer mudança (PRZEWORSKI, 2005) ou um conjunto de restrições que promovam constrangimentos decorrentes de determinadas ações dos atores políticos.

A hipótese de que as instituições garantem, ou buscarão garantir, que comportamentos apresentam altos custos sociais para que os dominantes sejam coibidos e, nesse contexto, "o papel de muitas instituições é o de estabelecer o campo de ação aceitável da atuação humana, sendo a ação coercitiva o instrumento que garante tais limites" (GRAZZIOTIN; AVILA; HERRLEIN, 2014, p. 8) e sugere que os arranjos marginais podem surgir das interpretações e das escolhas realizadas.

Os atores sociais e políticos partem de escolhas entre alternativas disponíveis, o que caracteriza a teoria da escolha racional, sendo essas alternativas oferecidas pelas instituições.

As instituições do Estado unitário brasileiro, como artefato sociológico implantado em nosso território, influenciaram os atores políticos em suas ações, e também as instituições do modelo federalista brasileiro, copiado dos estadunidenses, não produziram os mesmos efeitos por influência do contextualismo explicado pelo neoinstitucionalismo histórico.

O município brasileiro sofreu diretamente os impactos do desenho institucional na dependência de sua trajetória e das escolhas realizadas no momento da criação das instituições. O que está por trás dessas variáveis representativas das instituições do passado, "como instrumento para as instituições atuais é a ideia de inércia institucional, segundo a qual instituições que se desenvolvem [...] tendem a persistir ao longo do tempo" (PEREIRA; NAKABASHI; SACHISIDA, 2011, p. 10).

Nesse aspecto, uma reflexão se impõe: os atores políticos conduzidos ou arrastados pelas instituições? Os atores políticos determinam ou são determinados pelas instituições? No decorrer do trabalho, examina-se a força e o grau de autonomia relativa das instituições na trajetória dos municípios, a partir da ideia de Estado unitário, federação e confederação, com a atenção voltada para a importância das escolhas iniciais na construção das instituições.

Como será visto no próximo capítulo, o surgimento da federação brasileira, a partir das instituições que influenciaram e induziram as escolhas iniciais, poderão explicar como essas forças afetaram os municípios brasileiros e os atores políticos locais.

3 O FEDERALISMO E O MUNICÍPIO NAS CONSTITUIÇÕES

A compreensão sobre a organização dos Estados unitários, da federação e da confederação é imprescindível para o entendimento sobre os municípios como entes federados, dotados de atribuições para elaboração, implantação e execução de políticas públicas próprias e como atores fundamentais para o aprimoramento da democracia.

Os governos subnacionais municipais têm importante papel no federalismo brasileiro. Atualmente, os municípios atuam por garantia constitucional de autonomia, retirada diretamente do texto da regra máxima dentro do Estado brasileiro, contudo, sofre limitações pela mesma norma e também por instituições infraconstitucionais.

3.1 FEDERALISMO NO BRASIL

Uma abordagem aos municípios brasileiros implica uma análise de fatores institucionais históricos sobre o surgimento e desenvolvimento da nossa federação. Uma federação artificial, que não representa uma união de Estados independentes e soberanos, como ocorreu no Estados Unidos, mas uma reunião de antigas províncias com a denominação de Estados, estabelecida por meio de um Decreto.

A reflexão sobre Estados unitários (ou simples) e Estados compostos constitui objeto de preocupação da Teoria Geral do Estado e da Ciência Política. Nesse primeiro momento, essas ciências oferecerão uma distinção entre Estados simples e Estados compostos, imprescindível para a compreensão da Federação brasileira, dentro de um desenho institucional.

Os Estados simples são caracterizados pelo fato de que somente um governo estatal dirige a vida política e administrativa no país. Não obstante possam ser divididos em municípios, províncias, departamentos, ou mesmo permitida a eletividade dos gestores ou governantes locais, tudo ocorre por delegação, cujo poder delegante pode suprimir, diminuir ou aumentar as suas atribuições (AZAMBUJA, 1997).

Somente esse centro de poder, no Estado simples, goza de competência, esta entendida como um conjunto de prerrogativas decorrentes da uma ordem institucional de direito público, para desenvolver tarefas que lhes são correlatas e distribuídas pela

Constituição do Estado. Nesse tipo de Estado, quando descentralizado, essa competência é delegada na sua organização interna.

Esses municípios que atuam por delegação não têm garantia de autonomia política, financeira e administrativa. Trata-se apenas de outorga de atribuições ou de poder decisório dentro de uma esfera administrativa, sob o controle do centro.

Delegação é tomada como autorização legal a um agente público para transferência a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que, na origem, não lhe são atribuídas e, por outro lado, o fenômeno da avocação ocorre se o delegante atrair para a órbita de sua esfera decisória aquilo que foi objeto da delegação (CARVALHO FILHO, 2005).

Se no Estado simples a competência dos municípios ou outras divisões administrativas locais são meras delegações do poder central, logo, pode ser avocada, no todo ou em parte, frustrando a possibilidade das autonomias de formulação de políticas públicas locais.

Em sua forma pura de Estado simples, os municípios desaparecem. Nesse caso, existem um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, sempre sediados na capital e o governo nacional assume a responsabilidade por todos os serviços públicos. As autoridades, no âmbito da esfera desses poderes, existentes nos territórios regionais e locais, são delegações (AZAMBUJA, 2008). Essas autoridades somente tiram força do poder central, as partes internas não merecem ser tratadas como Estados-membros e nem como entes federados locais (municípios) com competência assegurada por uma Constituição.

Atuar por delegação do poder central e dele tirar força para fazer valer as decisões municipais não é comparável com o ente municipal que tira força da comunidade local, através da autonomia política, com autogoverno democrático, com autonomia financeira e administrativa assegurados no plano constitucional. É aí que sentimos a qualidade das instituições que modelam, informam e conformam esses entes públicos e a comunidade local na vivência da democracia, que envolve também uma participação intelectual ativa.

Fora da federação e sem uma Constituição que reconheça e assegure a condição de ente federado aos municípios, estes são meras divisões administrativas e se comportam obedecendo em tudo e todos os dias, com ressalvas de um mínimo limite de tolerância.

Nos Municípios, como divisão de Estados simples descentralizados, até há autoridades eleitas por seus habitantes, com pequenos poderes legislativos, com atribuição de elaborar e votar certas leis locais, contudo, essas autoridades locais sempre estão sujeitas

ao controle e subordinadas aos limites da delegação, são os órgãos centrais que as controlam e fiscalizam.

Nos Estados simples a descentralização, se ocorre, é para a realização de serviços públicos, pode permitir a participação do cidadão, mas sempre por delegação do poder central, ao contrário do que ocorre no Estado Federado, com a distribuição constitucional das competências.

Se o Estado simples é centralizado, ainda que dividido em circunscrições, mesmo que se dê a elas o nome de municípios, todos os serviços são executados pelos órgãos centrais (AZAMBUJA, 2008), todas as autoridades atuam por meio de poderes delegados (Idem, p. 161).

O Estados unitários são caracterizados pelo fato de que somente um governo estatal dirige a vida política e administrativa no país. Não obstante possam ser divididos em municípios, províncias, departamentos, ou mesmo permitida a eletividade dos gestores ou governantes locais, tudo ocorre por delegação, cujo poder delegante pode suprimir, diminuir ou aumentar as suas atribuições (AZAMBUJA, 1997).

A confederação é formada por dois ou mais Estados (AZAMBUJA, 2008), unidos por motivos diversos, sem perder a soberania, sendo, por absoluta pertinência, necessária uma distinção entre confederação e federação para a compreensão do nosso Estado Federado e a posição dos municípios em nossa federação.

A confederação importa uma união permanente e contratual de Estados independentes, com o fim de defender os territórios dos Estados confederados e promover a paz interior, além de outros motivos que podem ser acordados, sem ofender a soberania dos Estados envolvidos (AZAMBUJA, 2008).

Na confederação, os Estados aparecem soberanos e firmam os tratados sob a égide do direito internacional em condições de igualdade, com respeito à soberania das partes envolvidas. Nesse caso, limitam-se a negócios externos, por decisões tomadas por unanimidade, sem invadir os negócios internos dos envolvidos e, finalmente, guardam o direito de secessão, consubstanciado no poder de romper o pacto e retirar-se do tratado (AZAMBUJA, 2008).

Observa-se que as instituições confederativas oferecem restrições. Cada Estado tem direito de tornar nula a decisão e manifestar oposição ao órgão central, ao contrário, estaria abalada a soberania caso os envolvidos perdessem seu poder de decisão soberana e se submetessem à vontade de outros Estados do mesmo nível, não obstante, reconhecem que a confederação tende mesmo a se transformar em federação.

Por outro lado, a federação é a união de Estados soberanos que abdicam da soberania para formar um Estado Federado. Essa federação se distingue da confederação. Enquanto esta é uma pessoa jurídica de direito internacional formada por Estados soberanos, aquela é um Estado soberano; na federação, embora os membros conservem o título e as honras de Estados, são membros sem soberania.

Na Federação, ainda sob o intuito de distingui-la da confederação, os indivíduos têm a mesma nacionalidade, enquanto na confederação os cidadãos guardam a nacionalidade dos seus Estados envolvidos; nesta, os Estados confederação são unidos por um tratado, sob as regras do direito internacional, naquela os membros estão unidos pela constituição e regidos pelo direito constitucional.

Tratar de federação e confederação é imprescindível para destacar, além da *path dependence*, como as escolhas iniciais e quem escolhe, no momento da construção das instituições, podem provocar resultados distintos, quando comparadas as federações brasileira e estadunidense.

Com essa diferenciação entre federação e confederação, antes da abordagem específica sobre os municípios brasileiros, impõe-se uma comparação entre a Federação brasileira e a Federação estadunidense, no intuito de demonstrar que as mesmas instituições transplantadas de um lugar para outro podem não gerar os mesmos efeitos. Isso, como sugere o institucionalismo histórico, aponta a *path dependence* como variável que pode explicar a interpretação histórica da força centrífuga da federação brasileira e da força centrípeta da federação estadunidense, o que facilitará a compreensão da natureza das nossas instituições, no que diz respeito ao nosso pacto federativo, onde encontram-se os municípios como entes federados.

Aproxima-se dos municípios brasileiros através da reflexão sobre o federalismo de força centrípeta e o federalismo de força centrífuga, numa perspectiva institucional histórica, caracterizada pela comparação entre o federalismo estadunidense e o brasileiro, bem como o tratamento rígido dado à forma federativa do Estado brasileiro, o que dá aos municípios uma importância e uma dignidade constitucional justificada para o aperfeiçoamento da democracia.

Em 1776, as treze colônias inglesas da América tornaram-se independentes e Estados soberanos e, nessa condição, formaram uma confederação, ou seja, os Estados soberanos firmaram um tratado internacional para fins de defesa dos seus territórios e, depois, avançaram para formação de uma federação, em 1787, como atualmente conhecemos.

Em 1787, na Convenção da Filadélfia, as treze colônias, como Estados soberanos, uniram-se para formar a Federação dos Estados Unidos da América, com renúncia à soberania e à plena independência presente na Confederação.

Nesse processo histórico, de mais de 200 anos, essa Federação surgida de Estados soberanos, que abdicaram do poder em favor da criação do Estado Federal, é tratada como federalismo de força centrípeta. Ou seja, a União ou Estado Federal por ser formado de Estados soberanos, que abdicaram de parte do poder, tiveram força de conservar um grande número de competências políticas, legislativas e administrativas, que, aos poucos, em um processo histórico, vem sendo atraída pelo poder central, que segue incorporando e centralizando esse poder.

Na Federação estadunidense, por exemplo, não é nacional a legislação penal, os antigos Estados tiveram força de conservar o poder e competência para legislação penal estadual. Outro exemplo é que pode existir pena de morte em alguns Estados-membros e em outros não, a pena para um crime, dependendo do Estado-membro, pode ser mais grave do que em outro e assim por diante.

No Brasil, o federalismo parte de um Estado unitário. No Estado unitário “não há autonomia das divisões administrativas, assim estas são diretamente subordinadas à autoridade do poder central mediante delegação”. (CURY, 2006, p. 116)

A Federação brasileira nasceu a partir de um Estado unitário, permeado por instituições patrimonialistas. É um Estado que decide chamar suas províncias de Estados, através do Decreto 1º/1889, cujos arts. 2º, 3º, 6º e 7º assim estabeleceram:

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. (...)

Art. 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde falem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Art. 7º - Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular. (BRASIL, 1889)

Por um decreto, instituição de poderosa força determinante de uma federação artificial, o Estado unitário e patrimonialista determina que as províncias são Estados e,

sendo a decisão proveniente de um Estado unitário, este centro de poder teve mais força de dizer quanto poder distribuiria aos entes federados criados.

O neoinstitucionalismo assevera que “o lugar onde se pode chegar depende do lugar de onde se veio, ou simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se encontra (PUTNAM, 1996) e essa também é a posição de North (1990) e essa perspectiva esclarece o que ocorreu com a nossa federação, a partir de sua *path dependence*.

Veja que a instituição impõe restrições e constrangimentos àqueles contrários às novas forças, não tolera, não reconhece e nem aceita as forças contrárias à nova forma federativa e republicana.

Esses entes federados criados artificialmente, nesse contexto, mantêm uma tensão permanente com o centro para aumento do espaço de autonomia política, financeira e administrativa, alicerçados na cláusula *pétrea* do federalismo, art. 60, § 4º, inciso I da CRFB/88 (BRASIL, 1988), que assegura uma barreira contra a centralização de mais poder.

A instituição unilateral (Decreto 1º/1889) imposta pelo centro do poder, que chama as províncias de Estados, cria esse federalismo artificial e único no mundo, extremamente centralizado e que vem perdendo espaço para os entes federados, em especial aos municípios que seguem forcejando maior autonomia.

O federalismo centrípeto é inclinado a fortalecer o poder da União, na relação de concentração e difusão do poder, onde a relação institucional é de subordinação dentro do Estado Federal (CURY, 2006).

No federalismo centrífugo a tensão está na atração permanente que exercem os entes federados para alcançar maior espaço de autonomia política, administrativa e financeira.

As escolhas condicionadas pelas instituições fizeram a diferença na interpretação das transformações (CAVALCANTE, 2011) da nossa federação e da federação estadunidense.

No caso brasileiro, depois da centralização e do autoritarismo inaugurados com a ditadura do Estado Novo em 1937 e com o golpe militar de 1964, o federalismo se apresenta, com o fim do regime militar, tendo como mote principal o combate à centralização, em especial na corrente municipalista (ABRÚCIO; SANO, 2013). E, nessa tensão de força centrífuga, a partir da CF de 1988, os municípios conquistaram a condição de entes federados dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Não obstante essa conquista, o desenho institucional não está isento de problemas e gera ora um federalismo compartimentalizado competitivo e ora um federalismo cooperativo.

O federalismo compartimentalizado (ABRÚCIO, 2005) é caracterizado pela atuação do município de forma autarquizada dos níveis de governo e que não estabelece laços cooperativos entre eles.

O municipalismo autárquico, com o significado de que autonomia seria o poder de implementar sozinho todas as políticas públicas, é apontado como inverídico, “porque muitas cidades não têm capacidade institucional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal” (ABRÚCIO; SANO, 2013, p. 92).

A autonomia concedida aos municípios com a redemocratização não significou que estava imune aos problemas. Negligenciou-se as desigualdades que marcam a federação brasileira, que são regionais e municipais, estas até maiores do que aquelas, de modo que a autonomia administrativa e política não foram acompanhadas da mesma autonomia financeira, sendo esta a mais importante para assegurar as outras (ABRÚCIO; SANO, 2013), devido ao desenho institucional.

O federalismo competitivo entre os entes federados para atração de investimentos, como ocorreu com a guerra fiscal, não é um comportamento herdado, foi estimulado pelas instituições (ABRÚCIO; SANO, 2013, p. 93) e “os prefeitos brasileiros enfrentaram vários problemas para cooperar”, onde as estratégias cooperativas poderiam “não ser as melhores para as suas carreiras ou mesmo para as suas cidades”, como aponta Machado (2009, apud ABRÚCIO; SANO, 2013, p. 94).

Por outro lado, o exemplo da competição que vem da guerra fiscal, em que prefeitos e governadores, para atrair investimentos para suas cidades e regiões, promoveram renúncias de receitas fiscais, infraestrutura e construções de instalações com dinheiro público para empresas, promoveu uma tensa disputa entre quem oferecia as melhores vantagens para atrair investimentos (DANTAS, 2015).

Ocorre que as desvantagens se revelaram pelo aumento das desigualdades, deixando de arrecadar recursos por meio dessa disputa e, em consequência, de cumprir o pacto federativo, por natureza, de cooperação.

Esse comportamento, que não é atávico, mas estimulado pelas instituições, começa a ser desestimulado também por instituições, com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cujo artigo 14 (BRASIL, 2000), onde estabelece que qualquer incentivo de natureza fiscal do qual decorra renúncia de receita deve ser acompanhado de estimativa de impacto financeiro e orçamentário no ano de sua vigência e nos dois subsequentes e, no mínimo, a adoção de uma das duas seguintes medidas:

- I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (BRASIL,2000).

O agente político sempre fará escolhas racionais estratégicas, considerará os resultados políticos possíveis de suas ações, tendo em conta as instituições e o comportamento do demais atores que, em última análise, poderão rejeitar ou aprovar suas políticas públicas em processos eleitorais, com aumento ou redução do custo da transação política.

As restrições institucionais elevaram os custos da transação política, como o caso da guerra fiscal. O agente político deverá desistir de programas de governo para diminuir os custos das políticas públicas para promover renúncias fiscais ou demonstrar que esse valor que se pretenderá renunciar não foi considerado em suas estimativas de receitas e nos instrumentos de planejamento.

Essas estimativas levam em conta o comportamento da evolução das receitas nos últimos três anos, os efeitos de alterações na legislação tributária, a variação do índice de preços, do crescimento econômico e de qualquer outro fator relevante, acompanhadas de demonstrativos, da projeção para os dois anos seguintes, a metodologia de cálculo e premissas utilizadas, como estabelece o art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000)

A outra forma de promover a renúncia de receita é a adoção de medidas de compensações, ou seja, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, medidas que qualquer político refletirá em adotá-las, devido à impopularidade que causam e os custos eleitorais elevados dessa transação política.

Verifica-se que as instituições modelam e definem o resultado da transação política, no caso, a possibilidade de renúncia de receita encontra-se restrita a ações que não afetem os resultados fiscais.

A palavra pacto quer dizer muito no que chamamos de pacto federativo. Pacto é compromisso, aliança, acordo, convenção, deveres e obrigações de um ente federado com os demais para o alcance de seus fins públicos.

A Constituição da República, no art. 23 (BRASIL, 1988), trouxe a promessa de um pacto federativo de cooperação, onde prevê como competências comuns dos entes

federados, por exemplo, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, cuidar da saúde e assistência pública, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, entre outras.

O primeiro ponto comum e de cooperação é que todo o planejamento público deve ser regionalizado, com impõe o parágrafo 1º do art. 165 da CF/88 (BRASIL, 1988). O segundo ponto, objeto do planejamento regionalizado, é exatamente para reduzir as desigualdades sociais e regionais, princípio fundamental da República Federativa do Brasil, como está nos arts. 3º, inciso III, e princípio tratado na ordem econômica pelo 170, inciso VII, todos da Constituição Federal de 1988 (Ibid.).

A forte competição de entes federados é resultado da pouca restrição das instituições coordenadoras do processo de cooperação, o que vem sendo transformado, como é o caso do art. 14 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que não admite renúncia de receitas sem as compensações ou sem o abandono de programas e ações políticas de valores iguais aos da renúncia que o ente federado pretende, fato que eleva o custo da transação política e desestimula competição.

O federalismo cooperativo vem demonstrando sucesso em vários temas de interesses comuns e a cooperação intermunicipal, em 2009, já se apresentava mais presente nos arranjos institucionais, através de consórcios, que serve para ilustração do tema, como a Tabela 1 aponta:

Tabela 1 – Municípios em consórcios

Setor	Intermunicipal	Estadual	Federal
Saúde	2.323	867	623
Meio-ambiente	974	495	160
Desenvolvimento urbano	847	531	391
Turismo	450	289	200
Educação	398	1.213	1.024
Cultura	336	568	323
Transportes	207	264	130
Habitação	170	889	934
Emprego/trabalho	159	341	257
TOTAL	5.864	5.457	4.042

Fonte: Munic. 2009 – IBGE (apud SANO, 2010).

Os municípios estão inseridos na federação que avança com orientação cooperativa e já são várias as políticas públicas municipais implantadas e em execução através de arranjos cooperativos.

Os municípios até 2009 foram mais cooperativos do que os demais entes federados e essa tendência, provavelmente, deve ser mais evidente a partir da Lei 12.305/2010 que estimula consórcios municipais para gestão adequada de resíduos sólidos, com a concessão de prioridade de acesso a recursos para os consórcios intermunicipais que tenham essa finalidade.

Não obstante a condição de líderes nos arranjos institucionais para solução consorciada de problemas prejudiciais ao interesse público, da conquista de autonomia, os municípios brasileiros têm a sua *path dependence* entre restrições, constrangimentos e estímulos, que ora dificultaram as barganhas políticas e ora facilitaram. Essa força centrífuga para a ampliação de seu espaço se consolidou na conquista da posição de ente federado, o que será melhor percebido pelo estudo dessa trajetória constitucional que é o objeto do próximo capítulo.

O pressuposto analítico de que as instituições pesam é fundamental na configuração da relação entre Estado, sociedade e decisões coletivas, inclusive na “relação de autonomia que se apresenta diante desse arranjo” (ROCHA; SCHNEIDER; GOLDENBERG, 2015, p. 27) e o município está permeado por essas instituições em toda a sua trajetória.

As instituições (governamentais, sistemas partidários, regras eleitorais etc.), dependendo de suas características, afetam o grau de sucesso de uma organização, grupo ou movimentos sociais, na medida de suas restrições, vetos ou estímulos sobre o acesso dos grupos sobre as decisões públicas (SKOCPOL, 1985, apud ROCHA, 2005, p. 17).

A capacidade de atingir resultados depende da oportunidade que as instituições oferecem a certos grupos ou organizações e negam a outros (ROCHA, 2005, p. 17), como ocorreu no desenho institucional da trajetória dos municípios nas constituições.

A partir desse pressuposto, em grande medida, a qualidade da ação dos governos municipais depende dos incentivos e controles a que estes estão submetidos e esses vetos, controles e incentivos são oriundos do desenho institucional das políticas públicas e do acesso ao poder (RIBEIRO, 2012), como ocorreu desde a Constituição de 1824 até a de 1988.

Não podem ser negligenciados os fatores de ordem institucional, no caso do nosso federalismo. As instituições promovem os estímulos, restrições e constrangimentos para induzir a tomada de certas decisões (institucionalismo da escolha racional), ao mesmo

tempo, nas trajetórias, são afetadas por instituições do passado (institucionalismo histórico), sendo essa perspectiva um consenso na literatura (CAVALCANTE, 2011, p. 1782).

Quando o cientista social busca respostas para questões políticas fundamentais, tais como as atribuições e limitações da gestão municipal de políticas públicas, trazer a dependência da trajetória dos municípios dentro das constituições é muito importante. Isso porque são as regras constitucionais que trazem as instituições fundamentais, às quais as demais devem estar conformadas e informadas, e são tomadas como modelos para interpretações de fenômenos políticos.

As possibilidades dos comportamentos dos municípios são afetadas pelas instituições do Estado unitário, depois pelas instituições da federação de força centrífuga e, quando conquistam autonomia, nos aspectos político, administrativo e financeiro, tem este último aspecto afetado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como instituição infraconstitucional.

Os municípios no Brasil foram instalados de acordo com o modelo adotado em Portugal, com iguais atribuições políticas, administrativas e judiciais, com obediência às ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas até a independência em 1822 e, de fato, o poder da Coroa foi encontrado “investido nos proprietários rurais que o exerceram através das administrações municipais” (PRADO JÚNIOR, 1966, apud AMARAL, 2012, p. 28), em grande medida, devido ao desenho institucional e não pela vitalidade desse atores.

Não obstante, no Brasil colonial, os municípios pudessem contar com o apoio da igreja, isso não foi suficiente para a sua vocação à autonomia, dado o caráter centralizador das províncias e os poucos recursos financeiros, mas ainda assim, tiveram participação nas transformações políticas daquele momento pelo próprio desempenho de várias atribuições administrativas, como aponta Meirelles (p. 37, 2006):

Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juízes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes da vintena e tesoureiros-menores. Julgavam injúrias verbais, e não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar ‘juntas do povo’ para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.

O poder local no Brasil se impunha por instituições formais e informais. Com o federalismo, embora uma cópia do federalismo estadunidense, como demonstrado, não produziu o mesmo resultado, em decorrência da *path dependence*, objeto da vertente

neoinstitucional histórica, cujo peso dessa trajetória se apresenta como variável institucional imprescindível à reflexão.

Entendido o federalismo brasileiro como resultado da dependência da trajetória das instituições do passado, decorrentes do Estado unitário, que nasce, evolui, declina e reproduz suas forças de centralização no Estado federal, em contradição ao próprio objeto do federalismo, gerou uma tensão permanente de força centrífuga.

Nesse contexto, a investigação sobre a *path dependence* dos municípios nas constituições e a tensão que os envolve para ampliar seus espaços de autonomia merecem atenção.

A partir da compreensão do federalismo, as possibilidades de refletir sobre a articulação entre os setores público e privado, como as instituições contribuem para essa finalidade, ficam mais evidentes, tendo como objeto de análise os municípios, onde governantes estão mais próximos do povo e dos destinatários dos programas governamentais.

No município será mais efetiva a identificação das melhores alternativas para alcance da missão institucional, com definição de objetivos, metas, prazos, custos das transações políticas e responsabilidades no desenvolvimento dos interesses da comunidade local. É o poder local que pode ser acompanhado mais de perto pela comunidade envolvida.

Apesar da conquista da posição de ente federativo, não se desconhece que o município tem a sua *path dependence* em meio a um tipo patrimonialista de gestão, situação em que “os dominados são ‘súditos’ do soberano e por este ordinariamente lhes é garantida a manutenção, quando não tornando-os seus comensais, por meio de ‘prebendas’ (doações de dinheiro e bens, de ‘terras de serviço’, apropriações de rendas, direitos ou tributos) ou de feudos” (RAMOS, 2006, p. 273).

Para o propósito de compreensão das possibilidades e limitações da gestão municipal de políticas públicas, será considerado a *path dependence* dos municípios nas constituições, as instituições que permearam essa trajetória e identificar os obstáculos para maior efetividade do alargamento dessa autonomia municipal.

3.2 AS CONSTITUIÇÕES DE 1824 A 1891

Essa *path dependence* dos municípios, nas constituições brasileiras, tem início com a Carta Constitucional de 1824, onde nitidamente está constituído um Estado unitário e centralizado, que não representa uma construção da nação. O Estado precede à nação, o que refuta a dialética contratualista de que o Estado seria uma construção da nação ou da sociedade, no caso brasileiro.

Pertinente a observação de Bresser-Pereira (2010) sobre o problema da precedência Estado em relação à nação. Segundo o autor, admite refutação a afirmação de que a nação constitui o Estado, por ser essa relação entre Estado e sociedade eminentemente dialética e simplista.

O Estado precede a sociedade como “sujeito do acontecer histórico” (RAMOS, 1957, apud BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 121). O poder do Estado pertencia ao rei e à aristocracia, no Estado absoluto. Do Estado absoluto surge o Estado liberal, decorrente da coalizão entre a administração patrimonialista do rei e a burguesia nascente, na medida em que a burguesia vai se organizando e tomando o poder, o Estado deixa de ser absoluto para ser liberal; “em seguida, deixa de ser principalmente liberal para ser democrático, ou, em outras palavras [na democracia] podemos afirmar que o Estado é o instrumento de ação coletiva” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 120).

Esse problema da precedência do Estado em relação à nação é peculiar, segundo Bresser (2010), na América Latina e, especificamente, no Brasil, “o Estado foi uma espécie de artefato sociológico, montado sobre o nosso território, para coonestar e tornar possível o exercício do poder pela antiga classe dominante”, na visão de Guerreiro Ramos (1957 apud BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 121).

Na afirmação citada, a nação e a sociedade constituiriam variável independente e o Estado um instrumento, sendo a política a ação através da qual a sociedade reforma permanentemente o Estado.

Concorda-se que a política seja a ação pela qual a sociedade e a nação reformam permanentemente o Estado, mas as instituições formam, informam e conformam a política, por meio das restrições, estímulos e constrangimentos, portanto, fazem de fato a diferença, como reconhece Bresser-Pereira (2010, p. 129), embora esse autor dê uma prevalência à política com relativa autonomia.

Entende-se que as instituições, como variável que forma, informa e conforma a política, mais do que esta, devem ser consideradas imprescindíveis para o cientista social. A hipótese é de que as instituições implantadas no Brasil ao modo português, como artefatos sociológicos, produziram efeitos, modelaram comportamentos dos atores políticos, definiram os resultados desse jogo na dependência da trajetória dos municípios e também estimularam ações estratégicas nas escolhas realizadas.

No Estado unitário brasileiro, as divisões internas foram meras delegações de poderes pelo centro, que poderiam ser suprimidas ou aumentadas ao gosto de seu “dono”, uma vez que a Constituição de 1824 inaugurou um Estado, com suas instituições que tratavam de estimular a participação de proprietários e eleição apenas de proprietários e detentores de certas rendas.

O Estado foi uma organização dos proprietários e detentores de determinadas rendas, com exclusão de qualquer possibilidade da nação esculpir suas instituições, portanto, precede à nação e essa precedência decorre do desenho institucional que restringia a participação de toda a nação no processo decisório.

Ficou claro que o Estado tinha ‘dono’ e que precedeu à nação no pronunciamento de Dom Pedro I, quando da abertura dos trabalhos da Constituinte, em 1823, ao jurar defender a futura Constituição, o fez sob uma condicional: “se fosse digna do Brasil e dele próprio” (FAUSTO, 2000, p. 148). Essa condicional, copiada da fala do Rei Luís XVIII da França, dá o tom do patrimonialismo.

Abertos os trabalhos da Constituinte de 1823, surgiram desavenças entre a Assembleia e Dom Pedro, que “giraram em torno das atribuições do Poder Executivo (no caso, o imperador) e do Legislativo” (FAUSTO, 2000, p. 148), portanto, sobre a formação e escolhas institucionais iniciais de restrições ao poder.

Essa desavença em torno das restrições e desenho institucional do poder, provocou a dissolução da Assembleia pelo Imperador com apoio dos militares. Nesse contexto, logo cuidou-se de elaborar um projeto de Constituição que viria a ser outorgada como a Constituição de 1824 (FAUSTO, 2000, p. 149). A Constituição foi uma instituição imposta de cima para baixo e fez a diferença nas regras do jogo, com influência nos comportamentos políticos, inclusive após o seu declínio.

Nessa Constituição de 1824, o Estado surge como uma organização de proprietários e instrumento de ação do Imperador e da nobreza, esta constituída por pessoas com títulos concedidos pelo Imperador (barão, conde, duque etc.), mas títulos não hereditários que eliminavam uma “aristocracia de sangue” (FAUSTO, 2000, p. 149).

O voto era indireto e censitário. Indireto porque os votantes elegiam, nas eleições primárias, um corpo responsável pela eleição dos deputados, e censitário “porque somente poderia fazer parte do colégio eleitoral, ser deputado ou senador, quem atendesse a alguns requisitos, inclusive de natureza econômica” (FAUSTO, 2000, p 151), conforme o Quadro 2 resume:

Quadro 2 - Resumo: instituições eleitorais na Constituição de 1824

Eleições primárias: corpo eleitoral responsável pela eleição dos deputados				
Corpo eleitoral	Idade mínima	Renda	Origem da renda	Restrições institucionais para voto
Eleitores para o colégio eleitoral para 2ª etapa das eleições	25 anos	Anual acima de 100 mil-réis de renda anual	Bens de raiz, comércio, indústria ou emprego.	Menores de 25 anos, os criados de servir, os que não possuísem renda com as origens definidas (escravos libertos podiam votar)
Candidatos na 1ª etapa para formar o colégio eleitoral da 2ª etapa	25 anos	A partir de 200 mil-réis	Bens de raiz, comércio indústria ou emprego	Ser escravo liberto Ser mulher
Eleições de deputados na segunda etapa – Forma indireta: eleição pelo colégio eleito nas primárias				
Candidatura na 2ª etapa	Idade mínima	Renda	Origens da renda	Restrições institucionais para candidatura
Deputado	25 anos	400 mil-réis	Bens de raiz, comércio indústria ou emprego	Não ser católico romano Ser mulher

Fonte: Elaboração própria, a partir da obra de Boris Fausto (2000, p. 151) e arts. 92 a 93 da Constituição de 1824.

Segundo Fausto (2000, p. 151), até 1882, era permitido o voto dos analfabetos, “tendo em vista o silêncio da Constituição”, o mesmo não ocorria com as mulheres, ainda que diante do silêncio constitucional, eram excluídas desses direitos político por normas sociais (instituições informais).

Pelo Quadro 2, percebe-se nitidamente como as instituições, não apenas modelaram o comportamento dos atores políticos e das organizações como também definiram o resultado do jogo: somente quem tivesse determinada renda poderia votar e somente os que tivessem o dobro de determinada renda dos votantes e fossem proprietários poderiam ser votados.

O resultado estava definido por restrições de acesso ao poder parlamentar, que foi reservado aos proprietários, mas não a quaisquer proprietários, mas aqueles que possuísem rendas em dobro àquelas dos votantes nos colégios eleitorais.

Essa configuração institucional do Estado, como uma organização de proprietários, fica evidente com o aval dos representantes do ‘povo’, excluída a grande massa de não

votantes. No anteprojeto da Constituição de 1823, havia a previsão de que para votar precisaria ser proprietário de terras e ter, pelo menos, 150 alqueires de mandioca plantada, o que fez essa Constituição conhecida como “Constituição da Mandioca”.

A eleição para a Câmara era temporária e para o Senado vitalícia. O processo no caso do Senado destinava-se a eleger uma lista tríplice em cada província e o Imperador escolhia os nomes, “na prática essas restrições [institucionais] fizeram com que o Senado fosse um órgão cujos membros eram nomeados pelo imperador, em caráter vitalício” (FAUSTO, 2000, p. 151).

Pela norma constitucional de 1824, art. 165 (BRASIL, 1824), o Imperador nomeava, em cada província, um presidente, se entendesse que assim fosse conveniente ao bom serviço do Estado. Veja-se que o Imperador poderia nomear o presidente da província sob a condicional: “se fosse conveniente à melhor administração”, ao contrário sequer o faria e as instituições de regência não admitiriam questionamentos.

Se a presidência das províncias era confiada a quem quisesse o Imperador, como ‘dono do poder’, a administração municipal estava sob a desconfiança das elites das províncias e dos seus presidentes, que diminuíram a autonomia municipal (MEIRELLES, 1993).

Essa desconfiança ficou evidente no artigo 24 da Lei nº 1, de outubro de 1828 (BRASIL, 1828), onde estabeleceu que “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma” e, sem influência e autonomia, as organizações municipais foram reduzidas a um imobilismo pelas regras do jogo político e subordinadas ao Império e às províncias. Veja que o comportamento, embora pudesse ser de busca de autonomia, ainda que para prestigiar as elites locais, as instituições traziam restrições e conformavam os comportamentos dos atores políticos.

Não obstante Leal (1997) reconheça um certo poder informal exercido por uma elite agrária (os coronéis), tolerado no âmbito municipal, as instituições restringiam ao máximo qualquer ensaio de autonomia, mesmo em um Estado com as dimensões territoriais e desigualdades colossais como o Brasil.

A primeira Constituição dedicou os arts. 167, 168 e 169, com previsão de Câmaras para todas as vilas e cidades, as quais competiriam o governo econômico e municipal, cujos membros seriam eleitos, em número de vereador igual ao designado por lei e o mais votado seria o presidente (BRASIL, 1824).

Não obstante a previsão, o art. 169 estabeleceu que a formação das posturas, rendas e todas as particularidades seriam “decretadas por lei regulamentar” (BRASIL, 1824) e essa lei somente veio em 1828.

A Lei nº 1, de outubro de 1828, art. 24, complementando a primeira regra do jogo, trouxe a seguinte restrição: “as Câmaras são corporações meramente administrativas” (BRASIL, 1828) e, embora a Lei nº 12 de 12 de agosto de 1834 (BRASIL, 1834) reconheça o erro, em seu artigo 10 mantém a subordinação das Câmaras às Assembleias Legislativas, concedendo a estas a competência para disciplinar a polícia, a economia, as rendas e despesas municipais, em questões de exclusivo interesse local (MEIRELLES, 1993, p. 42).

As escolhas das melhores maneiras de tratar o interesse local não seriam feitas pelas comunidades, mas por um órgão distante da realidade e isso não é por acaso, na visão neoinstitucionalista.

A visão proeminente do comportamento humano, pelas ciências política e sociais, é de uma visão de escolhas e de que age estrategicamente numa vida caracterizada pela tomada de decisões (MARCH; OLSEN, 2008, p. 124). As instituições atuam sobre esse comportamento humano, promovendo restrições e estímulos por meio de processos que interligam os indivíduos na tomada de decisões coletivas (ou omissões coletivas), nesse sentido, compreende-se a total submissão dos municípios às assembleias.

As instituições que mantinham os municípios no imobilismo e subordinados aos presidentes das províncias, nomeados pelo imperador, tinham o fim de restringir o campo de escolhas da comunidade local e concorriam para evitar que o ente local se tornasse ambiente de intensa atividade política e desestimulavam os interesses das camadas inferiores (LEAL, 1997, p. 93) à participação política.

Mesmo o município sendo a peça básica que tanta influência exerce nas campanhas eleitorais e para o Estado, com mais de 80% da população vivendo no interior, mais efetivamente subordinada ao município do que à realidade distante do Estado ou da União, mesmo não sendo possível considerá-los meramente administrativos, as instituições os restringem a peças meramente administrativas e conformam o comportamento dos atores políticos nesse aspecto.

“As teorias da escolha supõem que, na média, os eleitores votam com inteligência no que tange aos seus interesses” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 124). Nesse contexto, as instituições definiram com restrição sobre o grupo que poderia escolher e também quem poderia ser escolhido, bem como restrições aos municípios no campo administrativo.

As instituições garantiram a nomeação dos presidentes das províncias pelo imperador, votos somente daqueles integrantes de uma classe proprietária com renda oriunda de bens de raiz e somente poderiam receber votos quem tivesse mais renda desses bens de raiz, com manutenção dos municípios completamente subordinados e dependentes das províncias.

Os municípios precisavam não apenas de governo próprio, “mas – antes e acima de tudo – de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material”. (MEIRELLES, 2007, p. 40).

Sob essas instituições, em especial decorrentes da Constituição de 1824, que tutelavam os municípios como incapazes para o exercício das atribuições que lhes eram próprias no interesse local (LEAL, 1997, p. 93-95) e, nessa condição de submissão e imobilismo, 67 anos se passaram e chegou-se a 1891, sob a primeira Constituição da República Federativa do Brasil.

O Estado como uma organização de proprietários tinha os seus contornos definidos pelas instituições e quanto aos municípios foi adotado o princípio da tutela, que perduraria por longo tempo regendo sua relação no Estado brasileiro.

Como se pode ver, o Estado, no caso brasileiro, não é uma construção da nação. Os municípios, que representariam o Estado próximo da população, sofreram restrições institucionais, na medida da desconfiança dos governantes que temiam uma atividade política local mais intensa, com o enfraquecimento do poder central.

A nova ordem, pela Constituição de 1891, foi uma cópia do federalismo estadunidense, operando a mesma configuração no Brasil: a forma de governo de monárquico passou a republicana, o sistema de governo de parlamentar passou para presidencial, a forma de estado unitário passou para federal, mas como se observará, as mesmas instituições em locais diferentes não produzem os mesmos efeitos, devido à *path dependence*.

Cidadãos sem possibilidade de efetivação de direitos básicos e fundamentais, a precariedade ou a inexistência de serviços assistenciais do Estado e a inexistência de uma carreira no serviço público sujeitaram as pessoas ao clientelismo, uma variante estimulada pelas instituições decorrentes de uma relação sociopolítica mais geral, num ambiente de completa desigualdade.

Partindo dessa completa desigualdade, os coronéis não dominavam a cena política, mas aproveitavam-se dela para tornarem-se importantes para a sustentação de uma base oligárquica estadual e manter seu poder, através do controle dos votantes em sua área de

influência, mediante a troca de votos por favores como doar par de sapatos, uma vaga no hospital ou um emprego de professora etc. (FAUSTO, 2000, p. 263).

Os coronéis dependiam de outras instâncias para manutenção do poder nos locais de sua influência (FAUSTO, 2000, p. 263). Essa política coronelista era de dependência, era uma reciprocidade: “carta-branca, no município, ao chefe local, em troca de seu apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado” (LEAL, 1997, p. 107).

O Estado era uma organização de proprietários, logo, para a massa de trabalhadores ignorantes da roça, o dono da terra também é o “dono” do poder. O coronelismo como instituição informal decorre da submissão da massa inculta, desamparada e desiludida “que arrastam a existência no trato das propriedades” dos donos de fazendas (os coronéis) e da ilusão destes com o prestígio do poder, conquistado à custa da submissão política às oligarquias estaduais (LEAL, 1997, p. 78).

Esse “coronelismo”, como instituição informal, se consolidou por estímulos de instituições formais, onde os donos de terras e detentores de rendas em dobro daquelas dos eleitores e que podiam candidatar-se a cargos públicos, gerou uma cultura elitista que concedia o título de coronel aos truculentos donos do poder, já decadentes e relutantes em manter prestígios e influências políticas.

Para Leal (1997, p. 78) “o coronelismo é antes sinal de decadência do que manifestação de vitalidade”, se alimentou do sacrifício da autonomia municipal, bem desenhado no plano institucional e em reciprocidade de apoio aos governadores e em troca recebiam “carta branca” para dominação nos municípios de suas influências.

As instituições podem afetar o grau de sucesso político de qualquer grupo, conforme restringem, estimulam ou vetam o acesso às decisões políticas (ROCHA, 2005, p. 17) ou ao poder.

Os coronéis, sob a nova ordem constitucional de 1891, atuaram como dominadores truculentos de feudos, não pela vitalidade de suas posições, mas pelas oportunidades oferecidas pelas instituições e negadas aos demais atores políticos.

Os contornos traçados pelas instituições aos municípios eram regidos pelo princípio da tutela. Os desenhos institucionais concentravam poderes nos governadores, que estimulavam os coronéis a favor de uma oligarquia regional, onde os municípios aparecem como incapazes e totalmente subordinados ao Estado membro. Essas instituições afetaram a identidade dos municípios e distorceram metas da própria ideia de federação.

Essa tutela do Estado ao município e aos chefes políticos locais também teve estímulo institucional, na medida em que a Constituição de 1891 dedicou apenas o artigo 68

para tratar dos municípios, onde estabeleceu: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Com esse único artigo sobre o município, a primeira Constituição da República trouxe algo vago e totalmente impreciso e entregou o destino das comunas aos governadores dos Estados.

Na dependência dos Estados membros, os municípios precisavam da determinação dos governadores sobre quais impostos poderiam cobrar, a renda era pequena e o Estado, com exceções, tinha *déficit* em suas contas (GIGLIO, 2002, p. 17). Nessa situação de dependência do Estado, aos eleitores, em sua grande maioria vivendo na zona rural e no isolamento dos grandes centros, restava recorrer aos coronéis como meio para conseguir os mais básicos direitos.

Nos debates da Constituinte de 1891, a autonomia municipal foi assunto de preocupação e parecia ser ambiente favorável aos municípios, dada as ideias do federalismo. Se o federalismo tinha no centro de seu conceito teórico a descentralização, logo, “seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal” (LEAL, 1997, p. 98), mas isso não ocorreu.

À massa inculta, sem legitimação e sem uma esfera pública pluralística, não cabia dissentir das instituições do Estado membro, favorecido pela Constituição de 1891, ao qual reconhecia o direito de estabelecer todos os assuntos concernentes aos municípios, dando aos coronéis domínio da truculência e dos favores aos votantes, para os quais o poder não era aquilo pelo qual se poderia morrer, mas era algo pelo qual se poderia matar.

No federalismo estadunidense, as organizações locais levaram Toqueville a afirmar que “as instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo” e a concluir incisivamente a importância das instituições comunais: “Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade” (TOCQUEVILLE, 2010, p. 74). São, de fato, os municípios que dão o maior movimento de liberdade no regime democrático.

Não obstante o federalismo copiado do modelo estadunidense, as instituições federalistas não produziram o mesmo efeito aqui no Brasil. As instituições do passado, que envolviam a centralização do Estado unitário, em decorrência do sua *path dependence*, deixaram marcas profundas no federalismo brasileiro, caracterizaram-se pela centralização, diferente de sua matriz copiada e caracterizada pela descentralização.

As instituições do Estado unitário que nasceram, evoluíram e asseguraram o centralismo, declinaram, mas deixaram marcas profundas nas instituições federalistas. Essas marcas centralistas deixadas pelas instituições do passado, a opressão do coronelismo facilitada pelo desenho institucional presente em 1891 e a incultura do povo “transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ distritos de influência, como se o Município fosse propriedade e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder” (MEIRELLES, 2003, p. 37).

As instituições da República, sob a Constituição de 1891, atribuíram aos Estados membros a organização dos municípios, “o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial” (LEAL, 1975 apud MARCO, 2005, p. 5), com enfraquecimento do município e as “instituições locais não puderam encontrar campo para o seu desenvolvimento” (LEAL, 1975 apud MARCO, 2005, p. 5).

A primeira Constituição da República, ao fortalecer as antigas províncias, transformadas por Decreto em Estados, aos quais deu-se a competência de organização dos municípios, fez estimular a “política dos governadores”.

Os governadores trocavam apoio político pela não interferência do presidente da República em questões estaduais e, por sua vez, os governadores, por meio de fórmulas institucionais sobre os municípios, com restrições políticas e de rendas, estimulavam os coronéis à dominação do poder local a favor das oligarquias estaduais, pelo “voto de cabresto”, compra de votos e fraudes para manobras eleitorais (LEAL, 1997).

A política dos governadores consistiu em uma barganha política, onde o presidente apoiava os governadores estaduais e, em troca, eles garantiam a eleição dos candidatos a deputados de interesse do presidente para o Congresso, mantendo os ricos e poderosos no poder.

A política dos governadores sempre foi apontada e reduzida pelos historiadores como um reflexo do regionalismo (GOMES, 2015). Na visão adotada pelo método neoinstitucionalista, compreende-se esse fenômeno político consolidado e sustentado a partir de instituições engendradas pelas forças das elites, para alcance de fins que extravasaram os limites provinciais, com reflexo na manutenção do poder central.

A Comissão de Verificação de Poderes, a quem eram submetidos os resultados eleitorais, formada por deputados que recebiam as atas eleitorais para verificar se houve ou não legitimidade, proporcionava meios para determinar quem deveria ser reconhecido vencedor nas eleições (GOMES, 2015).

A finalidade era maior do que o regionalismo, era mesmo o acesso ao poder central do Estado e, para esse propósito cabe compreender também o coronelismo, como poder de fazendeiros decadentes, procurando manter prestígio à custa da política dos governadores e uma coesão nacional das elites, bem desenhada no plano institucional, assegurava a "legitimidade".

Confirma-se a hipótese de que as instituições reproduzem as forças que as engendram e a trajetória da dependência dos municípios tem, de fato, importância para o cientista social.

A Comissão de Verificação de Poderes foi transferida para o Congresso Nacional, ao presidente da casa, essa instituição aprofundou e engendrou o arranjo das barganhas políticas, cujo custo da transação foi a aceitação dos métodos de fabricação de resultados por todos os meios, inclusive pela ação dos coronéis, no plano local.

A principal característica da manutenção da política dos governadores estava no plano institucional, com o mecanismo dessa comissão, comandada por um político de confiança do presidente da República e com integrantes que eram congressistas da base do governo federal.

A verificação da legitimidade da eleição dos deputados e senadores de oposição quase sempre resultava em impedimento para assumir o mandato, o que ficou conhecido como "degola".

Através da Comissão houve o salto institucional que conectou o poder local, estadual e federal, com o enfraquecimento da autonomia municipal (SILVA, 2012) que, sem a análise das instituições, poderia ser entendido como regionalismo ou mero poder local.

Se a *path depende* dos municípios é dirigida pelo princípio da tutela, como se fosse um incapaz na vida civil (LEAL, 1997) na República Velha, isso é possível na ação estratégica, que o institucionalismo da escolha racional pode indicar, onde as trocas políticas e o poder de barganha foram definidos e estimulados no plano institucional.

Os atores tomam as instituições como modelo e agem estrategicamente para interpretar os fenômenos políticos e, nesse caso, o próprio Supremo Tribunal Federal utiliza-se da instituição, tomando o art. 68 da Constituição de 1891, para interpretar que os governadores eram os detentores do direito de nomear e destituir os chefes dos executivos municipais (LEAL, 1978, p. 125), quando assim as leis estaduais estabelecessem. Veja que as instituições fazem, de fato, a diferença. O Supremo interpreta dessa forma, levando em conta a regra vigente que dedicou apenas um artigo para tratar dos municípios e manteve silêncio sobre quem deveria conceder o poder ao dirigente local.

O coronelismo é resultado da superposição de instituições que estruturaram a vida política, econômica e social no Brasil, em um arranjo de troca de apoio político, como observa Leal (1997, p. 40).

Esse mecanismo institucional existiu no Brasil durante quase todo período da República Velha e com a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, a política dos governadores e outros mecanismos chegaram ao fim.

Esta é a primeira interrupção abrupta para mudar o curso das instituições. Verifica-se que, mesmo sendo contrárias aos interesses da nação, sem essa ruptura as instituições continuariam os seus cursos antidemocráticos.

O nascimento de um modelo de Estado em 1930, distinguindo-se do modelo oligárquico, implanta instituições centralizadoras, de força centrípeta, promove o capitalismo nacional, tendo por suporte o aparelho do Estado, as Forças Armadas. Na sociedade, estabeleceu-se uma aliança entre a burguesia industrial e setores da classe trabalhadora urbana (FAUSTO, 2000, p. 327).

Embora a revolução de 1930, como força exógena às instituições vigentes, tenha promovido uma ruptura com o curso das instituições, foge ao princípio básico do federalismo. A cooperação entre os entes federados, com recursos canalizados para alguns poucos Estados, sob a influência das marcas das instituições centralizadoras do passado então recente, com as escassas relações da União com os demais entes federados, a federação brasileira foi caracterizada como isolada (SOUZA, 2005, p. 107), na Constituição de 1891.

Esse isolamento, segundo Souza (2005, p. 107) foi interrompido pelo golpe Vargas de 1930, quando aprovadas medidas eleitorais para aumentar a representatividade dos Estados menos populosos na Câmara dos Deputados.

As instituições uma vez formadas e construídas, a cada efetividade de sua aplicação reproduzem as forças que as engendraram. O “motor da história” que acelera as mudanças institucionais são as interrupções abruptas e revolucionárias, ao contrário, as instituições continuarão os seus cursos reproduzindo as mesmas forças ou reforçando-as sobre os agentes políticos e sua mudança será um processo lento e difícil.

3.3 AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 A 1967

Revolução de 1930, como uma força exógena, rompe o curso das instituições e do desenho institucional então vigentes e que estimulavam e facilitavam a política dos governadores e dos coronéis.

Ao chegar à Presidência da República, Vargas adota as primeiras providências, no sentido de suspender a Constituição Republicana de 1891, dissolver o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais, substituindo os chefes do executivo por interventores federais nomeados pelo presidente, visando o desmonte das instituições da Primeira Republica, que davam as bases ao poder dos coronéis e da política dos governadores (COTRIM, 2010, p. 112-113).

O Decreto Federal nº 19.398, de 11 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930) estabelece o governo provisório que chama a si o poder de exercício discricionário, em toda a plenitude, das funções e atribuições executivas e legislativas até a eleição da Assembleia Constituinte, com a dissolução do Congresso Nacional, de todas as assembleias legislativas do Estados e das câmaras municipais.

As interferências dos Estados, deferindo favores aos coronéis, diante da escassez de rendas municipais e das nomeações de prefeitos, levam a Constituinte à conclusão de que não deveriam favorecer as situações estaduais adversas (LEAL, 1997), tentando implantar instituições que restringissem esse mecanismo de reciprocidade do sistema coronelista, sendo esse mote percebido no rompimento com o curso das instituições vigentes.

O Decreto Federal nº 20.348, de 29 de agosto de 1931 (BRASIL, 1931), como código dos interventores, criou os Conselhos Consultivos Municipais, cuja composição de três ou mais membros nomeados pelo Interventor, prestigiava os contribuintes mais poderosos, sendo de um a três, dentre os maiores contribuintes do município; um indicado pelo prefeito municipal, um ou mais de livre escolha do próprio interventor.

Os municípios de menor renda poderiam, a critério dos interventores federais, ser agrupados em zonas, para as quais se constituiriam conselhos regionais, sendo escolhidos três membros entre os 15 maiores contribuintes da zona; um escolhido livremente pelo interventor mediante lista tríplice votada pelos prefeitos (BRASIL, 1931)

Através do Decreto 20.348/1931 (BRASIL, 1931), foram instituídos os Conselhos Consultivos nos Estados, no Distrito Federal e no municípios, com normas sobre a administração local, com vedações expressas aos prefeitos, sem audiência prévia do

respectivo Conselho, criar imposto novo ou aumentar qualquer dos existentes, alterar a competência tributária vigente, modificar a divisão de rendas; contrair empréstimos internos, criar cargos ou empregos, aumentar vencimentos, celebrar ou fazer concessões para o desempenho do serviço público e promulgar orçamento de receita ou despesa.

As restrições institucionais tornaram o município mera divisão administrativa e sem autonomia alguma, pelo constrangimento da possibilidade de intervenções federais e do uso da força.

No intuito de evitar os abusos eleitorais da Primeira República, a regra passa a prever o voto secreto, em 1932, com a criação do Código Eleitoral - CE.

As oligarquias regionais foram a base do discurso na Revolução de 1930 e o período até 1934 ficou caracterizado pela luta entre o poder central e os grupos regionais, daí a restrição contra a autonomia local, visando evitar um ambiente de pretensões políticas contrárias às forças de ruptura.

Na Constituinte da Segunda República, na Constituição de 1934, assegurou-se o princípio de eletividade dos prefeitos, aumentou-se as rendas dos municípios e instituiu-se um certo controle sobre a administração municipal, através de experiência dos departamentos de municipalidades do governo discricionário (LEAL, 1997, p. 107).

Não obstante as tentativas de dar autonomia aos municípios, a Constituição de 1934 trouxe contradições e, por um lado, garantia a autonomia municipal e, por outro, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer a tutela administrativa e política sobre os entes federados locais (LEAL, 1997, p.112).

Portanto, a Constituição de 1934 trouxe de volta a discussão sobre os municípios, restabeleceu a federação e reduziu às competências dos Estados, inclusive sobre os municípios. Nela a autonomia municipal tornou-se equivalente à da União e à dos Estados. Os municípios foram organizados de forma que lhes ficasse assegurada a sua autonomia em tudo quanto diz respeito ao seu peculiar interesse. Como fica evidente no seguinte artigo:

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

- III - o imposto sobre diversões públicas;
- IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;
- V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12. (BRASIL, 1934).

Na constituinte de 1934, o movimento municipalista se dá com a corrente da social democracia, que influencia sensivelmente essa Constituição (MEIRELLES, 1996).

A Constituição de 1934 assegurou o voto secreto, o voto feminino, eleições diretas, o que asseguraria às comunidades locais a sua autonomia política, assegurou rendas aos municípios e competência para atuar no plano administrativo nos temas de seu peculiar interesse.

Essa margem de autonomia somente durou por três anos, interrompido pelo golpe de Estado, liderado por Getúlio Vargas, implantando o regime do Estado Novo (1937-1945), voltando a instituições de natureza centrípeta, caracterizadas pela centralização de recursos financeiros e poder político, o que será evidenciado pela análise da Constituição de 1937.

Em 10 de novembro de 1937, Vargas determinou o cerco militar ao Congresso Nacional, impôs o fechamento do Legislativo e outorgou a Constituição de 1937, dando início à ditadura do Estado Novo.

O governo federal buscou controlar e tutelar administrativamente os municípios (LEAL, 1997) e a fiscalização financeira visava inibir a autonomia municipal, vista como demasiada pelo discurso oficial (GRIN, 2014).

As instituições “conservaram os departamentos de municipalidades, reduziu a receita municipal e suprimiu a eletividade dos prefeitos” (LEAL, 1997, p. 112). Essas características mostram que a centralidade do poder (político, jurídico e econômico) acentuou-se com mais vigor na quarta Constituição brasileira, de inspiração fascista.

Vargas implantou uma ditadura baseada na Constituição, que lhe conferiu poder concentrado e absoluto. Os interventores eram nomeados por Getúlio Vargas para gerir os Estados e estes, por sua vez, nomeavam os prefeitos municipais.

A Constituição de 1937, no art. 27, deixava evidente: “o prefeito será de livre nomeação do governador do Estado” (BRASIL, 1937) e criou o Departamento Administrativo do Serviço Público, que tinha por objetivo racionalizar as administrações

municipais. O próprio Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM foi um desses departamentos.

Na visão neoinstitucionalista, o curso das instituições, como força endógenas ao processo político, que vinham se consolidando desde 1891, como o federalismo e a eletividade dos agentes políticos, sofre alteração de seus cursos por uma força exógena, o que confirma que o curso das instituições somente é alterado com rapidez e abruptamente por um processo revolucionário e, ainda assim, demonstram resistência ao longo do tempo para revitalizar suas forças e modelar os comportamentos dos atores políticos.

O município não é reconhecido como ente federado e esse federalismo nominal é apenas no plano da letra da Constituição. Na prática, a força centrípeta prevalece e todos os poderes são delegações de um centro autoritário, caracterizando o estado unitário com nome de federal, tratando-se os demais entes federados como meras divisões administrativas e sem nenhuma autonomia. As bandeiras estaduais foram queimadas para simbolizar o fim do antigo federalismo (COTRIM, 2010).

Sob a vigência da Constituição de 1946, após o advento da II Guerra Mundial, ao lutar ao lado daqueles países que pretendiam a derrota da ditadura nazista, é revelada uma contradição com a ditadura do Estado Novo, que perde a legitimidade e entra em crise, incidindo a redemocratização.

Durante a ditadura do Estado Novo, todos os prefeitos eram nomeados pelos governadores dos respectivos Estados, mas a Constituição de 1946 restabeleceu a tradição de eletividade dos prefeitos (LEAL, 1997).

A autonomia municipal foi um dos temas mais importantes no debate entre os constituintes de 1946. Na visão de Meirelles (1993, p. 39), “o municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro”.

A Constituição de 1946, mesmo sem ir onde deveria, revigorou a força centrífuga, decorrente da *path dependence* da federação brasileira, demonstrada pela tensão para conquista de maior espaço de autonomia aos municípios. No campo político, foi assegurada a eletividade dos prefeitos (exceção às instâncias hidrominerais e naquelas localidades declaradas de excepcional interesse militar, nos quais os prefeitos deveriam ser nomeados pelo governador do respectivo Estado ou do Distrito Federal). No campo administrativo, a autonomia foi baseada na ideia de “peculiar interesse local” e, no aspecto financeiro, assegurou-se às municipalidades a participação em determinados tributos estaduais e

federais, também a autonomia para decretar e arrecadar seus próprios tributos, bem como aplicar suas rendas.

A assembleia constituinte, com seus membros eleitos em 2 de dezembro de 1945, com poderes extraordinários para a função específica de construir as futuras bases jurídicas e políticas Estado brasileiro, como asseverou-se, está imersa nas forças da *path dependence* (neoinstitucionalismo histórico) e nas circunstâncias políticas do presente em disputa travada com as forças do passado recente.

Não obstante o que foi dito sobre o ganho de corpo pelo movimento municipalista, o município sucumbe diante do texto constitucional de 1946, que não lhe reconhece como ente componente da estrutura federativa brasileira, como verificou-se do § 1º do seu artigo 1º: “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República”. [...] “§1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios” (BRASIL, 1946).

O Município, apesar dos avanços, ainda continua sendo tratado de acordo com o princípio de tutela, como se fosse um incapaz, perceptível pelo artigo 24 da Constituição de 1946, que permitiu ao Estado para a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios, não sendo sequer mencionado que, se solicitado, o Estado poderia promover assistência técnica, o que refuta a plena autonomia municipal.

A Constituição de 1946, por seu artigo 28 (BRASIL, 1946) ao assegurar a autonomia dos municípios, “pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse”, faz emergir interpretações vagas e arranjos marginais, não estabilizando a definição da área de atuação municipal. Peculiar, por ser entendido como característico, especial, particular, privativo, próprio, proporciona margem de discussão, na medida em que todos os assuntos municipais refletem em interesses da União e dos Estados membros, nada é “peculiar”, próprio ou privativo dos municípios.

Pela Constituição de 1946, os Estados continuaram com a decisão sobre a forma de fiscalização sobre os orçamentos dos municípios. Por outro lado, a previsão no art. 20 dessa Constituição de que “quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado” (VARSANO, 1997 apud AMARAL, 2012, p. 84), não foi cumprida pela maioria dos Estados.

Sob a vigência da Constituição de 1967 e da emenda constitucional de 1969, os militares implantaram um federalismo centralizador de poder na União. Especialmente no

aspecto financeiro quando o Legislativo apenas autenticava os projetos de lei dos orçamentos e o governo federal passou a controlar as ações dos deputados que passariam todas pelos corredores dos Ministérios (ABRÚCIO, 1994).

O controle das ações regionais foi institucionalizado mediante certos dispositivos previstos na Constituição de 1967, que asseguraram a concentração de recursos financeiros na União e, desde 1966, com uma reforma tributária já impuseram aos municípios e aos estados uma dependência econômica dos cofres da União, sem nada em troca aos entes subnacionais (ABRÚCIO, 1994)

Os estados passaram a depender de contrapartidas não tributárias, como as chamadas transferências negociadas e, no plano político, as restrições foram sobre as eleições que passaram a ser indiretas, facilitando com esse tipo institucional o controle dos deputados, através de suas bases municipais que dependiam muito dos recursos federais para sobrevivência, pelo modo de concentração de recursos (ABRÚCIO, 1994).

Para se ter uma ideia, somente entre 1970 e 1984 as transferências negociadas totalizaram repasses às unidades subnacionais com crescimento na ordem de 374%, enquanto o crescimento das transferências tributárias foi de 160% (AFONSO, 1989 apud ABRÚCIO, 1994).

A Constituição de 1967, através da Emenda nº 1/69, no artigo 15, § 3º, alínea “e” (BRASIL, 1969), permitiu intervenção do Estado nos municípios quando fossem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção e, por ato subversivo, entendia-se tudo que fosse contra o regime autoritário.

Instituições que restringiam a autonomia dos governos locais ou municipais e estabeleciam eleições indiretas para o cargo de governadores foram cruciais para a dominação militar e reforçam a tese de que essas instituições reproduziam as forças que as engendraram e, nesse momento, em vez de conduzir, arrastavam o destino do povo.

O regime autoritário tinha mais facilidade de conseguir apoio dos deputados estaduais, já que as bases municipais de apoio desses parlamentares dependiam muito das verbas federais, em razão da concentração de recursos, e somente os mediadores dessas transferências negociadas, mais frequente entre 1967 a 1981, tinham mais chance de eleição (ABRÚCIO, 1994).

Nesse sentido, o desenho institucional da época, com previsão de restrições através de eleições indiretas para governadores estaduais, permitia a manipulação pelo governo federal do resultado do jogo político, através do controle de deputados e anulavam a

influência de opositoristas nos grandes centros urbanos (ABRÚCIO, 1994), o que aumentava o custo da transação política.

Essa preocupação em atrair em direção ao centro temas municipais, estabelecer regras do jogo com total dependência dos municípios das transferências federais negociadas, demonstra a importância do poder local (o mundo real e concreto do cidadão) no federalismo. Sua força para mudar os rumos da política tinha de ser restringida por um desenho institucional autoritário.

O caminho para compreensão do tratamento dispensado aos municípios, naquele momento como um tutelado incapaz e hoje como ente federado, é possível pela variável analítica do neoinstitucionalismo.

O modelo institucional centralizador do regime militar começa a ruir o com o aumento das cotas de participação dos municípios no FPM (Fundo de Participação dos Município), através da Emenda Passos Porto em 1983, que por ser de situação, integrante do PDS (Partido da Democracia Social), permite a vitória do conjunto de governadores de oposição (ABRÚCIO, 1994).

O aumento do FPM concedeu maior autonomia financeira aos municípios e pode confirmar como as instituições podem mudar os rumos políticos. Os dados mostram que o desenho institucional de maior autonomia financeira aos municípios permite inferir que o fortalecimento do poder local contribuiu para a derrocada do regime militar. Conforme a autonomia financeira era conquistada nessa força centrífuga, o regime autoritário vai perdendo força, especialmente nos anos 1980, como demonstra a Tabela 2:

Tabela 2 - Avanços da autonomia financeira e democracia

Dispositivo legal	FPM (%)	Vigência
		(continua)
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,5	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	20,0	1988 ^a
	20,5	1989
	21,0	1990

Tabela 2 - Avanços da autonomia financeira e democracia

		(conclusão)
Dispositivo legal	FPM (%)	Vigência
	21,5	
	22,0	
	22,5	
Emenda Constitucional 55/2007	23,5	
Emenda Constitucional 84/2014	24,5	

Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2012). Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CarilhaFPM.pdf>. Acesso em 15 Jan. 2016.

Nota: Atualizada pelo autor.

A vitória de governadores oposicionistas, nos anos 1980, em grandes estados, que passaram a controlar $\frac{3}{4}$ do PIB e a governar 56,48% da população brasileira (ABRÚCIO, 1994) também comprova que uma mudança nos arranjos institucionais promove resultados nem sempre esperados pelas forças que engendraram essas mudanças, o que pode explicar uma autonomia relativa das instituições.

Esses governadores de Estado (membro), eleitos pela oposição ao regime autoritário, passaram a ser os grandes condutores do processo de transição e foram decisivos para o movimento das *Diretas Já*, um deles, Tancredo Neves, eleito no colégio eleitoral a presidente do Brasil (ABRÚCIO, 1994).

A relação direta da democracia com o aumento da autonomia financeira dos entes federados, como os municípios, pode ser comprovada pela comparação entre as instituições estadunidenses que garantiam maior autonomia financeira ao poder local, onde está o governo mais próximo do povo.

No modelo federativo dos Estado Unidos as comunas gozavam de grande autonomia financeira e isso possibilita a solução de problemas mais próximos da comunidade e estimula o desenvolvimento, enquanto no Brasil as comunas foram tratadas com comum incapazes e sempre sob a desconfiança dos atores políticos do centro.

As instituições fazem, de fato, a diferença quando entregam maior autonomia financeira e o destino da população, em seus interesses locais, diretamente à comunidade destinatária das ações governamentais e mais próximas de seus governos. Os incentivos podem surtir maior desenvolvimento local e que, agregados, refletem no desenvolvimento do país.

Os municípios não lograram êxito no reconhecimento pleno de suas possibilidades de retirar o cidadão da condição passiva no trato dos interesses locais, mas essa ascensão na federação brasileira para a condição de ente federado, com as garantias de retirada de uma

parcela da soberania, com definição de competências privativas e comuns, ocorreu com a Constituição de 1988, que será objeto de análise do próximo capítulo.

4 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LRF

Observou-se pelas instituições, especialmente na trajetória constitucional, até 1988, que os municípios sempre estiveram sob uma desconfiança permanente das outras instâncias da federação, como incapaz de promover um desenvolvimento local ou regional legitimamente negociado e de influenciar as decisões dos demais entes federados, embora contrariando uma tendência mundial de que o espaço local é o espaço de combate às desigualdades.

Hodiernamente, a tensão centrífuga se acentua nos Estados, mediante a descentralização do poder político-econômico por mecanismos diversos. É o que ocorre com o municipalismo, numa ordem internacional, onde o ente “local” figura como referência de cultura e cidadania, como espaço estratégico de enfrentamento de questões sociais como desemprego, pobreza, integração sociocultural e outras em nível local (PIRES, 2005).

O Quadro 3 demonstra essa tendência mundial:

Quadro 3 - O papel relevante das cidades no plano internacional

Eventos internacionais realizados a partir de 1980 sobre o papel relevantes das cidades	Objetivos
Conferência de Cidades Europeias (Roterdã, 1986)	Destacou o papel das autoridades subnacionais
Conferência de Barcelona de 1989 (Consolidação do movimento das eurocidades)	Definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico e inaugurou o movimento das Eurocidades.
Conferência de Barcelona de 1989 (Consolidação do movimento das eurocidades)	Constituiu formalmente o movimento Eurocidades, que reúne hoje as cinquenta cidades mais importantes da Europa.
Comitê de Regiões (Maatrich, 1993)	Integrou os representantes dos governos regionais e das cidades, reconheceu, finalmente, as estruturas institucionais dos governos locais, algo que não estava previsto de nenhuma forma no Tratado de Fundação (Roma, 1957).
Conferência sobre População da ONU (Cairo 1994)	Reconhece a necessidade de recursos financeiros para reforçar a capacidade de instituições regionais e sub-regionais
Conferência de Prefeitos (Copenhague, 1996)	Preparação para reunião da Cúpula Social
Conferência sobre Habitat (Istambul, 1996)	Destacou a necessidade de tratamento das questões sociais – emprego, pobreza, integração sociocultural e outras – em nível local.

Fonte: Elaboração própria, a partir do texto de Pires (2005, p. 55-84) e do Relatório da Conferência Internacional de População da ONU - Cairo, 1994. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

Com a CF/88, o Brasil sintoniza-se com o movimento mundial de valorização do poder local e opõe-se à concepção centralista da federação (PIRES, 2005), para reconfiguração das instituições para um federalismo cooperativo.

4.1 CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONQUISTA DA CONDIÇÃO DE ENTE FEDERADO PELOS MUNICÍPIOS

A CF/88 assegurou o exercício de parcela da soberania interna aos municípios que, por sua vez, genuinamente, retiram das regras constitucionais a força das suas autonomias, sem quaisquer interferências ou concessões dos Estados.

Os municípios passaram a ter direito à construção de projetos de desenvolvimento negociado entre eles, com autonomia política, administrativa e financeira e seguem conquistando importantes espaços na federação brasileira.

A partir da CF/88, arts. 10 e 18, os municípios conquistaram a condição de ente federado, tornaram-se parte integrante do pacto federativo, e esta forma federativa de Estado não poderá ser objeto de qualquer emenda constitucional tendente a aboli-la, como assegurou o § 4º, inciso I, do artigo 60 da CF/88 (BRASIL, 1988).

O artigo 34, inciso I, e inciso VII, alínea “c”, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) assegura a intervenção da União nos Estados para garantir o princípio de unidade nacional e de autonomia municipal “devendo sempre a Constituição ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, Estados e Municípios” (MORAES, 2002, p. 247).

A autonomia concedida aos municípios, como entes federados, está delimitada por uma complexa partilha de competências que conferiu a todos os entes federados a capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e auto legislação (CUNHA JUNIOR, 2009, p. 876).

A essência da autonomia municipal está primordialmente ligada às garantias de autoadministração (implica a capacidade decisória quanto aos interesses locais), sem delegação ou aprovação hierárquica; e autogoverno (determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo pela comunidade local) (BRASIL, 2013).

A federação fundamenta-se em uma união de coletividades políticas com autonomia político-constitucional, sendo uma forma de Estado (SILVA, 1996, p. 101), em

que os entes federados retiram força de atuação política, administrativa e financeira da própria Constituição do Estado, não sendo, portanto, uma delegação ou outorga de poderes.

Autonomia não é delegação é prerrogativa outorgada pela Constituição, entendida pelo poder de “composição de seu governo e pela administração própria concernente ao seu interesse local” (MEIRELLES, 2007, p. 90-91), como está corroborado pelo art. 30, inciso I, da CF/88, mas encontra limitação institucional.

Tocqueville (2010) apontou, ressaltando-se, as comunas (municípios) como as bases do Estado que dá o movimento da liberdade, para que a comunidade local não seja compelida a obedecer, em tudo e todos os dias, a um governo distante no local dos problemas complexos e concretos.

A democracia é mais efetiva e as políticas públicas mais concretas nas comunidades locais quando elaboradas pelos governos locais, mais próximos dos governados, com maior grau de possibilidade de participação, responsabilidade e controle da administração pública.

Município é um ente federado, com personalidade jurídica de direito público interno, dotado de território definido, com requisitos mínimos de população e renda, com autonomia política, administrativa e financeira para gerir e legislar sobre interesses locais, criado por lei do respectivo Estado, mediante consulta às populações envolvidas. Este conceito guarda amparo na Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, com a redação dada pela Lei Complementar nº 45 de 21 de agosto de 1984 (BRASIL, 1984).

Segundo Meirelles (2008, p. 128), o Município ainda pode ser conceituado sob três aspectos:

Sociológico – O Município é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividade recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Legal – O Município é pessoa jurídica de direito público interno (artigo , inciso do Brasileiro), dotado de capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações, além de responder por todos os atos de seus agentes (artigo , da).

Político – O Município é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis.

Na condição de ente federado o "Município Brasileiro é entidade político administrativo de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados – Municípios" (MEIRELLES, 2003, p. 47) sendo, portanto, entre nós, trino o federalismo.

A autonomia política é a capacidade de autogoverno, a autonomia administrativa a de gerir seus interesses locais e a autonomia financeira a de instituir e arrecadar suas receitas, com liberdade gerencial, excepcionadas as aplicações vinculadas de recursos.

No sentido da definição de município como ente federado e também os conceitos sob os aspectos sociológico, legal e político, dotado de autonomia política, auto-organizatória, legislativa, administrativa e financeira. Merece atenção cada um destes campos, que evidenciará a maior ou menor capacidade de formulação, implantação e gestão de políticas públicas municipais.

A autonomia política está firmada no empoderamento da comunidade local na eletividade do prefeito e vereadores, em sufrágio universal, para um mandato de quatro anos, e, como consequência dessa autonomia política, também se encontra o poder de definir os procedimentos e as situações ensejadoras de cassação de mandato dos agentes políticos pela Câmara de Vereadores (CORRALO, 2011).

A autonomia auto-organizatória consiste no poder de construir a Constituição local, denominada por Lei Orgânica, observados os limites das competências distribuídas pela CF/88, e apresenta-se de singular importância por ser único em comparação com os ordenamentos constitucionais de outros e Estados federais e democráticos (CORRALO, 2011). É um diferencial e tem caráter inovador pela CF/88.

A autonomia legislativa e a autonomia administrativa estão limitadas pela expressão interesse local, seja no âmbito do desenvolvimento das atividades administrativas, que envolvem os serviços públicos, a política administrativa, a intervenção direta e indireta e o fomento às atividades econômicas (CORRALO, 2011). O interesse local, que se define pela teoria da predominância, representa o balizador da atuação administrativa e legislativa dos municípios. Embora não sejam enumerados quais os temas estariam sob a égide do interesse local, o legislador apontou alguns temas com especificação da competência dos municípios, nos planos privativo, comum e concorrente.

O Quadro 4 demonstra como a CF/88 estabelece as competências municipais privativas, comuns e concorrentes:

Quadro 4 - Competência dos municípios de acordo com a CF/88

(continua)

COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS		
Privativas	Comuns	Concorrentes
Suplementar a legislação federal e a estadual	Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público	Legislar sobre tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico
Instituir e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar suas rendas, com dever de prestar contas e publicar balancetes nos fixados na lei	Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;	Orçamento

Quadro 4 – Competência dos municípios de acordo com a CF/88

(conclusão)

COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS		
Privativas	Comuns	Concorrentes
Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos	Juntas comerciais
Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.	Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural	Produção e consumo
Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental	Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação	Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição
Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.	Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico
Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual	Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar	Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico
	Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico	Educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
	Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos	Criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas
	Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios	Previdência social, proteção e defesa da saúde
	Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito	Assistência jurídica e Defensoria pública
		Proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência

Fonte: Elaborado pelo autor com fundamento nos arts. 22, 23 e 30 da CF/88

O ponto essencial da autonomia municipal, que exerce influência na decisão final sobre outros temas, está no âmbito financeiro, no poder de arrecadar seus tributos e de aplicar suas rendas, na alocação de recursos dentro do espectro de sua competência. Ocorre que as receitas municipais extrapolam os recursos oriundos de tributos próprios, abrangem a

distribuição de receitas de outros entes federados (União e Estados), por meio das transferências, que são constitucionais, legais e voluntárias. As voluntárias encontram-se aos caprichos dos interesses políticos e desnaturam o pacto federalismo, por criarem uma espécie de clientelismo político, e as constitucionais asseguram recursos para que as municipalidades utilizem de forma autônoma, mesmo que não possibilitem a alteração do montante dos recursos.

A distribuição constitucional, segundo Corralo (2011), inclui a participação direta na arrecadação e no resultado dos tributos de outro ente, com a participação em fundos, onde estão os exemplos do imposto de renda, imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços e Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

As instituições estadunidenses, já em 1902, proporcionaram à esfera local uma participação de 52% no manejo dos recursos arrecadados sendo 10,9% aos Estados e 37,01% ao centro. No Brasil, entre 1907-1939, em média, a esfera local maneja 10,58% dos recursos (AMARAL, 2012), podendo esse desenho institucional explicar o tratamento dispensado aos municípios como de um ente dependente da assistência e interferências dos Estados e da União.

A autonomia financeira ainda está sob uma tensão permanente, nessa federação de força centrífuga, onde os municípios brasileiros fazem a gestão de aproximadamente 15% da receita pública nacional, a União 60% e os Estado 25% (CORRALO, 2011), o que demonstra uma grande dependência, pelos municípios, das transferências voluntárias de recursos dos Estado e da União, o que influencia na probabilidade de eleição ou reeleição dos agentes políticos e reflete uma federação em descompasso com a autonomia conferida pela CF/88.

“A centralização de poder [seja político ou financeiro] é a antítese da igualdade” como afirmou Dahl (apud EL-HAJ, 2014, p. 9) e, em pesquisa realizada sob o tema “O que reelege um prefeito”, por Mendes e Rocha, concluíram que, além da eleição de um prefeito estar fortemente relacionada à expansão dos gastos públicos, antes da LRF, por consequência, está também ligada à afinidade com o Presidente da República, dada as maiores possibilidades de transferências voluntárias e, portanto, mais disponibilidades de recurso para realizar gastos, já que “os correligionários do Presidente podem ter maior acesso a fundos federais” (MENDES; ROCHA, p. 46, 2004). Nesse fato estão os traços das instituições que concedem essa oportunidade e contribuem para o resultado do jogo político local.

Nessa direção de aumento de gastos públicos municipais para reeleição de prefeitos ou de eleição dos seus sucessores, integrantes do mesmo grupo político, cuja probabilidade é aumentada com a expansão de gastos públicos em ano eleitoral e último de mandato, é que torna relevante a análise da força das instituições para moldar o comportamento dos agentes políticos e das organizações.

Por outro lado, importa a interpretação estratégica em relação às instituições formais, dada pelos atores políticos locais sobre a autonomia municipal e como esse modo de interpretar gerou o municipalismo autárquico.

É nesse cenário que, no próximo capítulo, interessa a análise da LRF e outras instituições formais, com seus estímulos, restrições e constrangimentos, e se de fato moldou o comportamento dos atores políticos municipais e quais as possibilidades para uma gestão com maior infiltração da cidadania deliberativa, quando relacionada a outras instituições formais dirigidas especificamente aos entes municipais.

A CF/88 institucionaliza os municípios como entes federados, mas no campo da autonomia financeira, adota o isomorfismo institucional mimético e, por meio dele, os isomorfismos normativo e coercitivo, para restringir a autonomia financeira dos entes federados e o controle é estabelecido com base em metas, como resultados quantitativos (ANDRADE, 2005) e limites nos gastos públicos, sendo os municípios diretamente afetados, como será apresentado no próximo capítulo.

4.2 INTERPRETAÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL PELOS ATORES POLÍTICOS LOCAIS E O COMPORTAMENTO CONFORMADO PELA INSTITUIÇÕES

De acordo com o que foi visto, a teoria neoinstitucionalista é capaz de explicar as mudanças institucionais pela demonstração de que são as próprias instituições que provocam ou criam o ambiente da mudança. São as próprias instituições que terminam por provocar as reações de rupturas, quando tornam as suas formas de implementação e de execução custosas e criam uma situação propícia para mudança (ROCHA, 2005), devido à força que projetam sobre o custo da transação política.

Evidenciou-se que as respostas políticas aos problemas dependem de uma *path dependence* antecedente, que condiciona uma gama de reações possíveis ao elemento causal (RIBEIRO, 2012), influencia no presente e pode interferir no futuro, tornando-se relevantes

as escolhas iniciais, no momento da construção das instituições, uma vez que a cada incidência em uma determinada rota reforçam e reproduzem as forças que as criaram.

Nessa dependência da trajetória e em permanente tensão para ampliar o espaço de autonomia, o município conquistou autoridade política, o que concede um considerável espaço de manobra aos atores políticos locais que podem, em certa medida, influenciar na capacidade dos outros níveis de governo (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015).

O federalismo brasileiro, ao conceder poder decisório aos municípios, atribuiu aos prefeitos maior poder na provisão de bens e serviços públicos e impôs uma busca por mecanismos de modernização da gestão municipal e isso impactou substancialmente na estrutura do poder local (KERBAUY, 2001 apud MELO; SOUZA; BONFIM, 2015).

Conforme abordado, o tratamento dispensado aos municípios, no plano institucional, sempre esteve sob a regência do princípio de tutela (LEAL, 1997), como dependentes de assistência dos Estados e da União, como revelou a sua trajetória constitucional, até o advento da CF/88, quando conquistaram autonomia. Todavia, como observa Arretche (2003), a outorga de autonomia não resultou em eficiência e eficácia, impôs-se o reforço por meio de instituições formais infraconstitucionais, dentro de um desenho de estímulos, restrições e constrangimentos, para a rota da emancipação da condição de tutelado, mas com um compromisso mais amplamente definido para a federação.

Observou-se que o município, por sua *path dependence* histórica e constitucional, foi o ente federado que mais ampliou o seu espaço de autonomia ao progredir de organização administrativa para ente federado. Contudo, a capacidade dos governos locais de arrecadação e aplicação de seus recursos na implementação de políticas é diferenciada, cada gestão municipal depende de seu contexto e de sua *path dependence*, às vezes alheias à arena financeira ou tributária (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015).

Não bastou a CF/88 elevar o município à condição de ente federado, segundo a teoria Neoinstitucionalista, é preciso que as instituições por meio de incentivos ou estímulos, restrições e constrangimentos conduzam os atores políticos a uma determinada rota.

Arretche (2003) assevera que não se pode garantir a responsabilidade dos governos locais apenas afirmando sua autonomia e uma gestão exclusivamente com base nesse fator, pois a qualidade da ação dos governos locais está relacionada aos incentivos sobre seus governantes. Também não basta somente os incentivos, as forças das restrições e dos constrangimentos possíveis, decorrentes da promessa de punições para o desvio da rota traçada, também importam.

Embora a autonomia municipal permita aos atores políticos uma ampla atuação na formulação, implementação e execução de políticas públicas locais, a relativa autonomia das instituições “pode produzir resultados opostos aos esperados pelos defensores mais otimistas da descentralização” (ARRECH, 2003, p. 334).

O comportamento dos responsáveis pelos governos, locais ou nacionais, depende dos incentivos e também dos constrangimentos, portanto, instituições frágeis e sem efetividade não conseguem promover o comportamento desejado. Nesse caso, são, em grande parte, as instituições que conformam os incentivos ao comportamento dos atores políticos na rota esperada (NORTH, 1990; PRZEWORSKI, 2005; ARRECH, 2003).

O princípio federativo exige uma relação de simetria entre instituições jurídicas da Constituição Federal e das Constituições dos Estados-membros (MAFRA, 2005), podendo ser dito o mesmo em relação às leis orgânicas municipais.

São as instituições (regras legais e normas sociais), com os seus incentivos e punições, que moldam o comportamento dos políticos na gestão pública local, dentre elas as que envolvem a formulação e implementação das políticas públicas (ARRECH, 2003) e a aplicação do princípio de simetria com o centro, que exige uma correspondência de posição, de forma e de medida entre as instituições jurídicas da CF/88 com as Constituições dos Estados e leis orgânicas dos municípios colabora para o isomorfismo normativo.

Os municípios, pelo princípio de simetria com o centro, têm à sua disposição os mesmos instrumentos de planejamento, obrigados à adoção dos mesmos meios e essa homogeneidade é tratada pelos institucionalistas como isomorfismo normativo, caracterizado pela padronização e profissionalização na elaboração e implementação desses instrumentos. Esse isomorfismo institucional normativo se estabeleceu pelos meios de planejamento, impondo a todos os entes federados a elaboração do Plano Plurianual – PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e pela Lei Orçamentária – LOA.

O plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, como está no § 1º do art. 165 da CF/88, as diretrizes, objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e as dela decorrentes e para os programas de duração continuada, como combater a pobreza e as desigualdades que são regionais.

O PPA é um instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual e municipal para um período de quatro anos, cujo objetivo é conduzir os gastos públicos de maneira racional, para preservação do patrimônio público e a realização de novos investimentos (ANDRADE, 2005).

O PPA é a regra da mais alta hierarquia, no âmbito do planejamento financeiro, no sistema de qualquer um dos entes federativos, razão pela qual todos os programas governamentais têm nele o seu nascedouro e devem subordinarem-se a ele (NASCIMENTO, 2014).

Os programas governamentais organizam o PPA e podem contar ou organizar três tipos de ação: projetos, atividades e operações especiais. Nos termos da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do extinto Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, entende-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. (BRASIL, 1999).

A LDO, além de compreender “as metas e prioridades da administração pública federal”, inclui “as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração da lei orçamentária anual”, como está no § 2º do art. 165 da CF/88 (BRASIL, 1988), por simetria, aplicável aos municípios.

A LOA, elaborada pelo poder Executivo, estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano seguinte e a CF/88 determina que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano, este também chamado sessão legislativa.

Segundo a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 44 (BRASIL, 2001), Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária dos municípios deve ocorrer no âmbito do exercício da cidadania participativa e deliberativa, mediante debates, audiências e consultas públicas:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, *como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal* [sem o destaque no original].

Se é condição obrigatória para aprovação na câmara municipal essa infiltração democrática, por meio de consultas e debates públicos com a comunidade local sobre os projetos dos PPA, LDO e LOA, então assegurou-se a ampla possibilidade da gestão societal

na formulação dessas instituições formais de planejamento. Logo, sustenta-se a nulidade de todos esses instrumentos de planejamento que não se submeteram ao crivo da consulta e do debate pela comunidade destinatária. A omissão na prática desses atos de ofício do gestor, no sentido de assegurar os debates e as consultas à comunidade local, pode caracterizar ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, II da Lei 8.429 de 1992 (BRASIL, 1992) e tem a promessa de constrangimentos por meio de punições severas, prevista no art. 12, inciso II da mesma Lei.

Por outro lado, também estão sujeitos a punições e, por meio destas, aos constrangimentos (isomorfismo coercitivo), no caso de início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária, como indica o art. 167, inciso I, da CF/88 (BRASIL, 1988), e também é tratado como crime de responsabilidade o início de qualquer investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, como aponta o parágrafo 1º do mesmo artigo da CF/88. Mas, pode-se afirmar tudo isso com uma fragilidade institucional pela ausência de regras infraconstitucionais que fossem às minúcias para apontar o comportamento, a rota, os constrangimentos e as consequências das violações das restrições impostas e essas minúcias foram reservadas à lei complementar, com previsão contida no art. 163 da Constituição de 1988. (BRASIL, 1988).

O isomorfismo normativo favoreceu a padronização do comportamento dos atores políticos no plano constitucional e, por meio desta, a profissionalização e a facilitação da cooperação técnica no setor público, em todos os níveis de governo. Porém, a realidade, segundo Arretche (2003), revela que, não obstante a existência de governos locais comprometidos com o atendimento das demandas dos cidadãos, por motivos programáticos ou por qualidade moral de seus gestores, esses fatores não são suficientes para garantir a responsabilidade. Essa responsabilidade está, em boa parte, relacionada ao desenho institucional, em seus incentivos e controles sobre os governantes (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015).

Segundo Bresser-Pereira (2007), as instituições são fundamentais ao desenvolvimento e o Estado é a organização de origem das instituições formais capazes de construir democraticamente uma estrutura adequada para a consecução dos objetivos da sociedade.

Não se observou, segundo Arretche (2003), a elevação dos municípios à condição de ente federado como um mecanismo que assegure responsabilidade e eficiência na gestão

local das políticas públicas e de suas finanças. E isso leva à reflexão sobre até que ponto as mudanças institucionais realmente importam.

A autonomia municipal reconhecida no plano constitucional em 1988, que refundou o Estado depois de anos de regime autoritário, tinha como tema principal a “defesa da descentralização, em especial no seu veio municipalista” (ABRÚCIO; SANO, 2003, p. 92), pelo qual as comunidades locais ganhariam espaço de manobra e poder de influência na formulação de políticas públicas de seus interesses.

Se a autonomia municipal não assegurou essa eficiência na gestão local das políticas públicas, então, o que ocorreu?

A autonomia foi interpretada como o poder do município fazer tudo sozinho no plano local, gerando uma visão negativa sobre o compartilhamento de ações e de competências, derivada “do medo de perda de autonomia, tal como ocorrera no período autoritário” (ABRÚCIO; SANO, 2003, p. 92). Isso demonstra a força da *path dependence*, ou seja, as instituições declinantes do Estado autoritário persistem em influenciar as interpretações, pelo medo, e geram uma visão municipalista autarquizada. Não obstante essa constatação, ao mesmo tempo, a realidade institucionalizada na CF/88 “acolheu a visão do federalismo cooperativo, que aparece num plano mais geral no artigo 23 da Constituição 1988 e num plano mais específico em arts. referentes às políticas públicas” (ABRÚCIO; SANO, 2003, p. 92).

Nesse caso, é pertinente a afirmação de que “o municipalismo autárquico não é um comportamento atávico. Ele tem incentivos institucionais e mesmo socioculturais para se reproduzir” (ABRÚCIO; SANO, 2003, p. 94).

A cooperação, nessa mentalidade autárquica somente é vencida, segundo Abrúcio e Sano (2003, p. 93-94), “quando os custos da não cooperação são muito altos” e, para esses mesmos autores, ao contrário, “a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração” (ibid.) entre os municípios, para o desenvolvimento local e nas questões de competência comum.

As demandas por maior autonomia de governos locais, levando à luta contra a excessiva centralização, aconteceu ao mesmo tempo em que governos e coalizões nacionais tentam evitar problemas causados pela fragmentação e o descontrole das contas públicas de entes subnacionais. Nesse contexto, tornam-se cada vez mais necessários os reforços institucionais para alterar o custo da atuação isolada e não cooperativa entre os entes subnacionais, para uma rota que atenda o verdadeiro significado de federação como pacto de cooperação (ABRÚCIO, 2005).

Nessa visão autárquica (ABRÚCIO; SANO, 2003), os prefeitos passaram a adotar um comportamento pouco austero e cheio de concessões nos anos eleitorais e, para reeleição ou eleição de seu sucessor do mesmo grupo político, aumentavam despesas públicas para atender demandas eleitoreiras (VAZQUEZ, 2012).

Não obstante a CF/88 trouxesse regras importantes, como a padronização dos comportamentos (isomorfismo normativo), atribuiu-se o regulamento sobre finanças públicas à lei complementar, conforme os seus arts. 165, §9º, e 163 (BRASIL, 1988) e essas regras complementares foram introduzidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A partir de maio de 2000, a intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) buscou impor limites ao endividamento público em ano eleitoral e a vários outros aspectos das finanças públicas, como limites para gastos com pessoal, à dívida pública, determinação de metas para controle de receitas e despesas, para um ajuste fiscal permanente que visa a melhoria dos serviços públicos e a redução do déficit fiscal.

Esse municipalismo autárquico passa a ser resistido no plano institucional, no contexto onde se busca expandir ou manter o *Welfare State* convivendo com maior escassez relativa de recursos” (ABRÚCIO, 2005) e com comportamentos permissivos pelos gestores locais no ano eleitoral (VAZQUEZ, 2012).

As instituições podem, com incentivos, estabelecer a rota para um desenvolvimento negociado e cooperativo. A responsabilidade na gestão fiscal e a cooperação no federalismo brasileiro está no fortalecimento dos incentivos institucionais, com garantias à integridade e aos direitos federativos dos entes municipais, sob a coordenação da União. O federalismo caracteriza-se pela “existência de um discurso e de uma prática dos defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades” (ABRÚCIO, 2005, p. 42).

4.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NOS MUNICÍPIOS: ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

Observou-se que a autonomia, assegurada pela CF/88, interpretada como o poder de fazer tudo sozinho, teve consequências e os atores políticos locais desenvolveram ações estratégicas pela adoção da expansão dos gastos públicos para obtenção de sucessos

eleitorais. Nesse contexto, a solução foi o isomorfismo institucional, por meio da conexão da LRF à institucionalização dos municípios e que se apresenta como limitação à autonomia municipal, como resultado de cópia de instituições de outras organizações, no ambiente de incerteza e de dependência, impondo restrições e constrangimentos para violação dessas limitações.

A prática dos atores políticos municipais, antes da LRF, para conquista de sucesso nas suas reeleições, estava intimamente correlacionada à expansão dos gastos públicos municipais, como apontam Mendes e Rocha (2004), em estudo econométrico sobre as últimas eleições antes da vigência da LRF, com dados de 96% dos 5.561 municípios brasileiros. Essa expansão de gastos públicos para fins eleitorais contribuiu para a deterioração das contas públicas municipais.

Uma das conclusões relevantes de Mendes e Rocha (2004) é de que as chances de reeleição estavam associadas à expansão das despesas municipais. Observou-se que um prefeito que tenha reduzido em 10% a despesa corrente ao longo do mandato teve uma probabilidade de reeleição de 28% e aqueles que aumentaram a despesa em 50% tiveram a probabilidade de reeleição ampliada para 43%.

Para os gestores municipais, nesse contexto, “não é racional controlar despesas ou reduzir o déficit fiscal. Racional é obter o máximo possível de recursos federais e estaduais para expandir o gasto local à custa do restante do país ou do Estado” (MENDES; ROCHA, 2004, p. 42). Esse aumento da despesa pública corrente pelos atores políticos, com a finalidade de aumentar a probabilidade de reeleição ou eleição de sucessores do mesmo grupo político, se dava diante de uma dívida pública crescente e preocupante, com outro problema externo, consistente de um déficit em conta corrente que ameaçava a atingir o 5% do PIB, o que impunha uma gestão fiscal aperfeiçoada nas três esferas de governos (ASSMANN, 2008).

Em 1998, segundo Assman (2008, p. 12-13), “o aprofundamento da crise internacional, desencadeada pela moratória da Rússia, levou o Governo Federal a iniciar negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), visando a obtenção de recursos que atingiram a cifra de U\$ 42 bilhões” e o Plano de Estabilidade Fiscal (PEF) visando a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública, foi condição fundamental para realização de empréstimo junto aos organismos internacionais, especialmente, com o FMI (ASSMANN, 2008) e a LRF foi o marco rumo ao equilíbrio fiscal.

Essa realidade, entre outros fatores, impôs a necessidade de mecanismos institucionais para disciplinar o comportamento dos atores políticos, “como inclusive já

estava previsto no texto constitucional (arts. 163 e 169), ao remeter para lei complementar federal a definição das normas das finanças públicas” (VAZQUEZ, 2012, p. 2). De fato, as instituições não podem ser e nem são dirigidas às preferências dos atores políticos, mas tão somente ao comportamento, nesse caso, vinculado à responsabilidade fiscal.

Segundo Vazquez (2012), nos anos imediatamente posteriores à LRF em 2000, constrangidos pelas normas e limites estabelecidos em lei, os governos locais apresentaram resultados positivos, apontando que o comportamento dos atores e o déficit público pode ser explicado por fatores institucionais.

A LRF é resultado do que os institucionalistas chamam de isomorfismo institucional, caracterizada pela tendência de copiar instituições de outras organizações bem-sucedidas ou dominantes, no ambiente de incertezas.

O isomorfismo institucional mimético pode explicar a LRF, como resultante de um grau de incertezas econômicas e políticas no Brasil e um determinado grau de dependência. O fenômeno das institucionalidades fiscais e financeiras vigentes, inseridas tanto pela CF/88 como pela Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) e os seus impactos sobre os municípios, pode ser explicado pelo isomorfismo institucional, como será observado mais adiante, sob análise da mudança institucional introduzida pela LRF.

No ambiente de total incertezas, nos anos 1990, mais especificamente no ano de 1996, ano de eleição para prefeito, os Estados e Municípios triplicaram sua dívida em relação a 1995 (BRUNO, 2003). Como afirmado, conforme o grau de dominação, de incerteza ou de necessidade de legitimação, uma organização tende a copiar processos ou aspectos institucionais de outras organizações para obter maior visibilidade, legitimidade e unidade.

Segundo Bruno (2003), a estabilidade monetária como principal causa de insegurança institucional está intimamente ligada com a moeda e com as finanças públicas, considerando a má administração dos recursos públicos como o menor caminho para o endividamento público e também para elevação de inflação ao insuportável. O comportamento da classe política era de uma gestão arbitrária.

A LRF resulta de modelos adotados de outras organizações como referenciais para a sua elaboração (NASCIMENTO, 2014). O Código de Boas Práticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) apresenta recomendações coincidentes com temas tratados pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (CRUZ, 2011), afirmação corroborada por Bruno (2003, p. 111) ao asseverar que a crítica mais acentuada ao texto legislativo foi, inegavelmente, a sua origem, "eis que seus principais desafetos a atribuem à ‘lição de casa’

imposta pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, que define uma declaração de princípios de cidadania para as boas práticas de transparência fiscal".

As punições, restrições e incentivos institucionais voltados ao controle da gestão fiscal de caráter permanente, independentes do partido político ou coalização que esteja no poder, afetaram o comportamento sobre as decisões alocativas de recursos e impôs limitações à autonomia dos entes subnacionais em matérias fiscal e orçamentária (VAZQUEZ, 2012).

A LRF é uma instituição formal que impõe limites (restrições) e punições a fim de incentivar os gestores a cumprirem um compromisso com a disciplina fiscal (VAZQUEZ, 2012) e representa um mecanismo de coordenação federativa que estabelece instrumentos de orçamentos mais efetivos e que dificultam uma postura contrária à rota do equilíbrio fiscal, devido às punições previstas (ABRÚCIO, 2005), evitando que os governos subnacionais ameacem a estabilidade econômica (VAZQUEZ, 2012).

A responsabilidade na gestão fiscal fez parte das medidas do Plano de Estabilidade Fiscal (PEF), visando a redução do *déficit* público e que "foi elaborado para atender as exigências do FMI, do Banco Mundial" (BRUNO, 2003). A LRF evidencia o isomorfismo institucional mimético. Naquele ambiente de incertezas acima explicitado, que precedeu o advento da LRF, o mimetismo ocorreu em quatro aspectos e de diferentes organizações: (i) do Fundo Monetário Internacional - FMI copiou-se a transparência nas contas públicas da Cartilha de Boas Práticas (NASCIMENTO, 2015); (ii) da Nova Zelândia copiou-se a ênfase da imposição de limites e restrições aos gastos públicos na busca de ajuste fiscal, com a transparências de acordo com a metodologia do FMI (NASCIMENTO; DEBUS, 2002); (iii) da Comunidade Europeia, a partir do Tratado de Maastricht, o estabelecimento de meta de uma relação entre dívida e Produto Interno Bruto, além do compromisso da manutenção do equilíbrio fiscal; e, (iv) dos Estados Unidos, da *budget enforcement act* (lei de execução do orçamento), copiou-se o mecanismo básico o *pay as you go*¹, que deu o fundamento básico do artigo 9º da LRF, que impõe a obrigação de acompanhamento das metas fiscais e adoção de medidas de limitação de empenho e de despesas para o equilíbrio fiscal (NASCIMENTO, 2015).

Ao estabelecer normas gerais instrumentais de finanças públicas, a serem observadas pelos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, a LRF caracterizou-se também o isomorfismo normativo, ligado à profissionalização e padronização do

¹ Literalmente, "pague na saída" ou "pague no momento do gasto". Tecnicamente, se refere à proibição de criação de novas despesas sem indicação da fonte de receita.

comportamento dos atores políticos, relacionado às finanças públicas, em todas as esferas de governo.

O comportamento esperado dos atores político deveria ser direcionado para a rota do equilíbrio fiscal, da transparência, da limitação de despesas com pessoal, dos limites ao endividamento público e da adoção obrigatória de mecanismos compensação para renúncia de receitas, imposto no plano das instituições.

Nesse contexto, realça-se o papel das instituições no enfoque “calculador”, com as influências que atuam sobre os indivíduos por reduzirem as incertezas sobre o comportamento dos demais atores na disputa e nas coalizões políticas (HALL; TAYLOR, 2003), apontando consequências para o desvio da rota traçada que, no caso da LRF, aponta para o equilíbrio fiscal.

Uma das mais importantes regras é a chamada *regra de ouro* (BRASIL, 2004), consistente em limitar operações de crédito ao montante das despesas de capital previstas no projeto de lei orçamentária, como previsto no § 2º do artigo 12 da LRF, suspenso em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal - STF (BRASIL, 2002), mas ainda reconhecida por ser previsão também contida no art. 167, III, da CF/88 que veda a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital.

O sentido da *regra de ouro* está em não recorrer a operações de créditos para custear despesas correntes, entendidas como aquelas de custeio/manutenção, cujos gastos não contribuem diretamente para a aquisição ou formação de um bem de capital.

A LRF induz a um comportamento mais austero e harmônico com a finalidade da política macroeconômica colocada à política fiscal e o indicador denominado Receita Corrente Líquida – RCL, que refere-se ao somatório das receitas correntes, consideradas as deduções previstas em Lei e, além de servir de base de cálculo dos limites estabelecidos na LRF, se presta a evidenciar se as bases institucionais inseridas pela LRF tiveram ou não força para modelar o comportamento dos atores políticos para uma gestão fiscal com mais responsabilidade.

Estabelecidas as restrições e os estímulos para o equilíbrio fiscal, a LRF eleva o custo da transação política para o avanço além das restrições, por meio de punições, que destacam constrangimentos que chegam a condenações por crime e por improbidade (art. 73 da LRF), com consequências como suspensão de direitos políticos, multa civil, impossibilidade de contratar com o poder público, ocupar cargos públicos, perda de função pública e impedimento para receber benefícios fiscais, conforme estabelecido pela Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992), que trata da improbidade administrativa.

O comportamento dos gestores públicos e dos atores políticos foi conduzido em direção ao equilíbrio fiscal e à redução do endividamento público e, não obstante as preferências pelo aumento de gastos nos municípios em anos eleitorais, mesmo decorrente de isomorfismo, o resultado é que o comportamento desses atores foi moldado pela instituição formal representada pela LRF.

4.3.1 Transparência: isomorfismo mimético da cartilha de boas práticas do FMI

A influência do FMI é o princípio da transparência, por meio da abertura das contas do governo aos cidadãos (NASCIMENTO, 2014), como um aspecto essencial para a boa governança.

A partir da LRF, a transparência na gestão fiscal ficou assegurada pelos arts. 48 e 48-A (BRASIL, 2000), com a imposição de ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e lei de diretrizes, prestação de contas e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas. Ainda ficou assegurado o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento, possibilidade de acompanhamento, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a realização de despesas públicas (execução financeira e orçamentária).

Essa possibilidade de uma gestão dialógica ou societal está mais evidente, no plano institucional, para os municípios, onde os governantes e governados estão mais próximos e a consulta à população interessada passou a ser condição prévia para a aprovação dos planos, diretrizes e orçamentos no legislativo municipal.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade, assegurou pelo art. 2º, inciso I, como diretriz, para o desenvolvimento das funções sociais das cidades, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Pelo art. 4º, IV, alínea 'f', do mesmo diploma legal, foi assegurada a gestão orçamentária participativa, e pelo artigo 44, no âmbito municipal, a obrigação de incluir “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias

e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (Ibid.), o que realça o poder de veto do cidadão.

Foi criado o ambiente institucional hospitaleiro para a gestão societal, caracterizada pela maior infiltração democrática (PAULA, 2005) para o exercício de uma cidadania deliberativa, mediante um processo dialógico, não mais monológico como no gerencialismo neoliberal (TENÓRIO, 1998), como condição obrigatória para aprovação do PPA, LDO e LOA nas câmaras municipais. Essa possibilidade real é dada ao cidadão para exigir essa condição perante os órgãos de controle, para vetar propostas não submetidas à cidadania deliberativa no processo dialógico local.

Esse ambiente institucional de transparência, de consultas públicas e debates com os munícipes, cria a obrigatoriedade de uma *path dependence* dos instrumentos de planejamento para a aprovação na câmara municipal, exigível pelo cidadão no plano político e jurídico. Destaca-se que essa instituição é mais vigorosa no plano municipal para onde a regra é dirigida do que para os Estados e União.

Enquanto para os demais entes federados a transparência se dá mediante “incentivos à participação e à realização de audiências públicas” (art. 48 da LRF) durante os processos de elaboração dos planos e Leis orçamentárias, e com a liberação para o pleno acompanhamento, nos municípios, os debates e consultas públicas são obrigatórios como condição para aprovação dos instrumentos de planejamento pelas câmaras municipais. O cidadão tem a possibilidade exigir do Ministério Público a responsabilização dos gestores responsáveis pela omissão ou utilizar de instrumentos à disposição da cidadania, como a ação popular, para fazer valer as instituições e ver essa omissão caracterizada como improbidade administrativa, descrita no art. 11, inciso II, da Lei 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – [...]

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (BRASIL, 1992)

Os constrangimentos institucionais são severos e estão contemplados pelo art. 12 da Lei 8.429/92:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato

I – [...]

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e

proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (BRASIL, 1992)

É notório que os atores políticos são estrangidos quando há ameaça de perda de direitos políticos, com a possibilidade de interrupção de suas carreiras, agravada por outras instituições formais, como a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 e a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, Lei das Inelegibilidades e Lei da “ficha limpa”, respectivamente.

O art. 1º, I, alínea ‘1’, da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa” (BRASIL, 2010), torna inelegíveis por 8 (oito) anos os políticos condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito. Também ficarão inelegíveis aqueles gestores que não tiverem aprovadas as suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas por irregularidade insanável que configure ato de improbidade administrativa.

Observa-se que, em alguma medida, tudo está intimamente vinculado à gestão dos recursos públicos com as restrições e estímulos inaugurados pela LRF, com uma atenção institucional voltada para as metas estabelecidas.

4.3.2 Nova Zelândia e Comunidade Europeia: isomorfismo mimético nos limites e restrições de gastos públicos

Para a admissão de países europeus na União Europeia - UE, o Tratado de Maastricht estabeleceu critérios, entre os quais estavam as principais metas estipuladas, que consistiam em que “a dívida pública bruta não poderia ultrapassar 60% do PIB e o déficit público nominal anual não poderia exceder 3% do PIB” (SANTOS FILHO, 2012, p. 102). Caso um país não cumprisse as metas, contaria com um prazo de dez meses para um plano de ajuste e se não fosse corrigido o desvio, ocorreria a suspensão de empréstimos do Banco de Investimentos da Europa (MACHADO, 2004).

Não obstante o orçamento de cada país pudesse observar as prioridades das respectivas nações, deveriam as metas e limites estabelecidos para toda a UE, ficando os responsáveis pelos descumprimentos sujeitos a punições. Na UE, as regras como as

punições foram definidas pelos próprios países membros. No Brasil, houve uma imposição das regras pelo centro aos entes federados (SANTOS FILHO, 2012).

O Tratado de Maastricht não pode ser confrontado com regras internas dos países membros, passando o Tratado a ter caráter constitucional, por decisão da Corte de Justiça Europeia entendeu que dessa forma (MACHADO, 2004), impossibilitando que leis nacionais tivessem a possibilidade de estabelecer metas diferentes.

O mesmo conceito do Tratado de Maastricht foi adotado pela LRF no Brasil e a introdução de sanções (CHIEZA, 2008) e, por meio delas, os constrangimentos institucionais foram adotados com base nessa experiência, pela Lei 10.208/2000, que tratou dos crimes fiscais (BRASIL, 2000). O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal é isomórfico nesse aspecto.

No que diz respeito aos limites dos gastos públicos, a exemplo de gastos com pessoal e realização de operações de crédito, o isomorfismo mimético vem da Nova Zelândia e quanto aos deveres de compromisso com metas fiscais, de uma relação estável entre receitas e despesas, esse isomorfismo vem da Comunidade Europeia, do Tratado Maastricht, assinado em 1992.

O equilíbrio perseguido pela LRF é aquele autossustentável, que torna prescindível a operação de crédito, com isso, sem aumento de dívidas públicas (NASCIMENTO, 2014).

A regra primeira para o equilíbrio entre receitas e despesas e tida como requisito essencial na responsabilidade na gestão fiscal é o dever de previsão e arrecadação de todos os tributos do ente federado, como impõe a LRF, art. 11 (BRASIL, 2000), para os limites do planejamento das despesas.

Para fundamentar o planejamento, devem ser previstas e arrecadadas todas as receitas, tendo o gestor a obrigação de observar o comportamento dos últimos três anos para a previsão das receitas, considerando os efeitos nas alterações da legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou outro fator relevante, tudo isso acompanhado de demonstrativo de sua evolução no mesmo período, da projeção para os dois anos seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas, como está previsto no art. 12 da LRF.

A LRF trouxe a obrigação com metas fiscais anuais, constantes de anexo de metas, que deve ser construído na LDO, com estabelecimento de mecanismos de controle de limitação de empenho e de despesas, caso não obtidas as metas, a cada bimestre, trazendo como centro a obrigação de geração de resultado primário – RP.

Essas metas anuais devem ser fixadas em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

As metas fiscais estão submetidas a controles bimestrais e, se ao final de cada bimestre, a realização das receitas não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais, os poderes promoverão, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira pelos critérios estabelecidos pela LDO, como aponta o art. 9º da LRF (BRASIL, 2000).

A Lei 10.028/2008, conhecida como Lei dos Crimes Fiscais, art. 5º (BRASIL, 2000), estabelece promessa de punição e, por meio dela, constrangimentos ao ator político que, comunicado do descumprimento de metas fiscais bimestrais, deixa de adotar as medidas para limitação de empenho e de movimentação financeira no prazo de 30 dias subsequente. A omissão é tratada como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, com previsão de pena de 30% dos vencimentos anuais do agente responsável e com responsabilidade pessoal, processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Observa-se que a regra trouxe estímulos, restrições e constrangimentos por meio de sanções e essa instituição formal foi capaz de alterar o custo da transação política, evitando o endividamento dos municípios nos interesses meramente eleitorais.

4.3.3 Estados Unidos: *pay as you go*? Isomorfismo mimético nas metas e controles

O isomorfismo institucional mimético, relacionado aos Estados Unidos, tem sua base na edição do *Budget Enforcement act*, em especial em dois de seus mecanismos de controles, o *sequestration* e o *pay as you go*², que são reproduzidos no art. 9º da LRF, como forma de limites de empenho e movimentação de despesas, e nos arts. 14, 16 e 17 da mesma Lei (BRASIL, 2000) que trata das medidas de compensação de renúncia de receita e observância do estudo dos impactos financeiros e orçamentários da expansão e criação de despesas.

² Sobre o sentido dessa expressão, veja a nota de rodapé anterior.

Por imposição do art. 4º, §§ 1º e 2º, da LRF, o projeto de LDO deve trazer como sua parte integrante o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (BRASIL, 2000).

Esse Anexo de Metas Fiscais deve trazer a avaliação das metas relativas ao ano anterior, demonstrativos de metas anuais com memória e metodologia de cálculo que justifiquem o resultado pretendido, comparando-as aos três exercícios anteriores, a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência próprio dos servidores públicos (no municípios onde instituídos), demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LDO deve estabelecer os critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31.

Por sua vez, o artigo 9º da LRF impõe ao gestor que, ao ser comunicado do não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, por ato próprio, promova a limitação de empenho e de movimentação financeiras e esse corte tem seus critérios estabelecidos na LDO, ou seja, se estabelecido na LDO, o corte pode ser linear, o que sugere a possibilidade de injustiças, como, por exemplo, corte com igual volume sobre despesas em ações de programas sociais ou pode ser pontual, por critérios de ordem de prioridades.

No âmbito das instituições, como há a exigência de que o PPA, LDO e LOA sejam construídos no ambiente do debates e consultas públicas, pode ser que os cortes, nos momentos de crises financeiras, quando não se consegue atingir as metas fiscais, que a própria comunidade interessada, por consultas e debates públicos, decida a ordem dos cortes na limitação de empenhos e despesas, ressaltando-se as despesas correntes em manutenção dos serviços essenciais à população.

O espaço para a decisão dos critérios, fixados pela LDO, para limitação de empenho e movimentação de despesas, numa gestão dialógica e claramente prevista pelo art. 44 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), no âmbito municipal, deveria ser o dos debates, o das audiências e o das consultas públicas sobre as propostas da própria LDO, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Não obstante o isomorfismo mimético no estabelecimento de metas e do controle, o instrumento pode ser utilizado em harmonia com o processo dialógico, com a possibilidade de uma gestão societal estabelecida para o âmbito municipal no plano institucional.

No que diz respeito à renúncia de receitas, a imposição institucional é de que sejam previstas e arrecadas todas as receitas de competência municipal, como prevê o art. 11 da LRF, e isso impede ou dificulta a guerra fiscal, consistente em renúncia de receitas por meio de isenções fiscais para atração de empresas para o território do ente público federado. Nesse aspecto, houve uma limitação à autonomia financeira, através do art. 14 da LRF, onde prevê que as renúncias fiscais devem ser compensadas pelo aumento de outros tributos ou deve ser considerada no planejamento governamental conforme o procedimento previsto no art. 12 como acima comentado.

Essa restrição institucional não é isolada, está acompanhada da promessa de constrangimentos pela Lei nº 8.429/92, art. 10, inciso VII (BRASIL, 1992), caracterizando o ato da concessão do benefício fiscal, sem observâncias daquelas formalidade legais e regulamentares, como improbidade administrativa que causa lesão ao erário, e com pena de suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, ressarcimento dos danos causados ao erário, multa civil com responsabilidade pessoal de até duas vezes o valor do dano, entre outras sanções previstas no art. 12, inciso II, da mesma Lei.

4.4 GOVERNOS LOCAIS ESTIMULADOS E CONSTRANGIDOS PELAS INSTITUIÇÕES MUDAM O COMPORTAMENTO?

O último ano de mandato é o ano eleitoral e nesse período a autonomia municipal sofre mais restrições. É vedada a destruição gratuita de bens, ressalvando-se apenas aqueles decorrentes de programas sociais já em execução orçamentária no ano anterior ao das eleições, conforme art. 73, § 4º da Lei 9.504/93 (BRASIL, 1993), são vedados o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão e contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do último ano, que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente

disponibilidade de caixa. Conforme o Quadro 1 demonstra, a LRF impôs mudança de comportamentos aos atores:

Quadro 5 - Restrições institucionais para o último ano de mandato LRF

Comportamento exigido	Fundamento legal	Prazo
Proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão	Art. 21, § único	A partir de 5.7 de cada ano
Aplicação imediata do impedimento de receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, caso a despesa com pessoal exceda aos limites no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do titular de Poder ou órgão.	LRF § 3º do art. 23, combinado com § 4º do mesmo artigo.	Primeiro quadrimestre e aplicado imediatamente seguinte àquele em que ocorrer extrapolação dos limites
Proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.	LRF - art. 42	
Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro e, 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º. Essas medidas são de aplicação imediata caso a dívida consolidada exceda o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do Chefe do Executivo	LRF - art. 31, § 3º	Quadrimestre imediatamente seguinte àquele em que ocorrer extrapolação do limite

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na LRF.

Esses governos constrangidos pelas normas e restrições introduzidas pela LRF mudaram o comportamento?

A partir da Emenda Constitucional nº 16, de 5 de junho de 1997 (BRASIL, 1997), todos os prefeitos passaram a ter direito à reeleição e, portanto, desenvolveram estratégias para esse fim (MENDES; ROCHA, 2004). Em estudo econométrico sobre as últimas eleições antes da vigência da LRF, com dados de 96% dos 5.561 (Ibid.), para conquista do sucesso eleitoral recorreram à maior expansão dos gastos públicos municipais, como apontado acima.

Vazquez (2012), na busca dessa resposta sobre a mudança do comportamento dos atores políticos locais, por foça da LRF, agrupou os municípios em faixas populacionais e pelo tamanho do PIB (Produto Interno Bruto) municipal, aplicando a mesma metodologia da

Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no período entre 1998 a 2007, visando obter a tendência comportamental antes e depois das regras introduzidas pela LRF, por meio da trajetória do ente municipal, tendo como indicador o Resultado Primário/Receita Corrente Líquida (RP/RCL).

A capacidade de uma instituição formal introduzir um comportamento desejado para uma determinada rota, por meio de estímulos e restrições, pode ser observada pela trajetória do Resultado Primário (RP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) obtido pelos governos municipais, comparada antes e depois da vigência da LRF.

O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (ARAÚJO; MORAES, 2003). Segundo Nascimento e Debus (2002), o RP é considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos. Os acordos assinados com o FMI quase sempre representam metas ligadas ao resultado primário.

Por sua vez, a receita corrente líquida (RCL) tem seu conceito firmado pela regra do artigo 2º, IV, alínea 'c', como o somatório de todas as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. No caso, deduz-se, 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 CF/88, que trata da contagem recíproca de tempo de contribuição previdenciária, pública e privada, hipótese em que os diversos regimes previdenciários se compensarão financeiramente.

O resultado primário pode servir à avaliação da capacidade dos governos em gerar receitas em volume necessário para pagar as suas despesas (despesas correntes e investimentos), sem comprometer sua capacidade de administrar a dívida existente.

Tomados os resultados primários e as despesas financeiras, Vazquez (2012) adota o mesmo critério da STN, com opção pelos valores percentuais do total das receitas correntes líquidas, em vez de valores absolutos, para melhorar a noção do tamanho do esforço primário realizado pelos municípios, e demonstra a reversão do resultado primário após a introdução da LRF, onde “o resultado médio partiria de uma situação negativa nos anos anteriores à LRF, já que não havia regras orçamentárias rígidas [...] e, após a introdução da Lei Fiscal”, para saber se houve inversão do quadro deficitário anterior.

Para o Vazquez (2012), o comportamento inicial negativo é esperado pela falta de coordenação federativa sobre a gestão fiscal dos governos locais e a introdução da LRF

objetivou a adequar o comportamento, nesse caso, como instituição formal, com seus incentivos, restrições e constrangimentos sobre os atores políticos locais.

Os dados empíricos sobre o comportamento dos gestores municipais, antes e depois da mudança institucional decorrente da implementação da LRF, oferecem uma grande oportunidade para a análise neoinstitucionalista e a Evolução do Resultado Primário em relação à receita corrente líquida demonstrou um comportamento cíclico dos atores políticos municipais.

Vazquez (2012) chegou à conclusão de que o equilíbrio fiscal entrou para a agenda dos governantes locais e condicionou suas decisões de gasto, demonstrando que, de fato, as instituições com credibilidade e fortes estímulos podem mudar e estabelecer um comportamento desejado para uma determinada rota, no caso, com um compromisso de ajuste permanente e de uma economia primária significativa no setor público consolidado e produzir mudança de comportamento convergente com a finalidade esperada.

A pesquisa realizada por Vazquez (2012) apontou os momentos em que o comportamento dos atores políticos municipais foi de maior esforço para o ajuste fiscal e verificou-se coincidência do comportamento cíclico com os momentos em que a LRF impõe mais austeridade.

Segundo Vazquez (2012), a tendência observada no período 1998-2007 é convergente ao ajuste em todos os grupos analisados e isso decorreu da expansão da receita em proporção superior ao crescimento das despesas municipais. Contudo, percebeu-se um comportamento divergente em alguns municípios, segundo o porte e o PIB municipal.

Não obstante o crescimento econômico seja um dos fatores que auxiliam as explicações do fenômeno, não pode dar conta, sozinho, de explicar o comportamento dos atores políticos locais. Os melhores desempenhos do PIB registrados em determinados anos também foram registrados os melhores resultados nas receitas. Nos anos em que houve melhor desempenho do PIB, respectivamente, em 2000 (9,2%), 2004 (10,8%) e 2007 (14,2%), foram registrados os maiores aumentos da receita municipal, mas isso não garante superávit primário e nem um comportamento fiscal convergente ao ajuste (VAZQUEZ, 2012).

Nos anos de 2000 e 2004 houve comportamento de tendência convergente ao ajuste, mas em 2007, ano de maior crescimento, a tendência foi de divergência, com crescimento das despesas superior ao das receitas (VAZQUEZ, 2012), portanto, não é possível atribuir somente ao crescimento econômico o comportamento fiscal convergente ao ajuste perseguido pela LRF.

Além do crescimento econômico, que também tem alguma explicação neoinstitucionalista, não é o caso deste trabalho, os arranjos institucionais, em certa medida, explicam o comportamento fiscal dos governos municipais.

As regras, as leis, as normas de comportamento e as convenções que podem incentivar ou restringir determinado comportamento e, na esfera do campo econômico, as instituições podem moldar as interações e as organizações que colaboram diretamente com o movimento da economia, fortalecendo os níveis de eficiência ao longo do tempo (OLIVERIA, 2016).

No início do ajuste, entre 1998-2000, todos os grupos tiveram comportamento convergente ao ajuste, deixaram uma situação de déficit e reverteram o resultado primário.

Com o intuito de verificar a influência da LRF no comportamento fiscal dos municípios, Vazquez (2012) optou por dividir a série analisada em dois períodos, tomando como referência o advento da LRF, para observar os movimentos convergentes e divergentes do comportamento dos atores municipais, nos anos anteriores e posteriores à institucionalização das finanças locais. O autor verificou que no período de 1998-2000 uma convergência para o ajuste em todos os grupos, considerando que “os municípios partiram de uma situação de déficit e conseguiram reverter o resultado primário nestes anos” (VAZQUEZ, op. cit., p. 12).

Já no período posterior à LRF, observa Vazquez (2012), tornou-se digno de nota o comportamento divergente ao ajuste, considerando a conquista de uma folga para atingir os limites fixados pela regra, no início do período, e a possibilidade dessa percepção de limite adotaram um comportamento menos austero, mas sem ameaçar o equilíbrio conquistado. Nos primeiros anos, correspondentes aos de implantação da LRF, observou-se um nítido movimento convergente ao ajuste.

Importante registro é que, na LRF, não há nenhuma regra de proibição de resultado primário negativo, mas o resultado positivo é induzido pelas instituições formais, em razão das restrições impostas às operações de créditos, gastos com pessoal, limite de endividamento e pela “regra de outro” que veda operações de crédito para despesas correntes (déficit corrente).

A LRF trouxe instituições que impuseram o equilíbrio nas contas públicas municipais e objetivaram maior controle dos gastos públicos e, com maior transparência, estimularam a cidadania deliberativa e participativa. Quando essas instituições são combinadas com o Estatuto da Cidade, tomam a condição de símbolos que orientam a interpretação e a escolha da ação dos agentes políticos e estes passaram, em certa medida, a

uma nova visão sobre responsabilidade fiscal, portanto, confirma-se que as instituições moldaram a organização municipal em toda a sua trajetória e as ações dos atores políticos locais, não obstante as suas preferências.

A praxe dos gestores municipais, antes da LRF, era o endividamento público visando ao atendimento de interesses que facilitavam a própria reeleição ou para eleição de seus sucessores correligionários ou do mesmo grupo políticos, ainda que sem os recursos disponíveis.

Em pesquisa sobre as variáveis que influenciaram no sucesso de reeleição de prefeitos, observou-se a expansão da despesa corrente fortemente correlacionada à probabilidade de reeleição e o mesmo resultado é encontrado para a expansão das transferências correntes recebidas, fazendo concluir que “quanto maior o poder de gasto (recursos disponíveis), maiores as chances eleitorais” (MENDES; ROCHA, 2006, p. 46).

Com o advento da LRF, percebeu-se um comportamento cíclico. Constatou-se um novo ciclo político das finanças municipais, “o qual alterna comportamentos convergentes ao ajuste nos anos inicial e final da gestão, com comportamentos divergentes nos dois anos intermediários do mandato”, segundo Vazquez (2012, p. 14).

Pelos comportamentos cíclicos das práticas atores municipais, agindo estrategicamente para evitar os constrangimentos institucionais, pela análise das restrições impostas pela LRF, observa-se que não partem de determinações estruturais, mas de escolhas entre alternativas disponíveis, tal como sugere o neoinstitucionalismo da escolha racional.

O comportamento cíclico dos atores políticos coincide com as restrições impostas pela LRF, mais rigorosas no último ano de mandato, pode ser explicado pela força da coincidência institucional. No primeiro ano de mandato os atores são mais cuidadosos na busca de resultados primários, no segundo e terceiro mais permissivos e, no último ano de mandato, voltam a ter cautela e adotam um comportamento mais convergente para o objetivo de equilíbrio fiscal, devido ao custo elevado da transação política, pela possibilidade de constrangimentos para aumento de gastos em ano eleitoral e no último de mandato, sem disponibilidade de caixa.

O comportamento dos atores políticos no último ano de mandato foi direcionado pelas instituições formais para a rota do maior rigor no equilíbrio fiscal, tanto objetivando a reversão daquele comportamento de endividamento público em ano eleitoral para favorecer seus sucessores ou suas reeleições como para impedir o desequilíbrio na disputa eleitoral. O artigo 42 da LRF impede contrair qualquer dívida que não possa ser quitada no exercício

financeiro ou que, se inscrita em restos a pagar, não conte com disponibilidade de caixa para o seu pagamento e a Lei nº 10.028/2001, que deu nova redação ao art. 359-C do Código Penal, promete sanção de reclusão 1 a 4 anos e, através dela, constrangimentos ao gestor com esse comportamento:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:
Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, 2001)

A incidência dessas restrições institucionais explica o comportamento mais austero dos gestores municipais naqueles anos que coincidem com o último de mandato e mais permissivo nos dois anos anteriores. No caso de não cumprimento das normas, a LRF estabelece, até mesmo, sanções pessoais para os responsáveis, de qualquer cargo ou esfera governamental, como perda do cargo, inabilitação para emprego público, multa e prisão.

Também foi estabelecido que no último ano não se concederá qualquer vantagem aos servidores, que excedam à recomposição das perdas inflacionárias e não se promoverá a distribuição gratuita de bens ou serviços, ressalvados os casos de emergência, calamidade pública e de programas sociais governamentais em execução no ano anterior, como estabelece o art. 73, VIII e § 10, da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997).

Dessa forma, não são apenas as instituições que exercem restrições às condutas dos atores políticos, mas também as ideias que estão na base das escolhas iniciais, no momento da construção dessas instituições, independente das preferências desses atores políticos, ainda que resultantes de isomorfismo mimético, normativo ou coercitivo, funcionam como filtro às interpretações realizadas e em que condições são impostas, mediante restrições e promessas de constrangimentos.

4.5 O IMPACTO NEGATIVO DA LRF COMO INSTITUIÇÃO FORMAL QUE AFETOU OS MUNICÍPIOS

O impacto negativo da LRF sobre os municípios consiste principalmente na ênfase em metas, resultados quantitativos (ANDRADE, 2005). Nesse aspecto, na LRF, há um desprezo pelos aspectos qualitativos das ações dos governos locais, como por exemplo, falta

de critério para a verificação se um programa social foi de emancipação ou de acomodação dos seus beneficiários.

Pelo art. 59 da LRF (BRASIL, 2000), observa-se que a fiscalização da gestão fiscal se dá pelos controles interno e externo da administração municipal através de resultados quantitativos: (1) atingimento de metas estabelecidas na LDO; (2) atendimento dos limites e condições para realização de operação de crédito e inscrição de restos a pagar; (3) pelas medidas adotadas pelo retorno das despesas com pessoal ao respectivo limite; (4) pela providência para redução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; (5) destinação de recursos obtidos com alienação de ativos; (6) pelo respeito ao limites de gastos com pessoal e (6) pelo cumprimento do limite de gastos totais com o poder legislativo.

Esses aspectos são negativos para os municípios. Todo o escopo da LRF é voltado para aspectos quantitativos. O atingimento de meta, em seu conceito técnico, não significa, por exemplo, emancipação das pessoas, educação de qualidade e nem serviços eficazes de saúde.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um marco no que diz respeito à responsabilidade na gestão fiscal dos municípios, não representou necessariamente a eficiência e a eficácia, nem qualidade na persecução dos objetivos precípuos dos interesses locais.

A LRF assegura a transparência por meio de incentivos à participação cidadã, não condiciona à efetiva participação como uma *path dependence* necessária e obrigatória para aprovação dos instrumentos de planejamento, como fez o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Embora sobre esta última instituição os órgãos de controle não atuaram e nem houve o empoderamento do cidadão para exercer o seu direito veto sobre leis que estabeleçam PPA, LDO e LOA, no caso de ausência do processo dialógico, no espaço da cidadania deliberativa.

As mudanças institucionais isomórficas tornam as organizações mais semelhantes sem necessariamente torná-las mais eficientes (DIMAGGIO; POWEL, 2007), sendo o que ocorreu com as finanças municipais. Embora o maior equilíbrio nas contas municipais seja uma realidade, não houve efetivo e eficaz resultado para emancipação das pessoas no trato dos interesses locais e, ainda, não houve o empoderamento do poder de veto do cidadão para planejamento.

Segundo Dias Filho (2008), como fenômeno apontado por Dimaggio e Powell (2007), as organizações adotam determinadas instituições imitando outras organizações

(isomorfismo mimético) não para agregar eficiência, mas para que possam legitimar suas ações e torná-las mais confiáveis aos olhos das organizações das quais dependem, em ambiente de incertezas, como ocorreu com as instituições adotadas na LRF. Ao praticar o isomorfismo institucional relacionado aos Estados Unidos, Nova Zelândia e Comunidade Europeia, procurou-se legitimidade perante o FMI e Banco Mundial, dos quais dependia o Brasil para obtenção de recursos em um ambiente de incertezas caracterizado pelo desequilíbrio das contas públicas e crise econômica que afetavam os municípios de forma considerável.

As organizações, pelo isomorfismo institucional, tentam legitimar as suas práticas pela homogeneização do comportamento no ambiente em que atuam, sem com isso obterem necessariamente resultados eficazes e eficientes. Os municípios são estruturalmente diferentes em termos econômicos, geográficos, nível de industrialização, diferenças regionais. As decisões sobre problemas complexos dificilmente serão tomadas de modo eficaz pelo governo central, distante do espaço dos problemas locais, sem um processo dialógico nas comunidades destinatárias, como bem aponta o professor argentino Nerio Neirotti (2016, p. 46):

Resulta difícil imaginar soluciones a problemas complejos con base en decisiones sólo tomadas en la cúspide del gobierno nacional, sin un correlato de participación y creatividad en las instancias intermedias y de proximidad con los destinatarios de las políticas sociales. Quienes diseñan y deciden en políticas públicas suelen estar distantes del espacio en el que existen los problemas que se pretende solucionar.

A LRF implantou, por meio do isomorfismo mimético, os isomorfismos normativo e coercitivo, padronizou o meio de enfrentamento dos problemas pela via do controle financeiro, sujeitou os atores aos mesmos e graves constrangimentos por promessas de penalidades, alterando sobremaneira os custos da transação política, sem compromissos com resultados qualitativos das ações dos governos locais, diante de desigualdades regionais graves.

O espaço local é onde as políticas públicas adquirem operatividade, é o espaço concreto dos problemas sociais, é o espaço próprio da exploração da experiência, da resolução dos problemas e da aquisição de capacidade de articulação para as decisões e otimização da oportunidade (NEIROTTI, 2016, p. 46)

Uma crítica recorrente à Lei de Responsabilidade Fiscal é o receio de que a busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas, na ausência da participação popular, pode levar ao “Estado mínimo”: diminuição das ações estatais e desregulamentação dos mercados,

induzindo resultados primários positivos e inibindo gastos em área sociais, dados os limites que impõe sobre gastos públicos.

O espaço local não pode ser reduzido a simples executor de instituições federais, construídas em nível superior de governo. A agenda local deve ser dominada pelos atores locais, orientada para construir um “município de bem estar social”, em paráfrase a Gomá e Blanco (2002 apud NEIROTTI, 2016, p. 46).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições que conformaram os municípios brasileiros evoluíram ao longo da história, mas não chegaram ao mesmo estágio em que estão as instituições que lhes serviram de paradigma, ainda que resultante de isomorfismo mimético, devido à *path dependence*. O federalismo brasileiro afetou significativamente a autonomia municipal devido à subordinação à sua trajetória e o contexto histórico de onde surgiu, a partir de instituições de um Estado unitário, o que impossibilitou entregar plenamente aos municípios o destino da comunidade local.

Em resumo, a federação brasileira, mesmo inspirada na federação estadunidense, em típico isomorfismo mimético, não produziu os mesmos efeitos em razão da dependência da trajetória às instituições de um Estado unitário.

O Estado unitário brasileiro deixou o legado da centralização e levou a um federalismo centralizado, gerando uma tensão permanente dos entes federados, para ampliação dos seus espaços de autonomia, afetando significativamente os municípios. Essa subordinação à trajetória produziu diferenças entre o desempenho das duas sociedades, mesmo que, no caso brasileiro, tenha um isomorfismo institucional mimético em relação às instituições federativas dos estadunidenses.

As observações contidas neste trabalho, apontam que os municípios foram profundamente marcados pelas instituições centralizadoras de poder e recursos financeiros do Estado unitário, conforme observou-se por sua trajetória constitucional e, nessa tensão permanente para conquista de espaço, têm nas instituições os obstáculos ou o ambiente hospitaleiro que podem modelar o comportamento dos atores políticos locais, independentemente de suas preferências.

Idênticas oportunidades não representam os mesmos resultados institucionais. O contexto de cada município pode indicar que causas da pobreza podem variar de um município para o outro ou de uma região para a outra, o que justifica maior autonomia financeira e maior descentralização de recursos aos entes municipais, para conceder à comunidade local a oportunidade de desenvolver, no ambiente dialógico, seus próprios programas de governo.

O federalismo atual está marcado por instituições que impõem as políticas públicas federais às instâncias subnacionais e o processo é autoritário na medida em que frustra o processo dialógico assegurado pelo art. 44 da Lei 10.257/2010 (BRASIL, 2010).

Por outro lado, as instituições reforçam e reproduzem as forças que as engendraram e impõem ao cientista social a consideração sobre as ideias que estão na base das escolhas iniciais de sua construção, sobre a trajetória, sobre o seu declínio, sobre os legados que deixam nas instituições do presente e as influências que podem exercer sobre as instituições do futuro.

Grande parte do que ocorreu na dinâmica política dos municípios brasileiros pode ser explicada pelas instituições que moldaram, condicionaram ou induziram os atores a agirem de determinadas maneiras para algum resultado mais amplamente definido.

Com a CF/88, o município foi considerado ente federado autônomo, nas esferas administrativa, política e financeira, contudo, verificou-se que o reconhecimento de autonomia não é suficiente para a eficácia e a efetividade das ações municipais, mesmo entregando aos municípios os instrumentos de gestão e planejamento previstos aos demais entes federados e uma parcela da soberania retirada genuinamente da Constituição.

Essas instituições que asseguraram a autonomia municipal também refletiram no ensejo a uma ação estratégica: o endividamento municipal para reeleição dos prefeitos ou de seus sucessores do mesmo grupo político, chegando a triplicar a dívida pública.

Nesse cenário de incertezas econômicas vividas nos anos 1990, a Lei de Responsabilidade Fiscal publicada em 2000, foi resultado do isomorfismo mimético, Houve a cópia da *receita* do FMI e de outras organizações internacionais, para impor limites à autonomia financeira municipal, estabelecendo restrições e indução em direção à rota de uma gestão fiscal de resultado primário positivo e com um planejamento voltado para a capacidade de corrigir desvios capazes de afetar as metas fiscais, com foco no resultado quantificado, sem vínculos efetivos com a qualidade dos gastos públicos nos municípios.

O município brasileiro teve e tem o seu destino ligado à natureza das instituições e à sua trajetória dependente das forças que fizeram e influenciaram as escolhas iniciais no momento da construção dessas instituições. Isso porque essas forças iniciais foram reforçadas e reproduzidas a cada incidência dessas regras para um fim específico e mais amplamente definido, tornando difíceis e demoradas as transformações políticas locais.

A dispersão do poder no momento das escolhas iniciais, na fase de construção das instituições que envolvem os municípios, pode criar um programa de sustentação de uma igualdade legítima, consensual e compartilhada pelo conjunto dos cidadãos. Essa possibilidade de dispersão do poder, no momento da construção de instituições como PPA, LDO e LOA, na esfera municipal, deve ocorrer por meio da realização de debates, audiências e consultas públicas, no momento da construção dessas instituições, como

condição prévia para sua aprovação pelo Legislativo, como exigência do art. 44 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Isso seria a entrega ao cidadão do direito de veto para propostas de planejamento sem o crivo da cidadania deliberativa, mas ainda não houve o empoderamento desse recurso institucional que pode fazer toda a diferença no atendimento dos anseios da população local, na esfera de competência dos municípios.

Esse exercício de uma cidadania deliberativa no âmbito municipal ofereceria ao cidadão o direito de resistir às propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual por meio de instrumentos, como a ação popular e representação junto ao Ministério Público, dando ênfase a uma gestão societal como condição de validade de propostas de planejamento. Isso reforçaria e reproduziria essas forças e, ao serem reproduzidas e reforçadas, alterarão e elevarão o custo da transação política do retrocesso.

Verificou-se que as instituições persistem em uma rota, tornando difícil a interrupção de seus cursos e, ainda que declinem, exercem um estímulo de resistência contra as novas instituições. Portanto, com boas escolhas iniciais, elas poderão alterar de modo definitivo o custo da transação do retrocesso político e social.

As instituições cumprem o seu papel quando influenciam a formação das identidades dos grupos, dos comportamentos políticos e das escolhas estratégicas de coalizões. Elas promovem o poder de alguns grupos em detrimento de outros, afetam a atuação de governos na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam intervenções políticas.

A LRF, como instituição formal, cumpriu o seu papel na consecução das metas fiscais, afetou a atuação dos governos municipais, trouxe restrições, estímulos e constrangimentos na condução dos gastos públicos, interferiu nos recursos financeiros, administrativos e na capacidade de corrigir desvios capazes de afetar as metas públicas.

As instituições que induziram os atores municipais a agirem de determinada maneira e, no caso da autonomia financeira dos municípios, explicaram grande parte do que ocorreu na dinâmica da gestão local. Elas podem criar um ambiente hospitaleiro para o combate da pobreza a partir das políticas públicas locais, onde estão os problemas concretos e de causas diversas.

O comportamento dos atores políticos locais, de forma cíclica, mais cuidadosos no primeiro ano de mandato, visando resultado primário positivo, para serem mais permissivos e menos austeros nos segundo e terceiro anos de mandato, coincidem com as pressões

institucionais cíclicas da LRF. O comportamento mais austero no último ano de mandato acompanha os estímulos, as restrições e os constrangimentos mais rigorosos da LRF para o último ano de mandato, com reflexo no primeiro ano. Verificou-se que, apesar das preferências contrárias, as instituições influenciam as escolhas, os modelos interpretativos e as possibilidades de ações a serem adotadas.

No último ano de mandato, os atores políticos locais alteraram o comportamento de endividamento dos municípios para reeleições ou eleições de seus sucessores pertencentes ao mesmo grupo político. Dessa maneira, as instituições ganham uma dimensão moral e cognitiva nesse processo, orientando a interpretação e a escolha da ação, como também afetam a identidade e o comportamento dos atores políticos locais.

A LRF, como instituição formal, teve força e moldou o comportamento dos agentes políticos municipais, revertendo o processo de endividamento dos municípios e induzindo a um resultado primário positivo, mediante estímulos, restrições e constrangimentos severos àqueles que desviassem da rota. Contudo, essa rota é para o alcance de metas, como resultados quantitativos, relacionados a limites (gastos com pessoal, endividamento, renúncia de receitas, metas fiscais etc.), no rumo do taxar e depois gastar, mas o inverso também poderia ser considerado: gastar e depois taxar. A capacidade de contribuição tributária está no desenvolvimento das inclusões econômicas e sociais.

A identificação do modo como as instituições afetam os comportamentos dos atores políticos e dos municípios, com as influências que exercem sobre a vida social e política, torna possível propor instituições políticas que criem ambientes favoráveis aos comportamentos desejados e concede oportunidade da percepção da relevância do tema para futuras pesquisas científicas.

As instituições representaram os traços estruturantes da trajetória dos municípios, do comportamento dos atores políticos locais, dos modelos interpretativos e estabeleceram as possibilidades das ações pelos estímulos e restrições impostas. Dependendo de quem faz ou influencia as escolhas iniciais, no momento da construção das instituições, pode ser proporcionada uma ordem social mais legítima e consensual, compartilhada pelo grupo. E essa possibilidade é mais factível no plano local, onde os governos estão mais próximos dos governados e o desenho institucional aponta restrições na aprovação dos instrumentos de planejamento público na Câmara Municipal sem o crivo dos debates e das consultas públicas.

A LRF representou uma limitação à autonomia financeira dos municípios e, aliada à Lei nº 10.257/2010 (Estatuto da Cidade), criou a obrigação de uma gestão dialógica e

espaço de exercício de uma cidadania deliberativa no plano municipal, atribuiu o direito de resistência veto aos cidadãos, que ainda não passaram a dominar esse direito frente às formulações de propostas de PPA, LDO e LOA sem a submissão desses instrumentos ao ambiente dos debates e das consultas públicas, mas é preciso reverter o processo de busca de resultados financeiros quantitativos (metas) sem vinculação à qualidade das ações.

As instituições reproduzem e reforçam as escolhas iniciais que atuaram no momento da sua construção. Se houver o empoderamento do cidadão no plano municipal, do direito de vetar propostas de planejamento não submetidas ao crivo dos debates e consultas públicas, com exigência de um processo dialógico, as ações dos governos municipais terá mais chances de atingir os anseios sociais no espaço local.

O município representa a possibilidade de soluções para problemas complexos com participação e criatividade dos destinatários das políticas públicas, evitando o desenho de instituições e as decisões por instâncias distantes do espaço em que existem os problemas que se pretende solucionar.

A reprodução e o reforço das escolhas democráticas colhidas no ambiente de uma gestão municipal dialógica, como é obrigação dos gestores municipais, elevará o custo do retrocesso político, funcionará como um estímulo de resistência a uma mudança autoritária e influenciará as instituições do futuro.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova**, nº 33, p. 167-183, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a12n33.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

_____; SANO, H. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília, DF: IFCI, 2013.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

AGUIAR, J. C. **Competência e autonomia dos Municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ANDRADE, N. A. et al (Org.). **Planejamento governamental para municípios**. São Paulo: Atlas, 2005.

ABU-EL-HAJ, J. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 13, p. 7-17, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n13/a01n13.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

ALCÂNTARA, G. O. Responsabilidade fiscal significa irresponsabilidade social? In: II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2.. 2005, Maranhão. **Anais...** São Luís, 2005. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7545512-Responsabilidade-fiscal-significa-irresponsabilidade-social.html>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

ALVERGA, C. F. R. P. O patrimonialismo no Brasil da colônia ao fim do Segundo Reinado. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2851, abr. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18960>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

AMARAL, O. **Os municípios no federalismo brasileiro**: algo mais complexo do que uma relação pendular. 2012. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61212>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ANDRADE, L. A. G. de. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 243-256.

ANDRADE, N. A. et al (Org.). **Planejamento Governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, W. J.; MORAES, T. C. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, Atibaia. **Anais...** Atibaia, 2003. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-fin-1797.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

ARRETCHE, M. T. S. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22 n. 64, p. 148-151, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n64/a11v2264.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 14, n. 40, p.111-141, jan. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

ASSMANN, C. **Apuração do resultado primário e nominal**: aplicação em nível municipal no RS. 2008. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. 36. ed. São Paulo: Globo, 1997.

_____. **Introdução à Ciência Política**. 2. Ed. São Paulo: Globo, 2008.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* 13. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORMENY, H.; MEDEIROS, B. F. **Tempos modernos, tempos de sociologia**. São Paulo: Editora do Brasil, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Princípios orçamentários**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. [Brasília, DF: Senado Federal, 1988]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação/const/>>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Constituição (1824). **Constituição Imperial, 1824**. Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 5 jun. 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. Lei nº 8.429, de 4 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições, **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições e o processo para a sua eleição e dos Juizes de Paz. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 1 out. 1828. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm> Acesso em: 17 dez. 2015.

_____. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2010. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 20 out. 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em 30/04/2016>. Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 11 jun. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 17 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842, Relator Ministro Gilmar Mendes, 6 de março de 2013. **DJE**, Brasília, DF, 16 set. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=265>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, Relator Ministro Ilmar Galvão, 9 de maio de 2002. **Informativo STF**, Brasília, DF, n. 267, 6 maio 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo267.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4650, Plenário, 17.09.2015. **Diário do Judiciário Eletrônico**, Poder Judiciário, Brasília, DF, n. 192, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=4650&classe=ADI>>. Acesso em: 2 jan. 2015.

BRAZ, P. **Direito municipal na Constituição**. 3. ed. São Paulo: Ed. de Direito, 1996.

BRESSER-PEREIRA, C. A construção política do Estado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 81, p.117-146, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

_____. O modelo estrutural de governança pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2016.

BRUNO, R. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento municipal**. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, F. (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Jaula de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 117-142.

CAMPANHOLE, A. H. **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1989.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos**, n. 45, p. 152-166, jul. 1996. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/724>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

CASTRO, J. N. **Direito Municipal Positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600008>. Acesso em: 28 dez. 2015.

CHAVES, V. F. Eficiência e justiça. **Revista Juris Poiesis**, ano 18, n. 18, p. 104-188, jan./dez. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/1784/906>>. Acesso em: 25 out. 2015.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 199-146, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/23117?locale=pt_BR>. Acesso em: 13 jan. 2015.

CORRALO, G. S. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, N. N. **Curso de Direito Municipal brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COTRIM, G. **História Global: Brasil e geral**. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 3.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Podivm, 2009.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília, DF: Líber Livro, 2006. p. 1-10.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. **Revista Espaços & Debates**. São Paulo: Cortez, n. 24, 1988. p. 26-39.

DANTAS, T. Guerra Fiscal. **Brasil Escola**, 2014. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/economia/guerra-fiscal.htm>>. Acesso em: 30 out. 2015.

DIAS FILHO, J.; MACHADO, L. H. B. **Abordagens da pesquisa em contabilidade**. In: IUDÍCIBUS, S; LOPES, A. B. Teoria avançada da Contabilidade. São Paulo: Atlas, 2008. p. 15-69.

DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 117-142.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 8. ed., São Paulo: Editora Universidade de São Paulo: Fundação Para o Desenvolvimento da Educação, 2000.

FELISBINO, R. A. **Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988**. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os Estudos Históricos Comparados. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo, RS. **Anais...** São Leopoldo, RS: ANPUH, 2007. Disponível em: <<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%E9rgio%20Ara%FAj%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

GIGLIO, C. **Município e municipalismo: história e desafios para o século XXI**. Osasco, SP: C. A. Giglio, 2002.

GOMES, C. **A política dos governadores**. 2010. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/politica-dos-governadores/>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

GONTIJO, V. **Princípios orçamentários**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/csopo/principios.html>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

GRAZZIOTIN, H. A.; AVILA, R. I.; HERRLEIN JR., R. **A economia política institucionalista e o desenvolvimento**. 2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2014_05.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2015.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 459-480, mar./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n2/a09v48n2.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2015.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. R. As três Versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

LASSALLE, F. **A Essência da Constituição**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

MACHADO, M. F. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do Estado: uma análise dos resultados dos Governos estaduais**. 2004. 117 f.

Dissertação (Mestrado em Economia e Finanças) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2004.

MAFRA, F. Ciência de Direito Constitucional. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande do Sul, ano 8, n. 20, 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=858>. Acesso em: 15 abr. 2016.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. O município e a democracia participativa. **Âmbito Jurídico** [online], ano 11, n. 51, 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5053>. Acesso em: maio 2016.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782008000200010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07 fev. 2016.

MARCO, C. M. Evolução constitucional do município brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 693, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6798>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO, C. A. V.; SOUZA, S. S.; BONFIM, W. L. S.. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 672-192, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015213673>>. Acesso em: 3 jan. 2016

MELO, R. M. de. Autonomia financeira dos municípios. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3781, 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25757>>. Acesso em: 31 out. 2015.

MENDES, M.; ROCHA, C. A. **O que reelege um prefeito**. 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-7-o-que-reelege-um-prefeito>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

MORAES, A.. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed., atual. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2013. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, E. O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 1, p. 95-120, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6593>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

NEIROTTI, N. Políticas sociais: múltiplos actores, múltiplos mano. **Revista Estado y Políticas Públicas**, ano 4, n. 6, p. 39-58, 2016. Disponível em: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1464676554_39-58.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

NIVALDO JUNIOR, J. **Maquiavel: o poder, história e marketing**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

OLIVEIRA, A. V. Ciências Sociais em diálogo: um estudo sobre as instituições e a mudança econômica. **Revista Agenda Política**, São Carlos, SP, v. 4, n. 1, p. 112-129, 2016. Disponível em: <www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/.../87/81>. Acesso em 4 abr. 2016.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 3-117.

OKADA, S. I. Isomorfismo institucional, teoria crítica e abordagens pós-modernas: potenciais emancipatórios ou uma nova jaula de ferro? In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 8., 2014, Gramado, RS. **Anais...** Gramado, RS: ANPAD, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2014/2014_EnEO295.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2016.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 68, p. 53-71, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005>. Acesso em: 8 fev. 2016.

PIRES, M. C. S. O Município no Federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, 2005. Disponível em: <<http://dSPACE.almg.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 19., 1995, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG: AMPOCS, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm>. Acesso em 6 fev. 2016.

_____. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 72, p. 59-77, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000200004>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMOS, G. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1343>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

REZENDE, F. C. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista Conexão Política**, Teresina, v. 2, n. 1, p. 11-49, 2013. Disponível em: <www.ojs.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/download/1926/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Revista Pensamento Plural**, n. 10, p. 89-100, 2012. Disponível em: <<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/04.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

ROCHA, C. L. A. O papel do Município na federação brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS, 24., 1998, Porto Alegre, RS. **Anais...** Porto Alegre, RS: ANPM, 1998.

ROCHA, C. E. A. L.; SCHNEIDER, F. K.; GOLDENBERG, S. A Centralidade das instituições no neoinstitucionalismo: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 25-43, 2015. Disponível em: <http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp16/a_centralidade_das_instituicoes.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

ROCHA, C. V.. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. **Revista Civitas**, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/.../6998>. Acesso em: 4 abr. 2016.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v2n1/v2n1a06.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

SANO, H. Federalismo brasileiro: tendências e desafios do associativismo territorial. In: CONGRESSO NACIONAL DE CONSÓRCIOS DE ENTES FEDERADOS EM SAÚDE, 1.. 2010, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: UFRN, 2010. Disponível em: <www.congressoconsorciopublico.com.br/apresentacoes/ap6.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2015.

SANTOS FILHO, J. E. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as finanças públicas**: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos (2000 a 2010). 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Alagoas, 2012.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008>. Acesso em: 29 dez. 2015.

_____. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, n. 10, p. 103-112, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf>. Acesso em: 8 Abr. 2016.

TAVARES, B.; DUARTE, D. V. Institucionalismo e determinações governamentais: evidências de isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO. 2012, Salvador, BA, **Anais...** Salvador, BA: ANPAD, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG211.pdf>. Acesso: 17 abr. de 2016.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 7-23, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000600011>. Acesso em: 4 abr. 2016.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

VICARI JUNIOR, A. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. In: CRUZ, F. (Coord.). 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VAZQUEZ, D. A. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças municipais: divisor d'água ou a consolidação de um processo? **Revista Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 1-17, 2012. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vazquezdaniela..pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

ZENHA, E. **O Município no Brasil**: 1532-1700. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.