

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

GRAZIELA LODI

**ANÁLISE DO IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI
COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/2000) NO DESEMPENHO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Porto Alegre

2018

GRAZIELA LODI

**ANÁLISE DO IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI
COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/2000) NO DESEMPENHO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Monteiro

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Lodi, Graziela

Análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, DE 04/05/2000) no desempenho das finanças públicas dos municípios do Estado de Mato Grosso / Graziela Lodi. -- 2018.
74 f.

Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Mudança Institucional. 3. Gestão Pública: Municípios: Mato Grosso. 4. Gastos Municipais. I. Monteiro, Sérgio Marley Modesto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GRAZIELA LODI

**ANÁLISE DO IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI
COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/2000) NO DESEMPENHO DAS FINANÇAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de outubro de 2018.

Prof. Dr. Sérgio M. M. Monteiro (Orientador)
UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho
UFRGS

Prof. Dr.^a Rosa Angela Chieza
UFRGS

Prof. Dr.^a Audrei Fernandes Cadaval
FURG

Às minhas filhas, Eduarda e Julia, presentes de Deus na minha vida, as quais me dão forças para persistir perante as adversidades e me impulsionam a lutar por um mundo melhor!

Ao meu esposo, Luiz Carlos, por me apoiar em todos os momentos!

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Sérgio Marley Modesto Monteiro, meu orientador, pelo profissionalismo, apoio, atenção e contribuição intelectual a mim dedicados durante todo este período. Minha especial gratidão e admiração!

Aos Professores integrantes da banca de avaliação, Prof.^a Dr.^a Rosa Angela Chieza, Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho e Prof.^a Dr.^a Audrei Fernandes Cadaval, pelas valiosas sugestões e contribuições, as quais foram fundamentais para a realização deste estudo.

A todos os professores integrantes deste Programa de Mestrado, que se deslocaram ao interior do estado de Mato Grosso para ministrarem as aulas, agradeço pela disponibilidade e pelos valiosos ensinamentos.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de cursar o Mestrado em Economia do Desenvolvimento, em especial ao Prof. Dr. Fernando Ferrari Junior, por ter viabilizado a realização deste.

A todos os funcionários da PPGE-UFRGS, principalmente ao Marcelo Ortiz, pela agilidade, competência e prontidão no atendimento e encaminhamento das questões relativas a este Mestrado.

À Faculdade La Salle de Lucas do Rio Verde/MT, especialmente ao Diretor Geral Ir. Nelson e ao Diretor Financeiro Paulo Renato Foletto, cujos esforços foram fundamentais para a consecução deste Programa Interinstitucional de Mestrado.

Aos meus colegas de mestrado, Anderson, Denise, Eric, Fábio, Nadir, Paulo Castro, Paulo Foletto, Rafael, Sandro e Vanessa, pelas experiências e momentos de descontração vividos juntos.

À minha mãe Vanda, por ter sempre me encorajado a lutar pelos meus sonhos e ideais; ao meu pai, Raimundo (*in memoriam*), cujos ensinamentos transcendem uma vida; à minha irmã Vanusa, pelo incentivo e parceria em todos os momentos; ao meu irmão Cláudio, pelos momentos compartilhados.

Ao meu marido Luiz Carlos e às minhas filhas Eduarda e Julia, por todo amor, carinho, compreensão nas ausências e apoio incondicional, os quais foram fundamentais nesta importante e gratificante etapa da minha vida!

Ninguém vence sozinho...

Sou imensamente grata a todos!!!

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal consiste num marco regulatório para o Brasil. Com a sua entrada em vigor, promoveu importante mudança institucional. Afetou as decisões dos gestores públicos na alocação dos recursos públicos dos estados e municípios, por meio da imposição de restrições fiscais e orçamentárias, com vistas a substituir a gestão burocrática pela gerencial. Esta dissertação tem como objetivo analisar o impacto da LRF no desempenho das finanças públicas dos municípios do estado de Mato Grosso, em especial sobre as despesas classificadas por categoria e por função durante o período de 1994 a 2016. Os resultados econométricos apontam que, nas despesas classificadas por função, a LRF provocou redução nas despesas em infraestrutura e aumento na Despesa Social, assim como nas Outras despesas (essenciais à justiça, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores e encargos especiais). Nas despesas classificadas por categoria, o ajuste dos gastos à LRF se deu basicamente com a redução das Despesas de Capital. As estimações das Despesas Corrente, Despesa de Pessoal, Juros da Dívida, assim como outras despesas correntes não apresentaram coeficientes significativos. Os resultados obtidos nesta pesquisa sugerem que a LRF não melhorou a alocação dos recursos públicos nos municípios mato-grossenses.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Mudança institucional. Gestão pública municipal. Gastos municipais.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law is a regulatory framework for Brazil. With its entry into force, it promoted important institutional change. It affected the decisions of the public managers in the allocation of the public resources of the states and municipalities, through the imposition of fiscal and budgetary restrictions, in order to replace bureaucratic management by management. This dissertation aims to analyze the impact of the LRF on the performance of the public finances of the municipalities of the state of Mato Grosso, especially on expenses classified by category and by function during the period from 1994 to 2016. The econometric results indicate that, in expenses classified by function, the LRF resulted in a reduction in infrastructure spending and an increase in Social Expenses, as well as in other expenses (essential to justice, national defense, public safety, foreign relations and special charges). In expenses classified by category, the adjustment of the expenses to the LRF was basically due to the reduction of Capital Expenses. Estimates of Current Expenses, Personnel Expenses, Debt Interest, as well as other current expenses did not present significant coefficients. The results obtained in this research suggest that the LRF did not improve the public resource allocation in the municipalities of Mato Grosso.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Institutional change. Municipal public management. Municipal expenditures.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Economia da Instituição.....	32
Figura 2 - Diferentes maneiras de classificação das Instituições.....	33
Quadro 1 - Classificação da despesa orçamentária por função nos anos de 2002 a 2016.....	52
Quadro 2 - Classificação da despesa orçamentária por função no ano de 1996.....	52
Quadro 3 - Classificação da despesa por função no ano de 1997.....	52
Quadro 4 - Classificação da despesa orçamentária por função nos anos de 1998 a 2001.....	53
Quadro 5 - Sinais esperados dos coeficientes das variáveis.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis dependentes e independentes.....	55
Tabela 2 - Resultados das estimativas dos modelos com dados em painel para as despesas por função.....	58
Tabela 3 - Resultados das estimativas dos modelos com dados em painel para as despesas por categoria.....	60
Tabela 4 - Resultados das estimativas dos modelos com dados em painel para a despesa orçamentária (despesa total).....	61

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	BREVE ACEPTÃO ACERCA DA FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO.....	14
3	O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA.....	20
4	A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	24
4.1	PRESSUPOSTOS DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	26
4.1.1	Pressupostos comportamentais: Racionalidade Limitada e Oportunismo.	26
4.1.2	Custos de Transação.....	28
4.2	INSTITUIÇÕES: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO.....	29
4.3	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	33
5	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	37
5.1	CONTEXTO HISTÓRICO.....	37
5.2	OBJETIVOS DA LRF.....	39
5.3	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOB A ÓTICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	41
6	O IMPACTO DA LRF SOBRE AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS.....	46
7	O IMPACTO DA LRF SOB AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO.....	51
7.1	METODOLOGIA.....	51
7.2	RESULTADOS ECONOMETRICOS.....	58
8	CONCLUSÕES.....	64
	REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, o Brasil passou por um processo de descentralização fiscal, no qual o Governo Federal declinou parte de seu controle, proporcionando maior autonomia aos governos subnacionais. Na década que se seguiu, emergiu a necessidade de um controle maior sobre os gastos e endividamento destes entes a fim de evitar o descontrole fiscal. Isso desencadeou uma série de reformas institucionais que culminaram na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com o objetivo de conter os desequilíbrios fiscais, no dia 04 de maio de 2000 entrou em vigor a Lei Complementar nº 101, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para Almeida (2005) esta lei consiste numa medida centralizadora que impõe limites, regras e punições a fim de incentivar os governantes a cumprirem os compromissos com a disciplina fiscal.

Baseada em experiências bem-sucedidas no exterior, este dispositivo legal brasileiro constituiu importante mudança institucional por estabelecer maior controle fiscal nas três esferas governamentais. União, estados e municípios tiveram que ajustar seu comportamento por meio de um planejamento criterioso que limita a autonomia dos entes subnacionais na alocação de recursos. Chieza (2008) assinala que: as regras de rigidez fiscal foram inspiradas na experiência dos Estados Unidos da América; a possibilidade de abranger todos os entes da federação advieram da Comunidade Econômica Europeia; e, as regras de transparência foram inspiradas na legislação Neozelandesa.

A mudança institucional provocada pela LRF revela a importância do papel das instituições como fator determinante para o desenvolvimento econômico e social dos países. As diferentes correntes do pensamento econômico, desde a escola clássica, histórica alemã, austríaca, até a escola neoclássica, trouxeram importantes contribuições para a compreensão da relação entre o aparato institucional de um país e seu respectivo desempenho econômico. Contudo, foi a Nova Economia Institucional que colocou as instituições no centro do debate ao analisar a influência destas no desempenho econômico de um país.

Apesar de estar calcada em preceitos fundamentalmente econômicos, a Nova Economia Institucional busca amparo em outras ciências sociais para justificar a existência e o funcionamento das mais variadas instituições, sejam estas formais ou informais. Destarte, contribui para a compreensão de como as instituições jurídicas interferem na economia, essencialmente no que tange às leis, contratos e arranjos organizacionais.

A Nova Economia Institucional contrapõe a teoria neoclássica, cuja abordagem somente enfatiza os mercados e as alterações nos preços relativos. Partindo dos trabalhos seminais de Coase (1937) e Williamson (1985), Douglass North desenvolve sua teoria das instituições sob a ótica da influência que esta exerce sobre o desempenho econômico. A análise deste estudioso possui maior complexidade, pois ele privilegia as instituições em suas diversas concepções. North (1994) dá especial enfoque à normatização e aos direitos de propriedade devido a estimularem os investimentos produtivos, reduzirem a incerteza futura, garantindo assim maiores rendimentos, aumento do conhecimento e da produtividade que levam ao desenvolvimento econômico. Concebe as instituições como responsáveis por formar a estrutura de incentivos da sociedade, cujo desempenho determinará o nível de crescimento e desenvolvimento de um determinado país.

Ao longo do tempo, as instituições brasileiras foram se desenvolvendo simultaneamente ao regime de acumulação de capital. Com características próprias de um fordismo periférico *a la Lipietz*, o país não pode simplesmente replicar alternativas que deram certo em países desenvolvidos. Do mesmo modo que o regime de acumulação, as instituições daqui, ainda que inspiradas em experiências internacionais, precisam se adaptar às particularidades da realidade econômica, política e social do Brasil, com seus inúmeros desafios de país em desenvolvimento.

Assim, o estudo do papel das instituições faz parte do debate da economia contemporânea, posto que uma política para o desenvolvimento nacional não deve ater-se unicamente a variáveis macroeconômicas. É salutar a análise do funcionamento das instituições sobre o comportamento das pessoas e das organizações, pois há situações econômicas que não podem ficar vulneráveis ao livre arbítrio do mercado, devendo ser reguladas por lei.

Outro fator que justifica como as leis impactam uma economia é a inclusão, por parte das agências de *rating*, da avaliação das instituições jurídicas na medida do risco país. Além de interferir nas taxas de juros internas, a classificação do risco influencia diretamente na captação de recursos externos, pois reflete a capacidade do país de arcar com seus compromissos ou, em outras palavras, se esse é ou não bom pagador.

Ao mesmo tempo em que a LRF constitui um marco regulatório importante na história brasileira, ela também afetou as decisões alocativas dos estados e municípios, ao impor restrições fiscais e orçamentárias. Nesse encadeamento, este estudo tem como objetivo analisar o impacto da LRF no desempenho das finanças públicas dos municípios do estado de Mato Grosso, e, como objetivos específicos: primeiramente, situar o leitor acerca da formação e desenvolvimento deste estado brasileiro. Ainda, em caráter inicial, trazer um aparato teórico que possibilite a compreensão de como se deu a “evolução” da atuação do Estado na Economia

ao longo do tempo; descrever e analisar aspectos relacionados à Teoria da Nova Economia Institucional; investigar e caracterizar a Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica do processo de mudança institucional da economia brasileira; e, por meio de estimações econométricas, analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o desempenho das finanças públicas dos Municípios da Região Médio Norte do estado de Mato Grosso.

Esta pesquisa parte da percepção de que o desempenho da legislação deve ser visto com prioridade pelos países a fim de que façam as reformas necessárias para dotar as economias de instituições que sustentem o bom funcionamento do mercado, já que a crescente integração da economia mundial alterou significativamente a dinâmica dos mercados e exigiu uma redefinição do papel do Estado. Os governos e organismos internacionais passaram a se preocupar em impor restrições fiscais e financeiras aos entes estatais com o objetivo de conter o endividamento, que se mostrava crescente, principalmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, o aumento do déficit fiscal e da dívida pública, ocorridos a partir de 1980, fez emergir a necessidade de criação de medidas que os restringissem. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal se apresenta como uma importante mudança institucional, uma vez que limita os gastos públicos e o endividamento, com vistas a maior equilíbrio das contas públicas.

Contudo, de acordo com a teoria *keynesiana* o desempenho econômico é determinado por fatores que proporcionam aumento da demanda agregada, dentre os quais figura os gastos do governo. Nesse sentido, uma redução nos gastos do governo reduziria o consumo, o produto e conseqüentemente a renda nacional. Por outro lado, conforme explicitado, a crise fiscal do Estado Brasileiro requer limites à política de indução do crescimento econômico via expansão dos gastos do governo.

A importância desta pesquisa, diante das dificuldades do Estado brasileiro em gerir eficientemente seus recursos de maneira a atender às necessidades básicas da população, justifica-se pela necessidade de verificar como a mudança institucional, instaurada pela LRF, afetou a gestão dos recursos públicos dos municípios. Além disso, esta pesquisa é pioneira no estudo do impacto da LRF sobre os municípios mato-grossenses, o que auxiliará na compreensão da atual conjuntura econômico e jurídica brasileira, servindo de base para futuras melhorias e reestruturações necessárias nessas áreas, sem as quais ficam comprometidos aspectos relacionados ao desenvolvimento social e econômico.

A fim de atender aos objetivos propostos, esta dissertação contempla, além desta Introdução, mais 6 capítulos. O Capítulo 2, apresenta breve acepção histórica sobre a formação e desenvolvimento do estado do Mato Grosso. Posteriormente, no Capítulo 3 analisa-se como

se deu a atuação do Estado na economia ao longo do tempo até os dias atuais. O Capítulo 4 aborda a Nova Economia Institucional. O Capítulo 5 se atém à Lei da Responsabilidade Fiscal e a mudança institucional por esta provocada. Na sequência, no Capítulo 6 são apresentados alguns trabalhos anteriores que investigaram o impacto da LRF sobre as finanças dos municípios. Por fim, o Capítulo 7 analisa o impacto da LRF sobre as finanças dos municípios mato-grossenses por meio da análise econométrica.

2 BREVE ACEPÇÃO ACERCA DA FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO

A ocupação do território brasileiro ocorreu com características e em momentos históricos distintos. Figueiredo (2003) descreve que, conforme o Tratado de Tordesilhas, a área do atual estado de Mato Grosso, assim como quase toda a Região Centro-Oeste e Norte, pertencia à Espanha. Durante muito tempo, sua exploração se restringiu a eventuais expedições de aventureiros, espanhóis e à atuação de missionários jesuítas. A ocupação do estado ocorreu de forma semelhante à ocupação territorial brasileira, aos saltos, com núcleos de povoação, surgidos em função de episódios históricos marcantes.

As expedições bandeirantes ocorridas no séc. XVII tinham como objetivo escravizar índios. Contudo, tiveram seus propósitos desviados em função da descoberta do ouro no séc. XVIII, que atraiu imenso contingente populacional para aquelas áreas, que acabaram se transformando em vilas e cidades. A primeira capital de Mato Grosso, Vila Bela da Santíssima Trindade, e a atual, Cuiabá, surgiram como cidades nesse contexto de exploração das riquezas naturais pelos bandeirantes paulistas. Importante salientar que no entorno dos rios que ocorreram as primeiras ocupações do estado de Mato Grosso. Pelo vale do rio Guaporé fora fundado o Arraial do Pouso Alegre que mais tarde se denominaria Vila Bela da Santíssima Trindade, assim também ocorreu mais ao norte do estado com a formação das primeiras cidades próximas a rios.

A área do atual Mato Grosso pertencia, inicialmente, à capitania de São Paulo. Entretanto, com a descoberta do ouro, a Metrópole Portuguesa, por meio da carta Régia de 9 de maio de 1748, criou a capitania do Mato Grosso.

Com o passar dos anos, e a vinda de pessoas para exploração aurífera, se estabeleceram roças para cultivo de alimentos a fim de abastecer a região. Foram concedidas terras pelo sistema de sesmarias, que consistia na subdivisão de pequenas áreas, como mecanismo de ocupação e povoamento para estimular a produção. Assim começou a atividade econômica no estado de Mato Grosso.

No início do século XIX, a extração de ouro diminuiu bastante na região e a economia entrou num período de decadência. Conseqüentemente, a população parou de crescer. Outro fator que colaborou para o declínio econômico do período foi a abolição da escravatura, visto que a mineração e as plantações da região eram realizadas essencialmente com a utilização de trabalho escravo.

[...] sucede a uma Província, que só exporta ouro, e em que a agricultura é fraca; a população não avulta, o ouro é conduzido do seu seio para trocar-se por efeitos, que em breve tempo desaparecem; os descobertos não acham com frequência; enfim ela vem de certo a cair no estado de pobreza, e a maior parte de seus habitantes fica reduzida à miséria; é disto exemplo claro, o que sucede a esta Província, donde se tem extraído milhares de arrobas de ouro; porém que tem lucrado? Está reduzida ao mais deplorável abatimento; e ainda que ela quisesse melhorar as circunstâncias, por meio dos gêneros de agricultura exportáveis, não o pode fazer, por falta de forças; por não ter ponto de apoio nos lugares próprios, que facilitem a exportação, e porque sem auxílios eficazes nunca os poderá obter. Eis aqui o estado verdadeiro do antemuro do Brasil.” (ALINCOURT, 2006, p. 96).

A introdução de novas atividades, tais como a produção de borracha, poaia e erva-mate, bem como a criação de gado, foi uma maneira de estruturar as cidades e recuperar a economia no fim do século XIX e início do século XX. Com isso, a agricultura e a pecuária passaram de atividades complementares à mineração para atividades substitutas após a Guerra do Paraguai.

As principais exportações de Mato Grosso entre 1870 e 1930 podem ser agrupadas em duas grandes classes: a dos produtos extrativos (ipecacuanha, borracha e erva-mate, esta última envolvendo algum tipo de beneficiamento) e a de produtos da pecuária ou derivados dela (gado em pé, couros, charque, caldo e extrato de carne). É significativo o fato de que nenhum produto propriamente agrícola tivesse sido importante na pauta de exportações: tratava-se, em última análise, de explorar certas vantagens absolutas do Mato Grosso por meio da extração de produtos nativos ou da utilização de vastíssimas pastagens naturais. (BORGES, 2001, p.50)

Apesar da concessão de terra pela coroa portuguesa, a área correspondente ao atual Mato Grosso continuava com imensos vazios populacionais. A indústria desse estado também não se desenvolveu de maneira consistente, os maiores obstáculos para o desenvolvimento industrial era a carência de fontes de energia, além da dificuldade de transporte. O PSI (Programa de Substituição de Importações) se concentrou na região Sudeste.

Em 1907, existiam 15 empresas industriais, de acordo com o Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), o índice da relação entre indústrias em Mato Grosso/Brasil foi de 0,42%. Já para o ano de 1920, foram computadas 26 empresas industriais, com um índice menor que o anterior, de 0,19% do total nacional. A maior parte das atividades industriais se localizavam na capital Cuiabá e na cidade de Corumbá. Para o ano de 1929, foram contabilizadas 431 empresas industriais em Mato Grosso, correspondendo a 0,85% da indústria brasileira, enquanto que São Paulo apresentava o percentual de 21,17% do número de empresas industriais brasileiras. (PAVÃO, 2005, p. 105)

Somente a partir de 1930, com a ascensão do governo Getúlio Vargas, houve ações governamentais para incentivar o progresso e a ocupação efetiva do Centro-Oeste, através da chamada “Marcha para o Oeste”. De acordo com Figueiredo (2003), o Mato Grosso foi privilegiado por programas desenvolvimentistas implantados nos anos de 1940 e 1950 e, também, pela denominada política integracionista brasileira levada a termo nos anos de 1970.

No que tange à agricultura, esta permaneceu de subsistência no período compreendido entre 1930 e 1970.

Em 1971, de acordo com Silva (2002), o Governo Federal designa o 9º Batalhão de Engenharia e Construção – 9º BEC para a abertura e construção da BR 163. O 9º BEC instala-se inicialmente em Cuiabá e vai avançando seus trabalhos na construção da rodovia, que seria responsável por ser o eixo de ligação do norte do país.

Desde o princípio da colonização, as diferentes regiões do Mato Grosso tiveram seu crescimento econômico e populacional de forma desigual. O sul do estado, beneficiado por sua posição geográfica, se desenvolveu mais rapidamente, principalmente, em decorrência da criação de gado de forma extensiva. E a implantação da ferrovia (que ocorreu em duas fases, a primeira em 1914 e a segunda em 1953) possibilitou o escoamento da produção para o Sudeste de onde seria exportada. Enquanto isso, o norte do estado permanecia um vazio populacional que pouco interessava aos interesses governamentais.

Neste período surgem discussões acerca da divisão do estado. O processo se deu de forma lenta. Enquanto o Sul tentava a separação, o Norte mantinha-se contra. Levando-se em consideração fatores socioeconômicos, políticos e culturais, em 11 de outubro de 1977, o Presidente Ernesto Geisel sancionou a Lei Complementar nº 31 que desmembrou o Mato Grosso em dois estados: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Após o desmembramento, conforme Pavão (2005), o estado de Mato Grosso foi contemplado com recursos federais do PROMAT (Programa de desenvolvimento do Mato Grosso) com o objetivo de promover o desenvolvimento agroindustrial e agrícola.

Ao elaborar políticas para a incorporação dos cerrados ao processo produtivo, o Estado assumia a condição de indutor do desenvolvimento capitalista, desenvolvendo ações diretas para a ocupação do território, a exemplo da abertura das grandes vias. A terra barata facilitou os investimentos, os incentivos da SUDAM e as linhas especiais de crédito atraíram os investidores, principalmente do sul do Brasil (BERNARDES, 2007, p.3)

Berchieli (2009) descreve que o governo, por meio do Ministério do Interior, visando atender ao fluxo migratório intenso para o interior do estado, cuja infraestrutura de transporte, energia elétrica, e serviços sociais ainda eram precárias, desenvolveu programas especiais de desenvolvimento como o POLOCENTRO, PROMAT e POLAMAZÔNIA.

Assim, constata-se que houve uma grande intervenção por parte do Governo Federal, pois todos esses programas foram coordenados pela SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste) com o objetivo de fortalecer a infraestrutura local, a fim de melhorar o nível de renda e promover uma distribuição espacial racional da população, bem

como de criar e multiplicar novas e rentáveis oportunidades econômicas, principalmente para o setor privado.

Ao longo da BR-163 foram realizados diversos projetos de assentamento de terra. O INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) foi o órgão oficial responsável pela implantação de vários desses projetos de colonização em Mato Grosso que também atuou, com o objetivo de reduzir custos, em parceria com a iniciativa privada representada pelas cooperativas, conforme consta na obra de Castro *et al* (1994).

O governador Júlio Campos (1983-1986), consoante Siqueira (2002), assentou os esforços de seu mandato no binômio estrada-energia. Buscando acelerar a colonização da região Norte do Mato Grosso, ampliou significativamente as áreas de transporte, educação e energia. Com isso atraiu mais imigrantes que expandiram as atividades madeireira e agrícola contribuindo para a formação de novos municípios.

No período 1987-1990 foram criadas a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que elaborou as primeiras políticas que visavam conservar e fiscalizar o meio ambiente, e a fundação do PRODEI (Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso), com o objetivo de estimular a criação de indústrias por todo o estado.

A partir de 1991 diversos outros programas governamentais foram criados para estimular o desenvolvimento regional do Mato Grosso, basicamente, por meio de incentivos fiscais, tais como: Programa de Incentivos às Indústrias Têxteis e de Confecções de Mato Grosso (PROALMAT/Indústria); Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Madeira (PROMADEIRA); Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Boi (PROCOURO); Programa de Incentivo às Indústrias de Beneficiamento, Torrefação e Moagem de Café do Estado de Mato Grosso (PROCAFÉ), Programa de Incentivo às Indústrias de Arroz (PROARROZ); Programa de Desenvolvimento da Indústria de Laticínios (PROLEITE-Indústria); e, mais recentemente o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC).

Desde o desmembramento do estado ocorreram transformações significativas na estrutura produtiva de Mato Grosso. A mais significativa delas, em termos econômicos, ocorreu quando os imigrantes vindos do Sul do país trouxeram consigo a *expertise* no plantio da soja. Esse conhecimento aliado ao melhoramento genético da semente - proporcionado pelas pesquisas desenvolvidas pela EMBRAPA (A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que adaptaram esta cultura ao clima quente e úmido do cerrado - fizeram com que o estado de Mato Grosso despontasse perante a economia nacional.

Além disso, Faria (2013) aponta que a entrada em vigor da Lei Kandir e da Lei de Proteção de Cultivares impactou diretamente a economia mato-grossense. A primeira isentou do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) os produtos primários e semielaborados com destino à exportação. A segunda integrou o Brasil ao grupo de países da União Internacional para a Proteção de Obtenções Cultivares (UPOV), e, também, influenciou na criação de um novo ambiente institucional para o investimento de capitais na produção primária, pois garantiu os direitos de propriedade sobre as sementes. Essas duas mudanças institucionais permitiram uma explosão da produção de soja, milho e algodão a partir de 1997, pois a minimização do custo garantiu maior acumulação de capital, além da oferta de melhores sementes que propiciaram inserção de biotecnologia com impactos diretos na produtividade agrícola.

Nas últimas décadas o Mato Grosso vem apresentando um crescimento considerado extraordinário no setor agropecuário, pela expansão da área cultivada, produção e produtividade. Este desempenho é resultado de uma sensível transformação na base técnica, antes apoiada em sistemas tradicionais, que foi alterada para sistemas de produção amparados pela tecnologia. A intensificação da industrialização da agricultura vem respondendo por parcelas importantes da produção de lavouras comerciais, colocando a agroindústria como uma potencialidade econômica no conjunto de seu sistema produtivo. E, não obstante Mato Grosso ainda apresenta forte presença numérica da agricultura familiar, verifica-se uma tendência da substituição dessa forma tradicional de organização social da produção agrícola pela agricultura capitalizada (MORENO; HIGA, 2005, p. 144-145)

Com as iniciativas públicas e privadas, a agricultura de Mato Grosso expandiu-se rapidamente devido à absorção de novas terras, à evolução da tecnologia e à mecanização que possibilitou a plantação em grande escala. O PIB desse estado passou a crescer a uma taxa superior à média nacional. Consoante a EMBRAPA (2018), em virtude das exportações dos produtos agrícolas oriundos, principalmente do estado de Mato Grosso, o Brasil passou da condição de importador de alimentos na década de 1960 para exportador estratégico a partir de 1990.

Pelo exposto, inegável que as políticas governamentais apresentadas impulsionaram o desenvolvimento da economia do Mato Grosso. Contudo, há uma série de outros importantes fatores sem os quais não seria possível a observação de tamanha pujança. Dentre esses fatores, o IMEA (2018) aponta os seguintes: o clima é favorável e possibilita a plantação de duas culturas em um mesmo ano (soja/milho); as chuvas abundantes permitem produzir sem irrigação; o relevo, composto por planícies e planaltos, proporciona a utilização de máquinas e,

consequentemente, o plantio e a colheita em grande escala. Esses aspectos constituem vantagens comparativas encontradas em poucas localidades.

Ademais, esse Instituto evidencia que o Mato Grosso tem a possibilidade de expandir consideravelmente a área plantada, de forma sustentável, com a utilização dos solos de pastagens, uma vez que a tendência é a realização da pecuária intensiva. A crescente demanda mundial por alimentos, com destaque para o “efeito China”, garante ao estado que sua produção será absorvida no mercado externo.

Além da agricultura, o estado destaca-se na produção de carnes de origem bovina, suína e de aves. Ainda que a maior parte da geração de renda do Mato Grosso seja proveniente da agropecuária, já é possível observar o desenvolvimento de cadeias produtivas para agregação de valor ao produto primário.

Entretanto, o Mato Grosso sofre os efeitos da precária infraestrutura brasileira. A logística constitui o seu pior gargalo. O custo do frete para escoamento da produção até os portos é altíssimo, quando comparado ao dos países agrícolas concorrentes, pela predominância do modal rodoviário. De acordo com dados do IMEA (2018), o custo de transporte da tonelada de soja da cidade de Sorriso/MT até o Porto de Santos/SP é de US\$ 92.83 (modal rodoviário) enquanto que nos Estados Unidos da América, de Iowa, até o porto em New Orleans é de US\$ 22,47 (modal hidroviário). Superados os desafios estruturais, o estado de Mato Grosso teria condições de se tornar ainda mais competitivo no cenário nacional e mundial.

Se por um lado o estado de Mato Grosso desponta no cenário econômico devido à sua alta produtividade agrícola, que repercute positivamente na balança comercial brasileira, por outro lado enfrenta inúmeras dificuldades, principalmente com relação a sua infraestrutura. Uma das maneiras de superar esses desafios seria pela alocação eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, o Estado, por meio de seus poderes, pode atuar na elaboração de mecanismos que direcionem e fiscalizem a atuação dos entes subnacionais na consecução dos seus objetivos econômicos, fiscais e administrativos.

3 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

O ser humano é um ser social por natureza. Conforme Aristóteles, o homem é um animal político, que nasce com a tendência de viver em grupo. Nesse encadeamento, surge o Estado, do latim *status*, que significa posição e ordem, como uma maneira de organizar politicamente a sociedade.

Historicamente, surgiram teorias para explicar a criação do Estado. Segundo uma visão religiosa, de acordo com São Tomás de Aquino e Santo Agostinho, o Estado foi criado por Deus que transformou o homem em um ser social. Em oposição a essa teoria, Hobbes (2003) defendeu a ideia de que o Estado teve origem por um “contrato social” pactuado com os homens, pois segundo ele, o homem vivia em estado de natureza, sem poder e sem organização, que favorecia o mais forte fisicamente. Objetivando evitar a guerra, Hobbes propôs que haveria a necessidade de se criar o Estado para supervisionar e organizar a sociedade, reprimindo o homem e promovendo a paz.

Nesse sentido, Rousseau (1972, p.35) defende que a função do Estado consiste em “[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associação de qualquer força comum.”

Hegel *apud* Bonavides (2000), filosoficamente, definiu o Estado como a “realidade da ideia moral”, a “substância ética consciente de si mesma”, a “manifestação visível da divindade”, como o valor social mais alto, considerando-o como instituição acima da qual sobrepaira tão-somente o absoluto.

Immanuel Kant, numa acepção jurídica, conceitua o Estado como “[...] a reunião de uma multidão de homens vivendo sob as leis do Direito” (BONAVIDES, 2000, p.74) e acrescenta que ao aderir ao chamado Contrato Social, o homem “renunciou inteiramente à sua liberdade selvagem e sem lei para se ver com sua liberdade toda não reduzida numa dependência às leis, ou seja, numa condição jurídica, uma vez que esta dependência surge de sua própria vontade legisladora”. (NODARI, 2014, p. 33). Nessa perspectiva jurídica de Estado, Del Vecchio o conceptualiza como “o sujeito da ordem jurídica na qual se realiza a comunidade de vida de um povo” ou “a expressão potestativa da Sociedade”. (BONAVIDES, 2000, p.74).

O Estado adquire uma acepção sociológica com Oswaldo Spengler, Oppenheimer e Duguit, Von Jehring, Marx e Engels. Spengler considera o Estado “a História em repouso” e na História “o Estado em marcha”. Oppenheimer o caracteriza como uma “instituição social, que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o único fim de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras”.

No mesmo sentido, Duguit considera o Estado a coletividade que se caracteriza apenas por assinalada e duradoura diferenciação entre fortes e fracos, onde os fortes monopolizam a força, de modo concentrado e organizado, ou seja, um “grupo humano fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos mais fracos sua vontade”. Numa ótica jurista-sociológica, Von Jehring vislumbra o Estado como, simplesmente, “a organização social do poder de coerção” ou “a organização da coação social” ou, ainda, “a sociedade como titular de um poder coercitivo regulado e disciplinado”, sendo o Direito por sua vez “a disciplina da coação”. Marx e Engels explicam o Estado como fenômeno histórico passageiro oriundo da luta de classes na Sociedade, diante da transição da propriedade coletiva à apropriação individual dos meios de produção. Estes autores consideram que o Estado nem sempre existiu e que nem sempre existirá. Assim, Marx o define como “o poder organizado de uma classe para opressão de outra”. Enquanto Engels diz que é “uma organização da respectiva classe exploradora para manutenção de suas condições externas de produção, a saber, para a opressão das classes exploradas.” (*ibidem*, p. 75-77)

Conforme exposto, o Estado, como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antiguidade. No entanto, nem sempre teve essa denominação. A utilização moderna da terminologia Estado é atribuída a Maquiavel (1515, p. 10), em “O Príncipe” ao afirmar que “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”

Independentemente da teoria analisada, verifica-se que o Estado foi criado para organizar a vida em sociedade e promover o bem comum. Entretanto, o ente estatal nasceu absolutista, arbitrário, despótico e centralizador. Durante séculos cometeu atrocidades em prol de sua onipotência. Foi somente após árduas lutas das Revoluções Francesa, Americana, e Inglesa, ocorridas nos séculos XVII e XVIII que o poder do Estado fora limitado e este adquiriu característica Liberal.

Contrapondo o conceito de Estado absoluto de Hobbes, Smith (2003) recomendava uma mínima intervenção estatal. Segundo ele, os ideais dos proprietários e comerciantes da época que lutavam pelo liberalismo econômico baseavam-se no fato de que cada homem é o melhor juiz de seus interesses e deve ter a liberdade de promovê-los, segundo sua livre vontade.

Com a ascensão da burguesia, organizou-se o chamado Estado Liberal, um Estado com intervenção mínima, baseado nos ideais iluministas de Rousseau, Montesquieu, e Stuart Mill.

No entanto, conforme Nogueira (1955), o advento da Revolução Industrial provocou inúmeras transformações econômicas e sociais, culminando com o surgimento de uma nova classe social, o proletariado, proveniente da migração das pessoas do campo para trabalhar nas

idades. E o Estado Liberal que interferia minimamente na vida social, tornou-se ineficaz. Embora tenha proporcionado às pessoas desenvolvimento material, gerou diversos problemas no meio social, pois os funcionários das fábricas (homens, mulheres e crianças) trabalhavam sem limite de horas, em ambientes insalubres, e sem condições mínimas laborais, e, em decorrência disso, formou-se uma geração de trabalhadores subnutridos.

Em oposição ao Estado Liberal, Bonavides (1996) cita que duas correntes se desenvolveram e constituíram as bases para a criação de um Estado Social: o socialismo de Marx e Engels; e o Estado Social Democrático de Rosseau. Estes pensadores consideravam que o sistema de produção capitalista gerava profundas injustiças sociais. Destarte, propunham o socialismo como uma nova maneira de organização político-econômica da sociedade. Enquanto Marx e Engels eram partidários da via revolucionária, Rosseau era adepto de uma via reformista e pacífica. Embora o sistema econômico socialista tenha sido implantado em alguns países, esta experiência, contudo, fracassou, principalmente, devido a sua incapacidade de revolucionar os meios de produção na mesma velocidade e intensidade que ocorria no sistema capitalista.

Há também, na obra de Ferdinand Lassalle, elementos ideológicos essenciais para a formação do Estado de Bem-Estar Social, quais sejam, a democracia política (sufrágio universal) e a intervenção do Estado em prol da promoção social da classe trabalhadora. Este estudioso propunha uma transição pacífica do capitalismo para o socialismo, por meio de reformas.

[...] jamás se puede crear una revolución; solo se puede reconocer jurídicamente una revolución que ya ha penetrado en las relaciones reales. Querer crear una revolución es locura de hombres ignorantes de las leyes de la historia. Precisamente por eso es de igual modo pueril querer poner dique a una revolución” (LASSALLE, 1862¹ *apud* MONDOLFO, 1943, p. 357).

Estavam lançadas as bases teóricas e ideológicas do Estado de Bem-Estar Social. John Maynard Keynes, um dos mais importantes economistas do século XX, propôs um Estado com maior grau de intervenção. Seu objetivo não era extinguir com o sistema capitalista de produção, uma vez que o considerava o sistema mais eficiente que a humanidade já tivera. Pretendia aperfeiçoar o sistema ao unir o altruísmo social, praticado pelo Estado, com a necessidade de lucro da iniciativa privada. Assim, propôs um Estado intervencionista que passou a assegurar direitos sociais (saúde, alimentação, educação, etc.), com a busca do pleno

¹ LASSALLE, Fernando. *Programa obrero sobre la conexión particular del período histórico presente com la idea de la classe trabajadora* (1862, p. 12-13)

emprego, com fixação de um salário nominal, surgindo assim o Estado do Bem-estar Social, ou Estado Assistencial.

Surge, então, a figura Estatal engajada com a função social, que pode ser definido como “aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de saúde, educação, habitação, previdência e assistência social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego”. (SANTOS, 2009, p. 144). Destarte, os direitos fundamentais passaram a integrar as Constituições de diversos países, iniciando com a Alemã, no ano de 1919.

Os direitos sociais integraram, pela primeira vez, uma Constituição brasileira no ano de 1934. A Constituição Federal de 1988 contempla, em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais, subdividindo-os em: Direitos individuais e coletivos; Direitos sociais: o Estado Social de Direito; Direitos de nacionalidade; Direitos políticos e Direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos.

Visto isso, o Estado brasileiro é o ente formado pelo povo e território sobre os quais exerce soberania. No entanto, seus poderes são limitados por uma Constituição que proporciona liberdade e direitos às pessoas. É o denominado Estado Democrático de Direito que detém papel relevante no que tange ao desenvolvimento de um país. A ele cabe a tarefa de elaborar e implementar políticas públicas que possibilitem o acesso da população aos serviços sociais e à infraestrutura indispensável à vida digna.

Nessa concepção de Estado, a qualidade da Legislação e a forma de atuação das Instituições Judiciárias de um país são relevantes para o desempenho de sua economia. Por isso, o interesse na interdisciplinaridade entre Direito e Economia se acentuou nas últimas décadas. Algumas situações sociais já não são adequadamente compreendidas com a análise de cada disciplina de forma individualizada. É preciso aproximar as duas áreas “seja pela necessidade de estabilidade econômica, hoje reconhecida como necessária a um sistema legal eficiente, seja por meio da estabilidade das normas, igualmente reconhecida como imprescindível ao desenvolvimento econômico” (PINHEIRO, 2004, p. 5).

O Estado, ao elaborar novas normas jurídicas, deve atentar-se para o impacto destas na economia, pois “as normas jurídicas buscam, em última análise, regular as atividades econômicas, no sentido de tornar os mercados eficientes (função alocativa) e buscar melhor qualidade de vida para a população como um todo (função distributiva)”. (VASCONCELLOS e GARCIA, 2012, p. 42). Assim, as instituições legais de um país exercem relevante influência na economia, podendo frear ou estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico e social deste.

4 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Até a crise de 1929, o pensamento econômico vigente pautava-se na chamada “Lei de Say” segundo a qual a oferta seria capaz de criar a sua própria demanda. O pensamento econômico dominante era o liberalismo de Adam Smith. Contudo, a referida crise demonstrou a fragilidade de tal concepção, evidenciando a incapacidade de o mercado se autorregular. Nesse diapasão, Keynes publicou em 1936 o seu livro “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, no qual analisa sistematicamente as causas da crise e faz severas críticas à Lei de Say, defendendo a intervenção do Estado a fim de evitar novas crises.

A partir de então, as ideias de Keynes se difundiram e maciços investimentos estatais foram realizados tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. A própria política econômica adotada pelos Estados Unidos nessa época, conhecida como *New Deal*, bem como o planejamento estatal utilizado por muitos países para a definição de planos de desenvolvimento econômico no pós-guerra, foram influenciados pela teoria keynesiana. Houve grande avanço no estudo da ciência econômica. As ideias neoclássicas se difundiram. Métodos estatísticos passaram a ser utilizados com o objetivo de entender a relação entre as variáveis econômicas por meio da utilização de um modelo matemático. Assim, os trinta anos que sucederam a Segunda Guerra Mundial foi um período marcado por intenso crescimento econômico e pleno emprego, principalmente nos países desenvolvidos.

Os avanços da ciência econômica ocorridos naquela época são utilizados tanto em políticas públicas quanto privadas até a contemporaneidade. Entretanto, a partir do início de 1970, a dinâmica dos fatos econômicos fez com que os conceitos neoclássicos se tornassem insuficientes para explicar as novas situações que se estabeleceram, principalmente por esses não considerarem o desempenho das instituições e da tecnologia nos modelos de desenvolvimento.

Furubotn e Richter (2010) relatam que à medida que o desenvolvimento técnico da teoria neoclássica progrediu e os modelos econômicos se tornaram cada vez mais abstratos, os fenômenos institucionais receberam menos atenção. Assim, no que pode ser considerado como a teoria dominante nos anos 1980 (exemplificado pela economia do bem-estar e os modelos de equilíbrio geral de Arrow-Debreu), as instituições não desempenham praticamente nenhum papel. A ênfase é sobre a eficiência alocativa, e diferentes arranjos institucionais são vistos apenas como "meios alternativos" para atender às condições exigidas para a otimização de Pareto. Nesse sentido, a teoria econômica neoclássica só pode ser aplicada em um viés

altamente abstrato às questões de alocação de recursos, visto que ignora os custos de transação e as limitações cognitivas dos agentes humanos.

No entanto, as deficiências da teoria neoclássica já eram conhecidas pelas gerações anteriores de economistas. Marshall (1920) já reconhecia que a estrutura institucional exerce uma influência importante sobre o comportamento dos agentes. Nesse mesmo período, Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley Mitchell desenvolveram diversos estudos acerca do tema, que apesar de não terem definido uma teoria, constituem a escola do chamado “institucionalismo original”, cujas ideias ficaram adormecidas por aproximadamente três décadas.

Em 1937, Ronald Henry Coase publicou o artigo *The nature of the firm*, no qual demonstra seu descontentamento com a abordagem tradicional da firma para a qual o sistema econômico era auto regulável pelo sistema de preços e as firmas eram vistas apenas como uma função produção, sem se preocupar com questões relacionadas a sua existência, seus limites e sua estrutura interna. Por julgar a teoria tradicional incompleta, o autor passa a estudar a natureza e funcionamento da firma e rompe com o paradigma existente, motivo pelo qual suas ideias não foram imediatamente aceitas.

Em conformidade com Coase, Williamson (1985, p. 15) compreende instituições como “firmas, mercados e relações contratuais”. Esse autor argumenta que pelo fato de os indivíduos serem oportunistas e limitados racionalmente, necessitam de instituições para reprimir seus comportamentos oportunistas e para embasar suas escolhas. E complementa que o desenvolvimento de instituições voltadas para a coordenação das transações acarreta uma redução nos custos a estas relacionados, por meio de uma “estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza” (Williamson, 1981, p. 1544).

O pensamento de North também está fundamentado nos conceitos de custos de transação e de racionalidade limitada, no entanto, sua abordagem em relação à temática volta-se para o efeito das mudanças institucionais e do Estado no desenvolvimento econômico. Esse autor desenvolveu inúmeros trabalhos, principalmente de caráter histórico, procurando demonstrar como a formação e a evolução de suas instituições condicionam o crescimento de longo prazo ou a evolução histórica de uma sociedade — “*humanly devised constraints that shape human interaction*” (North, 1990, p. 3).

Numa abordagem histórica, a compilação dos estudos de Coase, Williamson e North deram origem à Nova Economia Institucional (NEI) que além da abordagem econômica, busca na interdisciplinaridade com outras ciências, tais como direito, sociologia, ciência política e

administração, embasamento para explicar a natureza, funcionamento e evolução das Instituições. Assim, a NEI oferece um instrumental teórico para explicar como as instituições condicionam as atividades e transações econômicas.

4.1 PRESSUPOSTOS DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A Nova Economia Institucional passa a abandonar os pressupostos neoclássicos de que os indivíduos têm informação perfeita e racionalidade ilimitada e que as transações ocorrem de forma instantânea e sem custo. Em vez disso, as análises realizadas sob a ótica da Nova Economia Institucional consideram que, apesar de racionais, as decisões humanas não são ótimas o tempo todo, em decorrência da própria limitação do ser humano que, desconhecendo a integralidade dos fatores que compõem o ambiente, tende ao oportunismo. A racionalidade limitada e o oportunismo geram custos de transação. Para enfrentar tais custos, há um verdadeiro processo de reorganização por parte das firmas.

4.1.1 Pressupostos comportamentais: Racionalidade Limitada e Oportunismo

A racionalidade limitada e o oportunismo, como pressupostos comportamentais da Nova Economia Institucional, explicam parte considerável dos problemas de coordenação presentes no cerne da dinâmica econômica das instituições, conforme descrito a seguir.

Uma decisão racional, na perspectiva de Bazerman e Schoorman (1983), consiste em um processo no qual uma firma/indivíduo encontra os meios e fins adequados para maximizar o lucro/utilidade em uma determinada situação. Nesse sentido, um modelo racional de tomada de decisão “é baseado em um conjunto de premissas que determinam como uma decisão deve ser tomada e não como a decisão é tomada”. (BAZERMAN, 2004, p. 06)

Contudo, Simon (1957) já afirmava que o julgamento individual fica limitado pela sua racionalidade e que o processo decisório poderia ser melhor compreendido se visualizado pela perspectiva das decisões reais ao invés das decisões prescritivas. O autor demonstra as inconsistências da utilização da lógica para encontrar padrões perfeitos de comportamento dos agentes em resolução de questões complexas, uma vez que o ser humano é intencionalmente racional, mas somente de forma limitada.

Assim, os estudos de Simon contestam a teoria da racionalidade ilimitada, cujo argumento tradicional axiomático da racionalidade, essencialmente abstrato, se firma na imposição de hipóteses e regras de inferência para extrair normas. Para o autor, é impossível

que o indivíduo conheça todas as alternativas possíveis e suas consequências no processo de tomada de decisão, então o que ele faz, de fato, é formar uma série de expectativas das consequências futuras, fundadas em relações empíricas já conhecidas e sobre informações acerca da situação existente.

Actual behavior is thus limited compared to objective rationality in at least three ways: 1) Rationality requires a complete knowledge and anticipation of the consequences that will follow on each choice. In fact, knowledge of consequences is always fragmentary. 2) Since these questions lie in the future, imagination must supply the lack of experienced feeling in attaching value to them. But values can be only imperfectly anticipated. 3) Rationality requires a choice among all possible alternative behaviors. In actual behavior, only a very few of all these possible alternatives come to mind. (SIMON,1976, p.81)

Diante da impossibilidade dos indivíduos de obterem informações completas, uma escolha racional perfeita não pode ser efetuada. Williamson (2007) argui que a racionalidade limitada torna a elaboração de contratos incompleta, ocasionando a necessidade de efetuar ajustes ante as disfunções que surgem em decorrência de lacunas, erros ou omissões não previstos no contrato. Essa situação daria margem ao comportamento oportunista que, explorando tais lacunas, pode causar falhas de mercado e, conseqüentemente, custos de transação.

No concernente ao oportunismo, Williamson (1985) o define como as ações que resultam em um desvendamento incompleto ou distorcido de informações associado a esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, confundir ou manipular a outra parte da transação. Nesse sentido, o oportunismo está relacionado à incerteza oriunda de comportamentos individuais que, buscando seus próprios interesses, podem agir de forma maliciosa auferindo ganhos às custas de outrem, culminando em barganhas e conflitos antes, durante ou após a vigência dos contratos.

A racionalidade limitada e o oportunismo são, de acordo com Williamson (1995), os mais óbvios exemplos a partir dos quais a Economia dos Custos de Transação (ECT) fora moldada pela Teoria das Organizações. Destarte, em um ambiente envolto por racionalidade limitada e oportunismo, a ECT e as organizações industriais definem as instituições que norteiam as tomadas de decisões frente às incertezas, capazes de reduzir custos de transação.

4.1.2 Custos de transação

O principal aspecto que diferencia a Nova Economia Institucional das demais correntes do pensamento econômico é a concepção de que as transações dificilmente ocorrem sem custos, o que torna a percepção neoclássica inadequada por considerar, em suas análises, somente os custos de produção.

O fato de os agentes não disporem de todas as informações para a tomada de decisão ocasiona custos de transação que são conceituados, no entendimento de Pondé (1994), como o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com a sua funcionalidade econômica.

A teoria dos Custos de Transação, cujo pensamento inicial surgiu com Ronald Coase em sua obra *The nature of the firm* e, posteriormente, se desenvolveu com Williamson (1985), parte do pressuposto de que os custos que uma firma possui não se restringem aos custos de produção, mas também incluem custos de transação, envolvendo custos tanto *ex ante* quanto *ex post* ao processo produtivo.

O autor aponta os custos de transação *ex ante* como sendo os custos de negociar, de redigir os contratos e de fixar as garantias e contrapartidas contratuais, ressaltando que quanto maior a dificuldade em estabelecer as pré-condições da transação, maior será o seu valor.

Quanto aos custos *ex post*, elenca os de monitoramento e adaptação dos termos do contrato às mudanças, advindo de quatro situações, quais sejam: custos de má-adaptação (quando a transação não se desenvolve conforme o planejado); custos de negociar e corrigir o desempenho das transações (aumento dos custos indiretos ou de realocação de pessoal); custos de montar e de manter estruturas de gerenciamento das transações; e custos requeridos para efetuar comprometimentos e garantias, é o caso das taxas de franquias, por exemplo.

Transaction cost economics is an effort to better understand complex economic organization by selectively joining law, economics, and organization theory. As against neoclassical economics, which is predominantly concerned with price and output, relies extensively on marginal analysis, and describes the firm as a production function (which is a technological construction), transaction cost economics (TCE) is concerned with the allocation of economic activity across alternative modes of organization (markets, firms, bureaus, etc.), employs discrete structural analysis, and describes the firm as a governance structure (which is an organizational construction). Real differences notwithstanding, orthodoxy and TCE are in many ways complements—one being more well-suited to aggregation in the context of simple market exchange, the other being more well-suited to the microanalytics of complex contracting and nonmarket organization. (WILLIAMSON, 2005, pg. 41).

O autor pontua ainda que os custos de transação são decorrentes essencialmente de três dimensões críticas, quais sejam, a frequência das transações, o grau e o tipo de incerteza nelas envolvidos, e a especificidade dos ativos. A análise da frequência com a qual a transação se realiza é essencial para se definir a complexidade da relação contratual a ser pactuada, uma vez que, quanto maior a frequência em que uma transação ocorre mais dependente as partes se tornam. Quanto à incerteza, está relacionada, principalmente, à existência do oportunismo, que torna imprevisível a identificação de possíveis desvios futuros de comportamento e compromissos pertinentes à transação. A capacidade dos agentes em antecipar os acontecimentos futuros definirá o grau de incerteza da transação. Quanto maior for a incerteza, maior será o custo de transação. Os ativos específicos, conceituados por Williamson (1985, p. 63) como “ativos especializados que não podem ser reempregados sem sacrifício do seu valor produtivo se os contratos tiverem que ser interrompidos ou encerrados prematuramente”, juntamente com a racionalidade limitada e o oportunismo, está na origem dos custos de transação. Os ativos específicos elevam o risco relacionado ao cumprimento dos contratos, devido às informações desiguais entre as partes, as quais representam ameaça de um comportamento oportunista que ocasiona um aumento dos custos de transação.

Esses custos, quando demasiadamente elevados, podem reduzir e até impedir as transações econômicas. Assim, a relevância da contribuição da produção teórica de Williamson está na demonstração de que o desenvolvimento de instituições voltadas para a coordenação das transações acarreta uma redução nos custos de transação. Essa coordenação se dá por meio da criação de uma estrutura de governança (estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza), que explicam o surgimento e desenvolvimento das instituições, afinal, *“if we move from a regime of zero transaction costs to one of positive transaction costs, what becomes immediately clear is the crucial importance of the legal system in this new world.”* (COASE apud MENARD AND SHIRLEY, 2005, pg. 37)

Assim, o argumento de Coase de que o nível dos custos de transação depende do ambiente institucional, no qual os atores econômicos operam, prepara o cenário para o desenvolvimento da Nova Economia Institucional.

4.2 INSTITUIÇÕES: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

A Nova Economia Institucional propõe que, em uma sociedade, as instituições são constituídas mediante complexos processos de negociação entre indivíduos e grupos de indivíduos a fim de reduzir os custos de transação.

To reduce risk and transaction costs humans create institutions, writing and enforcing constitutions, laws, contracts and regulations—so-called formal institutions—and structuring and inculcating norms of conduct, beliefs and habits of thought and behavior—or informal institutions. They develop modes of organization embedded in these settings that provide different incentives that vary in their capacity to motivate agents. For new institutionalists the performance of a market economy depend upon the formal and informal institutions and modes of organization that facilitate private transactions and cooperative behavior. NIE focuses on how such institutions emerge, operate, and evolve, how they shape the different arrangements that support production and exchange, as well as how these arrangements in turn change the rules of the game. (MÉNARD; SHIRLEY, 2005, p. 1-2)

No entanto, as terminologias “instituição” e “instituições” possuem sentido *lato* na língua portuguesa. Conforme o dicionário Aurélio, à primeira estão relacionados os conceitos de: ato ou efeito de instituir; a coisa instituída; associação ou organização de caráter social, religioso, filantrópico, dentre outros. E em relação à segunda, se associam os seguintes sentidos: o conjunto das leis, das normas, que regem uma sociedade política; o conjunto das estruturas sociais estabelecidas, especialmente as relacionadas com a coisa pública.

Bueno (2004) menciona que o ser humano prefere seguir certos padrões de comportamento já que, consciente ou inconscientemente, julga ser melhor do que adotar comportamentos alternativos. Outrossim, cita como exemplos de instituições, as leis e os costumes que regulamentam os direitos de propriedade em uma sociedade, as práticas comerciais formalmente codificadas ou não vigentes nas diferentes sociedades, as formas de casamento e até as regras de etiqueta.

Em 1905, Gustav Von Schmoller - cujas obras influenciariam o surgimento do institucionalismo norte americano - já defendia que as instituições e os órgãos sociais eram o resultado mais importante da vida moral. Para ele, as instituições legais, econômicas e políticas consistem em arranjos feitos na comunidade com o objetivo de atingir certos fins. Nesse sentido, conceitua uma instituição como um conjunto de hábitos e regras morais, costumes e leis, que visam o bem comum. Em relação aos órgãos sociais descreve que são formados pela união de pessoas e bens para fins determinados: as pessoas, as famílias, as empresas, corporações, fraternidades, os municípios, as empresas, o Estado, são os órgãos vitais da vida social. Finaliza elucidando que, o casamento é uma instituição, a família é o órgão.

Utilizando-se de metáfora, North (1993) se refere às instituições como sendo as regras do jogo, enquanto as empresas ou organizações são os jogadores. Menciona que, no âmbito econômico as organizações são chamadas de firmas, que usam o aparato institucional (conjunto de regras formais e informais) para atingir seus objetivos. North (1994, p.15), menciona ainda que as "instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam as

interações social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade)".

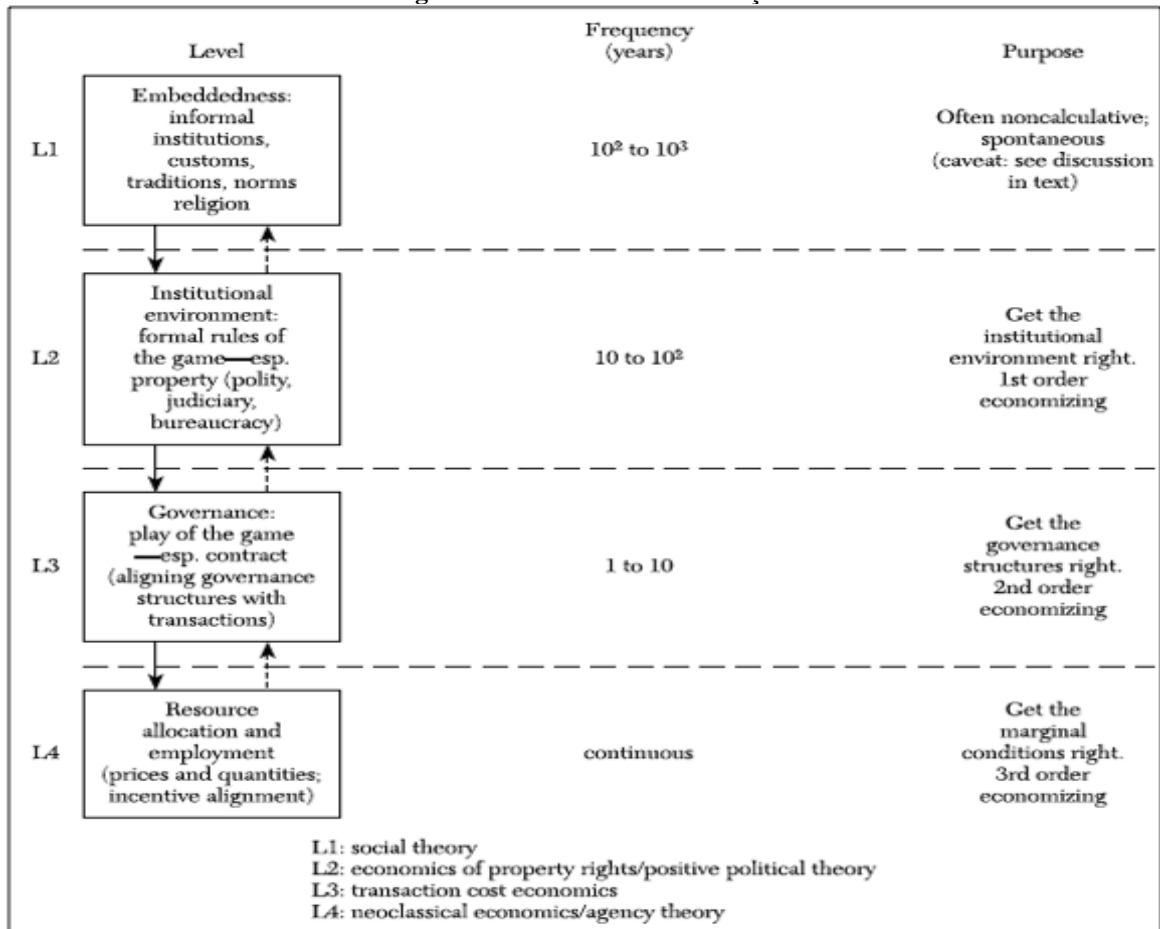
Contemporaneamente, dois autores institucionalistas, Geoffrey Hodgson e Ha-Joon Chang, também elaboraram seus conceitos acerca do tema. Hodgson (2006) define instituições como sistemas de regras sociais estabelecidas e prevaletentes que estruturam as interações sociais. Sendo assim, cita a linguagem, o dinheiro, a lei, o sistema de pesos e medidas, as maneiras à mesa, as firmas e outras organizações como exemplos de instituições. Na visão de Chang (2002), o sistema capitalista é composto por uma cadeia de instituições, incluindo os mercados como instituições de troca, as firmas como instituições de produção, e o Estado, enquanto instituição política, como criador e regulador das instituições que governam suas conexões, assim como outras instituições informais como as convenções sociais.

Na perspectiva de Jutting (2003), as várias maneiras de classificar as instituições encontradas na literatura, podem ser agrupadas segundo três abordagens: o grau de formalidade; os diferentes níveis de hierarquia; e, a área de análise.

A classificação das instituições quanto ao grau de formalidade, pode ser sintetizado pelo pensamento de North (1990), segundo o qual as instituições incluem qualquer forma de restrição criada para moldar a interação humana. Essas restrições incluem tanto o que os indivíduos podem fazer quanto o que estão proibidos de fazer, seja por meio de regras formais ou informais. As regras formais são escritas, e constituem-se pelas constituições, leis, direitos de propriedade, cartas, estatutos, regulamentos, dentre outras, dotadas de características impositivas. As regras informais consistem em extensões, alterações ou elaboração das regras formais, bem como em comportamentos repetidos ao longo do tempo (costumes, tabus e tradições) e padrões de conduta aplicados internamente.

A abordagem que classifica as instituições quanto aos diferentes níveis de hierarquia, fora desenvolvida por Williamson (2000). Segundo o autor, a análise social pode ser esquematizada em quatro níveis, conforme Quadro 1. As instituições classificadas no primeiro nível, *embeddedness*, no qual a religião exerce relevante influência, demoram séculos ou milênios para mudar, e contempla as restrições informais (costumes, as normas, maneiras, tradições, etc.). O segundo nível se refere ao ambiente institucional, onde são introduzidas as regras formais. Já no terceiro nível figuram as estruturas de governança, no qual os contratos exercem fundamental importância. No quarto nível ocorre a análise neoclássica, com a utilização da otimização do comportamento da empresa, sendo tipicamente escrita a partir de uma função de produção.

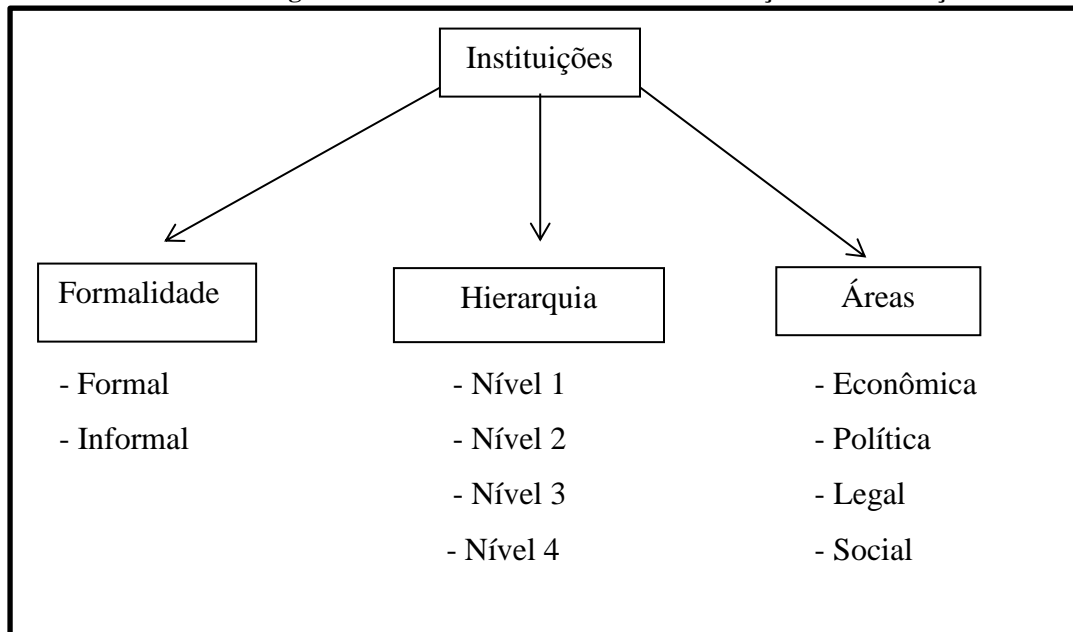
Figura 1 - Economia da Instituição



Fonte: Williamson (2000, p. 547)

Outra forma de classificação das instituições é diferenciar as diversas áreas de análise. Nesse sentido, as principais categorias de instituições encontradas na literatura são: econômicas, políticas, legais e sociais, de acordo com Quadro 2. Jutting (2003) pontua que as instituições econômicas são as regras que definem o processo de produção, alocação e distribuição de bens e serviços nos mercados. Quanto às instituições políticas, o autor esclarece que essas empregam variáveis que fornecem detalhes sobre eleições, regras eleitorais, tipo de sistema político, composição dos partidos políticos, dentre outros elementos. As instituições legais se ocupam de todo o sistema legal de um país, regulamentando os direitos e deveres dos indivíduos, dentre os quais, o direito de propriedade. As instituições sociais se compõem das regras relacionadas com o acesso à saúde, educação, previdência social, questões de gênero e interação entre os agentes econômicos.

Figura 2 - Diferentes maneiras de classificação das Instituições



Fonte: Jutting (2003, p. 14)

O estudo dos conceitos e da classificação das instituições é salutar para a compreensão do desempenho econômico, dado que essas podem tanto acelerar como atrasar o desenvolvimento dos empreendimentos. Mudanças institucionais, tais como, aumento dos custos de rompimento de contratos ou acordos entre os agentes, alterações nos direitos de propriedade e alterações legislativas impactam diretamente na economia de um país e por isso serão melhor analisadas no item a seguir.

4.3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

North (1990, p.3) argui que “as instituições reduzem a incerteza ao fornecer uma estrutura para a vida diária”. Gibbs e Bromley (1989, p.26) argumentam que as “regras prescrevem funções individuais dentro do grupo e assim eliminam a necessidade de que os membros negociem cada nova transação entre si.” Mesmo antropólogos como Douglas e Wildavsky (1982, p.80) também percebem as instituições como uma forma de redução dos custos de transação e as conceituam como “dispositivos simplificadores de problemas”, e a razão pela qual os indivíduos “delegam o processo de tomada de decisão para as instituições.”

O entendimento de que as instituições reduzem o custo de transação para o indivíduo, por determinarem previamente as regras de conduta, evoluiu para uma abordagem mais ampla que contempla todo o ambiente capaz de moldar e influenciar indivíduos. Nesse sentido, as instituições são “estruturas visíveis e rotinas que influenciam as organizações de forma direta,

assim como efeitos de regras e estruturas incorporadas em ambientes mais amplos.” (Scott & Meyer 1994, p.2)

Bush (1987) já afirmava que, se a economia institucional é verdadeiramente uma economia evolucionária, é porque tem a capacidade de explicar o fenômeno da mudança institucional e porque incorpora os princípios dessa explicação tanto na pesquisa teórica quanto em sua aplicação. Dada a sua importância para a economia contemporânea, a mudança institucional faz parte da temática de estudo de diversos autores. Hobley (2000) discorre que esta se concentra nas regras e processos que regem as relações entre organizações e o público, e entre diferentes organizações. North (1990) menciona que estas mudanças se referem à arquitetura e relações entre agências e organizações.

Para Wegerich (2001), uma definição de mudança institucional deve incorporar mudanças em sistemas de valores, em normas informais e formais e regras de comportamento entre agentes e, em segundo lugar, entre agentes e organizações.

Levi (1991) entende mudança institucional como uma alteração nas regras e nos procedimentos de implementação destas. No que tange às instituições formais, argumenta que estas se tornam suscetíveis à mudança na medida em que a distribuição de poder mude, sendo a mudança mais provável quando se verifica um aumento da eficiência de indivíduos que buscam a mudança e uma diminuição do poder de veto de indivíduos cujos interesses são servidos pelos arranjos institucionais correntes. Nesse sentido, a autora tenta delinear uma possível lógica da mudança institucional formal, argumentando que os líderes se utilizam de outras formas para obter a implementação de suas políticas, visto que se tornaria imensamente custosa a utilização apenas na coerção. Os principais meios de indução dos indivíduos à obediência são a coação, os pagamentos paralelos, as normas e o consenso contingente (indivíduos convencidos de que a norma funciona). Assim, “ao analisar o fenômeno da mudança institucional, é necessário entender não só a distribuição de poder dentro da instituição, mas também as consequências, intencionais ou não, de decisões individuais no contexto de interações estratégicas.” (LEVI, 1991, p. 93)

Quanto à velocidade das mudanças institucionais, estas podem ocorrer de maneira abrupta ou incremental. Na primeira hipótese, é decorrente de choques, tais como guerras, desastres naturais, conquistas, dentre outros. No segundo caso, se referem às lentas e graduais transformações que são incorporadas ao longo do tempo. As mudanças institucionais abruptas são mais raras e, mesmo quando ocorrem, não rompem completamente com a estrutura institucional anteriormente imposta, principalmente no que tange à instituição informal que está arraigada nos comportamentos sociais, os quais costumam demorar mais tempo para mudar.

North (1990) aponta que os principais agentes responsáveis pelas mudanças contínuas são as organizações que, na busca pela maximização de seus lucros, realizam alterações incrementais respondendo às oportunidades criadas pela própria sociedade. Estas mudanças podem ocorrer: pela demanda derivada por investimentos em todos os tipos de conhecimento; pela interação contínua entre atividade econômica organizada, estoque de conhecimento e estrutura institucional; e, pelas alterações incrementais das restrições informais como subproduto das atividades maximizadoras das organizações. Assim, o autor e cita cinco proposições para descrever o processo de mudança institucional:

1. The continuous interaction between institutions and organization in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change.
2. Competition forces organizations continually to invest in new skill-s and knowledge to survive. The kind of skill sand knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions.
3. The institutional framework provides the incentive structure that dictates the kinds of skills and knowledge perceived to have the maximum payoff.
4. Perceptions are derived from the mental constructs of the players.
5. The economies of scope, complementarities, and network externalities of an institutional matrix make institutional change overwhelmingly incremental and path dependent. (NORTH, 2008, p. 22)

Na eminência de atingir seus objetivos, as empresas buscam adquirir todos os conhecimentos e habilidades que as permitam manterem-se competitivas no mercado. O desenvolvimento do conhecimento impacta os modelos mentais dos indivíduos que compõem a organização e, a longo prazo, se refletem em alterações na sociedade. Em última análise, os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos empresários neste processo, também reduz os preços relativos por meio dos custos observados de medida e imposição, que se refletem nos custos e barganhas de novos contratos.

A estrutura institucional gera incentivos à criação de organizações que tentam maximizar seus objetivos dentro da limitação desta estrutura. Contudo, com o tempo, os empresários percebem que algumas alterações na estrutura institucional podem proporcionar maiores ganhos. Então, se o custo da alteração institucional for menor que o lucro a ser auferido, as organizações detentoras de poder de barganha utilizar-se-ão da política para atingir seus ideais. Ademais, induzirão a sociedade a desenvolver habilidades e conhecimento que colaborem para a consecução de seus objetivos.

As mudanças nas regras formais - representadas por alterações legislativas, judiciais e constitucionais – provocarão mudanças nas regras informais da organização. No entanto, as mudanças de comportamento, tradições e costumes organizacionais também podem provocar

mudanças incrementais que futuramente alteram as regras formais, a depender do grau de tenacidade das instituições.

Schmoller (1905) já prescrevia que, o estado social desejável seria aquele no qual as instituições não fossem um obstáculo, mas um estímulo: um lugar onde instituições fixas e o livre jogo das forças individuais se completam por uma reciprocidade justa, onde as instituições não impedissem sem razão legítima a liberdade de movimento e conduzissem a sociedade ao progresso e a um sentido de desenvolvimento desejável.

O foco está, portanto, conforme North (1990), na aprendizagem humana, no que é aprendido e compartilhado entre os membros de uma sociedade, no processo incremental pelo qual as crenças e preferências mudam com o tempo, e na maneira como eles moldam o desempenho das economias ao longo dos anos.

Nessa acepção, o Estado, por possuir poder de imposição, é considerado um agente de mudança institucional com poder superior às demais organizações. Outrossim, cabe ao Estado decidir sobre direitos e obrigações, uma vez que é ele quem garante os direitos de propriedade. No entanto, de acordo com Matthews (1986), os grupos mais influentes da sociedade exercem influência nas diretrizes estatais. Assim nem sempre as ações do Estado coadunam-se aos objetivos dos mais pobres e à maximização que leva ao crescimento econômico.

5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A elaboração de tal dispositivo legal, além de atender a uma condicionalidade do FMI, também visou a atender preceito contemplado no texto constitucional, em seu artigo Art. 163: “Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas.”

Neste capítulo será apresentado o contexto histórico que motivou a criação da LRF. Em seguida serão apresentados os objetivos da referida legislação brasileira, bem como, as principais alterações inseridas pela Lei Complementar nº 101/2000 no que tange às mudanças estruturais provocadas.

5.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Discussões acerca do papel do Estado na economia fazem parte de acalorados debates ideológicos desde a criação deste, conforme apresentado no item 3.1 deste trabalho. Historicamente, o cerne da discussão oscila entre a capacidade do próprio mercado se autorregular e a necessidade da intervenção estatal. Os mercantilistas defendiam um Estado interventor. Na sequência, a escola clássica, representada pela figura de Adam Smith, defendia o liberalismo. A crise mundial de 1930 revelou a fragilidade desta concepção, fazendo com que a hegemonia do mercado fosse substituída pela hegemonia do Estado, conforme a teoria desenvolvida por Keynes.

Segue-se então, um período marcado pela presença do Estado desenvolvimentista dotado de “uma estratégia deliberada de política econômica para promover o desenvolvimento econômico através do impulso à indústria nacional.” (BRESSER-PEREIRA *apud* FOSECA, 2015, p. 20). Para atingir seus objetivos, este desenvolvimentismo, utilizava-se do nacionalismo como ideologia, da aglutinação a seu favor dos principais segmentos sociais e a industrialização voltada para a substituição das importações.

A partir de 1980, devido a um conjunto de fatores (fim do acordo de *Bretton Woods*, crise da teoria *keynesiana*, elevação das taxas de juros, taxa de crescimento baixa e insustentabilidade do *welfare state*, e deterioração das finanças públicas), há um esgotamento do desenvolvimentismo como indutor do crescimento econômico. Assim, uma nova crise se instaura e, a intervenção do Estado na economia passa a ser questionada pelas abordagens

teóricas contemporâneas. Estes questionamentos se referem principalmente à indisciplina fiscal e à estatização da economia.

A atuação do Estado desenvolvimentista se sustentou enquanto este era capaz de proporcionar crescimento econômico. Entretanto, quando o Estado perde esta capacidade, iniciou-se no Brasil uma mobilização para realização de uma reforma que fosse “[...]muito mais do que uma reengenharia administrativa do Estado, mas um reordenamento das relações Estado-sociedade, o que acaba de trazer à tona, para o observador de tal processo, uma certa reflexão já acumulada a respeito do perfil das relações entre Estado e sociedade no Brasil”. (BARRETO, 2000, p.33)

Nesse contexto, entra em cena o pensamento neoclássico da economia, com seus ideais de racionalidade, defendendo um neoliberalismo pautado na implementação de reformas estruturais que reduzissem o tamanho do Estado e promovessem políticas de liberalização e desregulamentação da economia. Estas medidas sintetizam as 10 reformas propostas, em novembro de 1989, por economistas das principais instituições financeiras situadas na cidade de Washington, no que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. Tal consenso tratava-se de uma espécie de receituário prescrito aos países em desenvolvimento, que passavam por dificuldades, a fim de promover o ajustamento macroeconômico destes. A partir de então, o FMI (Fundo Monetário Internacional) passou a condicionar a concessão de empréstimos à obediência das referidas prerrogativas pelos países solicitantes.

O domínio teórico da visão das expectativas racionais, sobretudo dos economistas ligados à escola dos novos clássicos, também contribuiu para alterar os rumos da avaliação da política fiscal. O foco da análise passou da manipulação da demanda agregada para a questão da sustentabilidade da dívida pública. Além disso, mudou a atitude do FMI no monitoramento dos programas de ajuste nos países emergentes. A difusão dos projetos de reformas estruturais levou o órgão a rever o seu posicionamento de não interferir em decisões de competência soberana e a definir medidas que os países teriam de adotar para se habilitarem à captação de empréstimos. Esta nova postura marcou um outro tempo no trato da questão fiscal, com o maior peso das condicionalidades (*conditionality*) exigidas na aprovação dos programas de assistência financeira e o crescente controle da instituição na definição da política econômica. (LOPREATO, 2004, p. 126)

Com o deslocamento da discussão dos efeitos do déficit público sobre a demanda agregada para a questão fiscal, a atuação do FMI foi determinante para esta nova abordagem ao exigir dos países membros a adoção de boas práticas de gestão fiscal e ao defender a realização de reformas estruturais e das condições de sustentabilidade da dívida pública.

Os inúmeros problemas acumulados na sociedade brasileira decorrentes, em grande parte, da má gestão do dinheiro público, ocasionaram desequilíbrios fiscais e fizeram com que

o país firmasse, em 1998, um acordo com o FMI (*structural benchmarks*), comprometendo-se a atender algumas condicionalidades, dentre as quais a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse cenário é que fora criada a LRF com a diretriz de substituir a administração pública burocrática pela gerencial.

5.2 OBJETIVOS DA LRF

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme conta em seu artigo 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, ou seja, alcançar o equilíbrio fiscal por meio da imposição de restrições para o aumento das despesas e pela fixação de limites para endividamento. Esta Lei representa um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal até então inexistente no país que, para Pelicioli (2000, p.110), “tem o objetivo de controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável para a condição de economia emergente.”

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (LRF, Artigo 1º, §1º)

Constitucionalmente, a administração pública deve ser exercida pautada nos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Ao estabelecer regras de gestão, a LRF, além de contemplar esses princípios, trouxe em seu bojo algumas derivações desses, tais como Planejamento, Equilíbrio das contas públicas, Controle, Responsabilidade, Responsividade e Transparência.

Moreira Neto (2000) refere-se ao planejamento, como a disposição racional de meios para atingir objetivos. Na LRF, o princípio do planejamento está amplamente disseminado nos dispositivos que tratam da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º e 5º), dos objetivos das políticas públicas (art. 4º, § 4º), da reserva de contingência (art. 5º, 111) e da programação financeira (art. 8º).

Quanto ao princípio do equilíbrio das contas públicas, segundo o autor, objetiva sustentar uma qualidade indispensável na gestão financeiro-orçamentária ao orientar o equilíbrio entre crédito, despesas e endividamento públicos. Embora a necessidade desse

equilíbrio seja óbvia, não estava até então prescrita em nenhuma norma formal, segundo Dallari (1999). Os artigos 4º, I, a; 14, I; 16 e 69, são exemplos da aplicação desse princípio na LRF.

A fim de submeter-se à legalidade e à moralidade, é essencial que a Administração Pública tenha suas ações controladas preventivamente ou corretivamente. O legislador teve a preocupação em instrumentá-lo, de forma abrangente, alinhando várias modalidades, a serem desenvolvidas pela própria Administração e pelo Poder Legislativo, diretamente ou por meio de Tribunais ou Conselhos de Contas, que são seus órgãos auxiliares, nos moldes do artigo 59, § 1º, da LRF. Além disso, essa Lei dispõe sobre uma ampla gama de instrumentos específicos de controle, nos quais estão abrangidos o controle de custos e o de resultados.

A administração pública, no exercício de suas funções, tem a responsabilidade geral, que é a de agir segundo o comando da lei, e a responsabilidade específica, de não deixar de agir segundo o comando da lei.

No Direito Público a responsabilidade é sua pedra angular, porque, se todos devem responder por seus atos, com muito maiores razões deve fazê-lo o Estado, que é o responsável direto pela ordem jurídica, e, conseqüentemente, devem também os seus agentes, que assumiram livremente o múnus de executar as várias e distintas funções que essa mesma ordem jurídica impõe. (MOREIRA NETO, 2000, p. 89)

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme contempla o seu próprio nome, logra a responsabilidade na gestão fiscal estando está inserida ao longo de seus artigos. A título exemplificativo, tem-se as cominações, previstas nos artigos 15, 16 e 17.

O princípio da Responsividade complementa o da Responsabilidade, por ampliar-lhe os efeitos. “É princípio instrumental da democracia, uma vez que se destina a salvaguardar a legitimidade, ou seja, a conciliar a expressão da vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública.” (MOREIRA NETO, 2000, p. 91)

Ao estabelecer o princípio da Transparência, a LRF inovou com relação ao já existente princípio da publicidade. Contemplado no Capítulo IX, Seção I, da Lei 101/2000, o princípio da transparência distingue-se da publicidade. Por exemplo, incentiva a participação nos processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme o artigo 48.

Diante dos objetivos e princípios abarcados pela LRF, esta impõe limites à gestão pública dos estados, Distrito Federal e Municípios para cada um de seus poderes. Diante disso, por meio de regras sólidas de gestão orçamentária, financeira e de transparência fiscal, essa lei visa impactar de maneira contundente a gestão orçamentária e fiscal dos entes públicos, a fim de provocar verdadeira mudança estrutural.

5.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOB A ÓTICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Em termos institucionais, o impacto da Lei de responsabilidade Fiscal pode ser explicitado pela invocação dos conceitos de incertezas e custos de transação observados nas relações intergovernamentais, ou seja, nas interações entre união, estados e municípios que competem por recursos. Considerando a LRF como sendo as “regras do jogo”, as esferas do governo como “jogadores”, pode-se verificar uma confluência entre as ideias da Nova Economia Institucional e a referida Lei.

A partir das evidências advindas da história econômica nacional, aduz-se que a elaboração e entrada em vigor da LRF (regras formais) constitui um marco regulatório para o Brasil. Seu caráter instrumental, de natureza institucional, proporcionou um conjunto normativo capaz de limitar as ações da administração pública nos diversos níveis de atuação.

A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país. (GIUBERTI, 2005 p. 7).

Essa mudança institucional introduzida num cenário de crise e reforma estatal, impactou de maneira contundente a gestão orçamentária e fiscal dos entes públicos. No entanto, esta mudança não ocorreu de forma abrupta. O processo de desenvolvimento fiscal ocorreu de forma incremental. Guardia (1997, 267) cita que “ante o contexto de instabilidade macroeconômica e de agudos desequilíbrios das finanças federais, o arcabouço institucional vigente ao longo de toda a década de 70 perdera sua funcionalidade”. Ao final dessa década, a situação econômica impunha necessidade de maior controle sobre as despesas públicas. A partir de 1984 começa um processo de reformas institucionais com a elaboração de propostas de unificação do processo orçamentário e reordenação nas relações institucionais entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional. Mudanças essas introduzidas entre 1985 até 1988, com a entrada em vigor da CF/88. Na década de 90, o Governo Federal adotou medidas que proporcionaram as condições necessárias para a propositura do projeto da LRF.

A Lei Complementar 82/1995 e a Lei Complementar 96/1999, que disciplinavam os limites das despesas com pessoal; assim como a Lei 9496/1997, que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras

que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal; bem como a Emenda Constitucional 19/98, que modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal; dentre outros dispositivos legais, são exemplos de medidas governamentais antecedentes que foram responsáveis por diminuir a resistência política para a aprovação da LRF.

A LRF avançou em alguns pontos no que tange ao ordenamento fiscal e financeiro. Além disso, consistiu um passo importante para práticas de governo mais republicanas ao representar um sólido indicativo institucional aos agentes de mercado de que a administração pública está comprometida com a austeridade fiscal.

Com a entrada em vigor da LRF, O PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual) tiveram seus processos de elaboração alterados. A flexibilidade de gestão já não condizia mais com o processo de redemocratização do país e com a crise econômica pela qual a economia passava, com isso o PPA passou a ser exigido de todos os entes da federação, o que não ocorria antes da LRF. Chieza (2008) considera a Lei de Diretrizes Orçamentárias como um elo entre o PPA e a LOA, que foi instituído para aumentar o tempo de discussão sobre o orçamento anual. No que se refere a LDO, a LRF trouxe as seguintes condições:

i) dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas; ii) definir critérios para a limitação de empenho, caso ao final de um bimestre, a receita realizada não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal definidas no Anexo de Metas Fiscais e também no caso, da dívida consolidada do Ente da Federação, no final de um quadrimestre, ultrapassar o limite estabelecido, o mesmo deverá ser a ele reconduzido nos três quadrimestres subsequentes, sendo que no primeiro, deverá reduzir em pelo menos 25%; iii) apresentar normas pertinentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários bem como requisitos para transferências de recurso a entidades públicas e privadas; iv) integrar o Anexo de Metas Fiscais. O mesmo deverá apresentar as metas fiscais para o exercício e para os dois seguintes; avaliação das metas relativas ao ano anterior; demonstrativos das metas anuais comparando-as com três anos anteriores; evolução do patrimônio líquido; avaliação da situação financeira atuarial, demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia da receita e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; v) Finalmente, a LDO deverá conter também o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, informando quais as providências que serão tomadas caso as contingências e riscos se efetivem. (CHIEZA, 2008, p.60-61).

As alterações, acima citadas pela autora e contempladas no artigo 4º da LRF, tornam evidente o caráter mais rígido dos novos procedimentos para o planejamento das ações dos entes da administração pública. Ademais, o controle dos custos e a avaliação dos resultados dos programas estatais visam melhorar a alocação e a racionalização dos gastos públicos.

No que tange à Lei Orçamentária Anual, cuja elaboração é orientada pela LDO (artigo 165, §2º, CF/88), a LRF também amplia as exigências de compatibilidade entre a LDO e o orçamento anual, conforme o artigo 5º da LRF que dispõe:

O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: (...) b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual. § 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional. § 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica. § 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. § 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição. § 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Assim como ocorreu com a LDO, a Lei Orçamentária Anual adquiriu maior relevância com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LOA passou a disciplinar todas as ações do Governo, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal, ao exigir que a realização de qualquer gasto público esteja condicionada a sua anterior previsão no respectivo orçamento anual. Dessa forma, cada nível de governo elabora sua própria previsão orçamentária, certo de que cada um possui suas despesas e responsabilidades.

Após as breves considerações acerca das modificações ocorridas no PPA, na LDO e na LOA em decorrência da LRF, salienta-se que essas três leis regem o ciclo orçamentário público brasileiro por serem interligadas, compatíveis e harmônicas entre si. Cabendo exclusivamente ao poder executivo formulá-las, por meio de seus órgãos de planejamento. Contudo, o planejamento orçamentário e a realização das despesas são fiscalizados pelos órgãos de controle interno, externo ou social, sendo que o Ministério Público é chamado a intervir quando irregularidades são constatadas.

Além de modificar a gestão de planejamento, a LRF também promoveu mudanças significativas na gestão fiscal brasileira, destinando grande atenção tanto à despesa com pessoal, quanto aos aspectos relacionados à dívida e ao endividamento público.

A LRF, propriamente, não inovou ao estabelecer limites às despesas com pessoal, visto que as Leis Camatas I e II (Lei Complementar nº 82/1995 e Lei Complementar nº 96/1999, respectivamente), anteriormente, já haviam disciplinado a referida matéria. Entretanto, a LRF avança na temática ao: especificar limites de despesa com pessoal para cada um dos poderes (Legislativo, Executivo, Judiciário); constituir vedações ao poder ou órgão quando este ultrapassar 95% do limite de despesa com pessoal; estabelecer alerta quando a despesa atingir 90%; estipular prazo para que o percentual excedente ao limite seja eliminado, de acordo com o artigo 23; e, ao definir, nos moldes do artigo 71, que até do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF, a despesa total com pessoal não poderá ultrapassar, a despesa do exercício anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido no artigo 20.

No concernente à dívida e ao endividamento, apesar do conjunto de mudanças institucionais introduzidas no período entre 1985 e 1988 - realizadas com o objetivo controlar os gastos a fim de reduzir o financiamento do setor público – houve significativa elevação da dívida. Conforme Nascimento e Debus (2002), a dívida pública líquida brasileira em 1994 representava 13% do PIB, em 2000 passou para os surpreendentes 50%, o que justifica a relevância da tratativa do tema na nova legislação. Ainda que a LRF não estabeleça limites para o endividamento, definiu prazo de 90 dias para que o Executivo encaminhasse, ao Senado Federal, proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios, conforme preceitua o artigo 30 do referido dispositivo legal. Os limites que tratam o mencionado artigo, foram estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 40 de 20 de dezembro de 2001.

Outra mudança trazida pela LRF, explicitada no Artigo 48, se refere ao já mencionado, princípio da transparência. Tal princípio prescreve ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, incluindo suas versões simplificadas. Outrossim, a LRF compõe o conjunto das disposições que corroboram para o avanço formal da transparência na administração pública no Brasil. Ao ampliar o acesso das informações pelos cidadãos, tal legislação permite maior fiscalização da gestão pública, o que favorece o exercício da cidadania.

No entanto, no campo teórico, há a discussão de que a mudança institucional, provocada pela LRF, prejudicaria as ações estatais em períodos de crise. A justificativa para tal afirmação

estaria no fato de que a limitação dos gastos públicos impediria a adoção de medidas *keynesianas* indispensáveis para a retomada do crescimento econômico em épocas de recessão.

A partir da análise das regras e normas definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, até aqui abordadas, no próximo capítulo demonstrar-se-á o impacto dessas mudanças no desempenho das finanças públicas dos municípios.

6 O IMPACTO DA LRF SOBRE AS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS

Na literatura, há diversos estudos empíricos que contribuem para a análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças dos municípios. Muitos desses trabalhos, além de investigarem as receitas e gastos públicos antes e após a vigência desta Lei, de forma enriquecedora, também esmiúçam variáveis independentes de natureza política que exercem influência sobre o gasto público. Afinal, a LRF também fora elaborada com o objetivo de “romper de forma definitiva o círculo vicioso de pacotes emergenciais para socorrer governos em dificuldades, bem como evitar a utilização de forma sistemática do ciclo político”, reduzindo o comportamento oportunista de final de mandato, conhecido como "Ciclo Político Eleitoral". (SANTOLINI; JAYME JR.; REIS, 2009, p. 898)

Cossio (2001), ao afirmar que a descentralização fiscal constitui uma das tendências mais relevantes e generalizadas dos processos de desenvolvimento econômico contemporâneos, reconhece que a materialização dos benefícios microeconômicos dessa descentralização está condicionada a fatores políticos e institucionais que vigoram numa determinada estrutura federativa, tais como regras eleitorais, orientação ideológica, formas de governo, normas que regulamentam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fragmentação da representação política.

Nesse sentido, o autor apresenta duas visões conflitantes sobre os benefícios e custos da descentralização fiscal: sob a ótica favorável, a desconcentração do poder na obtenção de tributação e nas responsabilidades de gasto produz ganhos de bem-estar devido ao aumento de eficiência na provisão de bens e serviços públicos, promovendo melhor adequação da oferta de bens públicos às necessidades locais; o segundo enfoque possui conotação negativa ao alertar para os custos associados à perda de controle da política macroeconômica por parte do governo central pela redução no grau de manobra tanto no lado da receita como no da despesa. O autor mostra também que há uma tendência conservadora do eleitorado em relação à política fiscal, ou seja, uma maior participação do eleitorado conservador levaria a uma política fiscal mais austera.

Outra interessante análise fora realizada por Nakaguma e Bender (2005) com o objetivo de verificar o impacto da LRF e da Emenda da reeleição sobre a receita dos estados brasileiros. Como resultado, os autores obtiveram um coeficiente negativo em uma variável *dummy* de LRF, tanto para as receitas totais, receitas de capital e operações de crédito, quanto para a despesa total (não significativa), despesa corrente (não significativa), despesa de custeio e

despesa de capital. Esse estudo também apontou evidências de gastos maiores em anos eleitorais, mesmo naqueles em que a LRF já estava vigendo.

Uma pesquisa realizada, nos municípios brasileiros no período de 1998 a 2004, por Menezes (2006), analisou o impacto da LRF sobre as despesas classificadas por categoria econômica e por função. Os resultados obtidos indicaram que houve redução da despesa orçamentária em face da LRF, comprovando a eficácia desta em promover o ajuste orçamentário. Contudo, essa redução se deveu, basicamente, à diminuição das despesas com social e infraestrutura, com destaque para a última, ou seja, o ajuste do orçamento promovido pela lei se deu sobre os componentes menos rígidos dos gastos. Além disso, em estudo anterior sobre a temática, Menezes (2005) levou em consideração variáveis políticas, cujas conclusões foram as seguintes: quanto maior a competição por cargos no Poder Legislativo, maior será o número de projetos ofertados, conseqüentemente a tendência é os eleitores optem por projetos eleitorais comprometidos com a disciplina fiscal; a preferência do eleitorado é por política redistributiva o que requer elevação nas despesas com bens públicos; e, que os prefeitos filiados ao mesmo partido do presidente da República tendem a estarem mais comprometidos com a disciplina fiscal.

Giuberti (2005), quanto à fragmentação política, em seus estudos, concluiu que o sistema majoritário, no qual o candidato é eleito pela maioria dos votos, proporciona o dualismo político. Contudo, em se tratando do sistema majoritário, cujas eleições ocorrem em dois turnos com exigência da maioria absoluta dos votos pelo sistema proporcional, onde as vagas conquistadas são proporcionais à votação do partido, há o favorecimento ao multipartidarismo. Essa ampla gama de partidos políticos representa dispersão e falta de hegemonia o que, de acordo com Cossio (2001), faz com que o governo tenha a necessidade de realizar negociações com parlamentares com o objetivo de formar uma base aliada. Essa busca de apoio provoca aumento dos gastos públicos pela concessão de benefícios aos diversos grupos de interesse.

Os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas municipais, também foram analisados por Fiovarante *et al.* (2006). Com o objetivo de avaliar a evolução dessas finanças à luz dos limites impostos pela lei, dividiram o estudo em dois períodos: antes (1998-2000) e depois da LRF (2001-2004). Ainda no decorrer do trabalho, os autores verificaram que a LRF definiu um limite de gasto superior aos padrões médios dos municípios examinados. Isso fora confirmado com os resultados da pesquisa. O limite imposto pela LRF de 60% da receita corrente líquida, gerou uma convergência da variável despesa de pessoal/receita corrente líquida à classe imediatamente inferior ao limite de 60%. Essa constatação questiona a efetividade da LRF em controlar gastos excessivos dos municípios

brasileiros, já que poucos apresentaram gastos superiores a esse limite. Isso poderia estimular os municípios que gastavam pouco a aumentar seus gastos com pessoal, fato este comprovado pela matriz ergótica (concentração de gastos se situa logo abaixo do limite imposto). Outro aspecto observado pelos autores se refere à concentração da dívida consolidada dos municípios no período anterior à LRF para o período seguinte, isto é, o número de municípios que ultrapassavam o teto da LRF do primeiro para o segundo período diminuiu. No entanto, a participação da dívida desses municípios aumentou em relação ao total da dívida dos municípios. Por fim, ao avaliarem o quociente da Despesa Corrente Líquida pela Receita Corrente Líquida por município, observaram que esse cai na média dos municípios. Assim, concluem que a LRF se mostra eficiente ao diminuir a relação DCL/RCL dessa média. Tal diminuição é, em parte, decorrente da maior arrecadação própria municipal.

Chieza (2008)² analisou o ajuste das finanças públicas dos municípios gaúchos à LRF no período de 1997 a 2004. Os resultados econométricos obtidos pela autora apontaram que: as despesas sociais, administrativas e em infraestrutura tiveram redução em função da LRF; os coeficientes das variáveis de despesas por categoria econômica mostraram que houve queda nas outras despesas correntes e na despesa de capital; no concernente às variáveis políticas, a coincidência entre o partido do prefeito e do presidente da República não apresentou resultados significativos em nenhuma das estimações; em relação à variável participação dos eleitores não foi possível afirmar se esta impactou o gasto; das nove variáveis dependentes analisadas, apenas a despesa de capital (com coeficiente positivo) e o superávit (coeficiente positivo) apontaram relação entre preferência do eleitorado e a variação do gasto; a variação competição apresentou coeficientes positivos para as despesas sociais e com infraestrutura e negativo para os gastos administrativos; e, contrapondo os resultados obtidos por Giuberti (2005) e Cossio (2001), no caso da fragmentação partidária nos dois únicos casos em que os coeficientes mostraram-se significativos, os coeficientes demonstraram que quanto maior a fragmentação partidária, menor o gasto orçamentário total e maior o superávit. Diante desse resultado, contrário ao dos autores mencionados acima, a autora argumenta que a maioria Parlamentar abre espaço para uma política orçamentária mais expansionista visto que seria a não necessidade de apoio parlamentar que possibilitaria a aprovação de todos e/ou da maioria dos projetos, assim a ausência de contraditório provocaria a elevação dos gastos públicos.

² A pesquisa de Chieza, além da análise econométrica aqui abordada, incorporou análise estatística e pesquisa de campo para identificar mudanças em três frentes: I) na Gestão de Pessoas; II) na gestão do ciclo orçamentário, composto pelo PPA, LDO e LOA; e, III) da ampliação ou não da transparência e do controle social.

Santolini *et al* (2009), realizou um estudo dos prováveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no comportamento das despesas dos municípios de Minas Gerais. Para tanto, analisou o período de 1995 a 2005 de maneira a contemplar cenários anteriores e posteriores da LRF. A partir disso, comparou o comportamento das prefeituras municipais no concernente às suas políticas de gastos. Inicialmente, identificou uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros, resultados estes já obtidos para os municípios brasileiros por Fiovarante *et al.* (2006), Menezes (2005) e Giuberti (2005). Adicionalmente, constatou a convergência do gasto com investimento. Embora a LRF possua como objetivo central o controle dos gastos públicos na busca de uma administração mais transparente dos recursos, os autores identificaram que a junção de elementos pós ano 2000 desencadeou um processo de convergência de gastos com pessoal e austeridade das despesas de investimento em relação à receita total, decorrentes do aumento das transferências das receitas correntes, da restrição às operações de crédito, e do processo de equalização dos gastos de pessoal pós-promulgação da LRF. Com base nisso, concluíram que a LRF elevou a dependência das receitas de transferências correntes.

Ao sugerir explicitamente que os municípios poderiam aumentar seus gastos com pessoal até o limite de 60%, a LRF levou os municípios a associarem diretamente aumento das transferências correntes com gastos de pessoal, além de reduzir o vínculo entre a despesa de investimento e a arrecadação tributária. Como a LRF obriga uma relação de equilíbrio entre receita e despesa orçamentária, associado ao fato de que as despesas com pessoal são de difícil corte, qualquer cenário em que haja uma redução das receitas por transferências deverá incidir sobre os gastos de investimento. Em outras palavras, em um ambiente de depressão macroeconômica, as rígidas regras e as severas punições previstas na LRF acabam limitando os gastos em investimentos públicos, pois essa é a área mais suscetível a cortes para que os limites fiscais sejam atingidos uma vez que os demais gastos apresentam uma estrutura mais rígida, sendo mais complicado alterá-los. (SANTOLINI; JAYME JR.; REIS, 2009)

Posteriormente, Nakaguma e Bender (2010) realizaram um estudo específico dos determinantes políticos no comportamento fiscal dos estados. A fim de estudarem o ciclo eleitoral utilizaram três variáveis *dummies*, uma para o ano pré-eleitoral, outra para o ano eleitoral e uma terceira para o ano pós-eleitoral. Para captar o efeito da Emenda Eleitoral, os autores utilizaram, no modelo econométrico, uma variável cujo resultado indicou que a nova lei introduziu um estímulo às manipulações eleitoreiras. Para captar, os componentes estruturais presentes nas variáveis orçamentárias, o modelo incluiu tendências determinísticas no qual verificou-se o decréscimo na magnitude do ciclo ao longo do tempo, contudo de forma não linear. Por fim, incluíram variáveis de controle no modelo: taxa de crescimento do PIB nacional, taxa de inflação, uma *dummy* para capturar o efeito dos programas de Refinanciamento (Lei

9496/97) e outra *dummy* para detectar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Suplementarmente, adicionaram variáveis de: ideologia partidária, fragmentação do eleitorado e outra para identificar se o governante pertence ou não, ao mesmo partido do Presidente da República. Os resultados mostraram ciclos bem definidos, tanto nas receitas quanto nas despesas orçamentárias, caracterizados por acentuada elevação em anos eleitorais, seguido por queda em anos pós-eleitorais. Entretanto, os autores concluem que esses ciclos existem nas democracias jovens e vão se reduzindo à medida em que os eleitores vão adquirindo experiência e conhecimento capazes de coibir manipulações eleitoreiras, tornando-se assim fiscalmente conservadores.

Em estudo mais recente, Mello e Dalchiavon (2012) analisaram a Lei de Responsabilidade Fiscal e o seu impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. O resultado obtido demonstrou que em 63% dos municípios analisados houve redução significativa no endividamento, que em 33% houve redução no pagamento dos encargos da dívida e que em 11% houve redução no número de períodos de pagamento. No que se refere aos limites de endividamento, mencionam que os municípios pesquisados estão de acordo com os limites impostos pela LRF. Com base em suas análises, os autores afirmam que a LRF tem sido eficaz em reduzir possíveis exageros por parte das administrações municipais, por meio dos pressupostos de transparência e planejamento na condução das contas públicas.

Os estudos expostos neste capítulo mostram que a LRF provocou mudanças na gestão das contas públicas municipais, algumas positivas, outras não. Os resultados obtidos indicam que a LRF obteve êxito em restringir os gastos dos municípios. Contudo, em geral, o ajuste à Lei ocorreu em maior grau nas despesas relacionadas a investimentos, principalmente em infraestrutura. Diante desses resultados, é relevante avaliar, em um período mais longo de tempo, o impacto da LRF sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros, é o que se fará no próximo capítulo tendo como objeto de estudo os municípios do estado de Mato Grosso.

7 O IMPACTO DA LRF SOBRE OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Conforme visto no Capítulo 5, os diversos estudos econométricos realizados em diferentes estados brasileiros indicam resultados positivos e negativos da LRF sobre os gastos e as dívidas municipais e estaduais. Contudo, a relevância do assunto em questão faz com que a análise do impacto da referida legislação seja necessária também em outros estados, sobretudo nos municípios mato-grossenses. Assim, objetiva-se neste capítulo, com base na revisão da literatura e por meio de estimações econométricas, analisar o impacto da LRF sobre as despesas, classificadas por função e por categoria, dos municípios do estado de Mato Grosso. Ademais, com o propósito de controlar o efeito de outros fatores sobre as despesas, foram utilizadas variáveis políticas independentes referentes à competição por vagas no legislativo, fragmentação partidária e participação do eleitorado.

7.1 METODOLOGIA

Os dados analisados neste estudo contemplam os 141 Municípios que compõem o estado de Mato Grosso durante os anos de 1994 a 2016, considerando, assim, período imediatamente anterior e posterior à vigência da LRF. Os números relativos às despesas e às receitas dos municípios foram obtidos no banco de dados da FINBRA, por meio do site do Tesouro Nacional que disponibiliza as Finanças Públicas do Brasil – Dados Contábeis de Municípios.

No concernente à classificação funcional da despesa, para os anos de 2002 a 2016, utilizou-se a classificação estabelecida pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão. A partir desta, as despesas por função foram agregadas em 4 (quatro) categorias: Despesas Administrativas; Despesas de Infraestrutura; Despesas Sociais; e Outras Despesas, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 1 - Classificação da despesa orçamentária por função nos anos de 2002 a 2016

Administrativa	Infraestrutura	Social	Outras
1-Legislativa	18-Gestão Ambiental	8-Assistência Social	3-Essencial à Justiça
2-Judiciária	19-Ciência e Tecnologia	9-Previdência Social	5-Defesa Nacional
4-Administração	20-Agricultura	10-Saúde	6-Segurança Pública
	22-Indústria	11-Trabalho	7-Relações Exteriores
	23-Comércio e Serviços	12-Educação	28-Encargos Especiais
	24-Comunicações	13-Cultura	
	25-Energia	14-Direitos da Cidadania	
	26-Transporte	15-Urbanismo	
		16-Habitação	
		17-Saneamento	
		21-Organização Agrária	
		27-Desporto e Lazer	

Fonte: Portaria nº 42/1999 e Chieza (2008, p. 73)

Os dados disponibilizados referentes aos anos de 1996 a 2001 não seguiram exatamente a classificação preceituada pela Portaria nº 42/1999. Contudo, foi possível agregar as despesas por função de maneira análoga à classificação utilizada para o período 2002/2016, como mostrado nos Quadros 4, 5 e 6.

Quadro 2 - Classificação da despesa orçamentária por função no ano 1996

Administrativa	Infraestrutura	Social	Outras
Legislativa	Agricultura	Educação e Cultura	Outras
Judiciária	Indústria e Comércio	Habitação e Urbanismo	
Planejamento	Transporte	Saúde e Saneamento	
		Assistência e Previdência	

Fonte: Chieza (2008, p. 73) e critérios definidos pela autora

Quadro 3 - Classificação da despesa orçamentária por função no ano 1997

Administrativa	Infraestrutura	Social	Outras
Legislativa	Agricultura	Educação e Cultura	Defesa Nacional e Segurança Pública
Judiciária	Comunicação	Habitação e Urbanismo	Desenvolvimento Regional
Planejamento	Energia e Recursos Minerais	Saúde e Saneamento	Relações exteriores
	Indústria, Comércio e Serviços	Trabalho	Outras funções
	Transporte	Assistência e Previdência	

Fonte: Chieza (2008, p. 73) e critérios definidos pela autora

Quadro 4 - Classificação da despesa orçamentária por função nos anos de 1998 a 2001

Administrativa	Infraestrutura	Social	Outras
Legislativa	Agricultura	Educação e Cultura	Segurança Pública
Judiciária	Indústria e Comércio	Habitação e Urbanismo	Desenvolvimento Regional
Planejamento	Transporte	Saúde e Saneamento	Outras
	Energia e Recursos Minerais	Assistência e Previdência	
	Comunicações		

Fonte: Chieza (2008, p. 73) e critérios definidos pela autora

Quanto aos dados de despesa por função relativos aos anos de 1994 e 1995, não foi possível inseri-los na análise por não terem sido disponibilizados nos portais de transparência.

No concernente às despesas por categoria econômica, as variáveis utilizadas nesta pesquisa são: despesa orçamentária; despesa corrente; despesa com pessoal; outras despesas correntes; despesa de capital. A despesa orçamentária compreende o somatório da despesa corrente e da despesa de capital. A despesa corrente é obtida com a soma da despesa com pessoal, juros da dívida e outras despesas correntes. Em relação à despesa de capital, assim como Chieza (2008), optou-se neste estudo pela análise agregada, visto que, se fosse adotado unicamente o item investimento, as transferências de capital (que representam parcela significativa dos investimentos realizados pelo município) seriam excluídas da análise.

Quanto aos dados inerentes à Receita Orçamentária, também, fez-se a opção pela análise agregada. A amplitude do período analisado aliado ao fato de o estudo ter se estendido a todos os municípios do Mato Grosso, gerariam um conjunto amplo de dados a serem compilados, caso o estudo destas fossem de forma detalhada, o que inviabilizaria a consecução deste estudo no prazo determinado.

Já os dados eleitorais, foram obtidos junto aos sites do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e do TRE-MT (Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Mato Grosso). Como o período de análise deste estudo é de 1994 a 2016, foram utilizados os dados inerentes ao número de candidato ao legislativo municipal, número de vagas na câmara de vereadores, número de vereadores eleitos por partido, número de votantes e número de eleitores para cada município mato-grossense, das eleições municipais de 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012. Os dados das eleições municipais de 1992 não estão disponíveis nos sites dos referidos Tribunais e, por este motivo, a inserção dos dados eleitorais na análise econométrica somente foi realizada a partir de 1997. Insta salientar também, que estão incompletos os dados disponibilizados das eleições de 1996. Quanto aos dados relativos ao partido do governador, foram utilizados os das eleições de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.

A análise do impacto da LRF sobre as finanças dos municípios é realizada com a utilização de uma variável *dummy*, que assume valor igual a 0 (zero) até o ano de 2000 e valor igual a 1 (um) a partir de 2001. Apesar de a LRF ter entrado em vigor no ano de 2000, adota-se aqui o mesmo critério utilizado por Chieza (2008), visto que naquele ano o orçamento de 2000, aprovado sob a vigência de outras normas legais, já estava em execução, o que fez com que o Tribunal de Contas não fiscalizasse com tanto rigor.

Quanto às variáveis políticas são similares às utilizadas nos trabalhos de Cossio (2001), Menezes (2005) e Chieza (2008), quais sejam: competição por vagas no legislativo municipal, índice de participação dos eleitores e fragmentação partidária.

A coincidência entre o partido do prefeito e o partido do governador do estado é uma variável *dummy* que assume valor 1 (um) quando os partidos coincidem e 0 (zero) quando não coincidem.

O coeficiente da competição por vagas no Legislativo municipal é obtido da seguinte forma:

$$\text{Competição} = \frac{\text{Número de candidatos}}{\text{Número de vagas no Legislativo}}$$

A participação dos eleitores será dada por:

$$\text{Participação} = \frac{\text{Número de votantes na eleição municipal}}{\text{Número de eleitores do município}}$$

O índice de fragmentação partidária que mede a dispersão ou concentração de vagas por partido no Legislativo municipal, é obtido pela seguinte equação:

$$\text{Fragmentação} = (1 - \sum_{i=1}^n w_i^2)$$

Onde:

n = número de partidos com representação na Câmara de Vereadores

w_i = razão entre o número de vereadores do partido i e o total de vereadores

A análise do resultado do índice F, permite as seguintes conclusões:

Se, $F = 0$, todos os vereadores pertencem ao mesmo partido

Se, $F = 1$, cada um dos vereadores pertence a um partido diferente

Quanto mais próximo de 0 for F, menor é a fragmentação (ou maior a concentração)

Quanto mais próximo de 1 for F, maior é a fragmentação (ou menor a concentração)

As variáveis de despesa por função e por categoria econômica e de receita orçamentária são utilizadas em termos de unidades monetárias *per capita*, a fim de equacionar a heterogeneidade dos municípios mato-grossenses analisados. Além disso, esses dados foram atualizados a valores de 31 de dezembro de 2016 pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Abaixo são apresentadas a estatística descritiva destas variáveis.

Tabela 1 - Estatística Descritiva das Variáveis dependentes e independentes

Variável	Descrição da Variável	Média	Mediana	Máx.	Mín.	Desvio Padrão	Observações
DADM	Despesa Administrativa	661,49	517,91	3.608,37	0,00	453,96	2.701
DINFR	Despesa de infraestrutura	249,31	178,79	7.427,78	0,00	279,85	2.701
DSOC	Despesa Social	1.682,99	1.522,58	9.097,50	0,00	925,08	2.701
OUTD	Outras despesas	32,15	15,77	2.489,21	0,00	64,53	2.701
DORC	Despesa Orçamentária	2.788,49	2.212,30	205.421,70	1,41	5.946,45	2.927
DCOR	Despesa Corrente	2.349,02	1.832,40	169.271,30	0,76	5.114,01	2.927
DPES	Despesa com Pessoal	1.162,82	884,45	108.918,80	0,31	2.991,42	2.927
JUR	Juros da Dívida	5,60	0,00	2.104,58	0,00	66,60	2.927
ODCOR	Outras Despesas Correntes	1.064,53	864,52	59.927,72	0,00	2.153,72	2.927
DCAP	Despesa de Capital	439,37	300,94	36.150,39	0,00	937,96	2.927
ROC	Receita Orçamentária	2.636,86	2.330,65	14.668,43	1,47	1.573,13	2.934
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal	0,69	1,00	1,00	0,00	0,46	3.243
COI	Coincidência Partidária	0,17	0,00	1,00	0,00	0,38	2.820
PAR	Participação do eleitorado	0,82	0,82	0,98	0,55	0,06	2.748
COM	Competição por vagas	5,28	4,78	20,20	1,22	2,39	2.752
FRA	Fragmentação partidária	0,75	0,76	1,00	0,20	0,09	2.752

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A partir dos dados obtidos, foram realizadas estimações econométricas com dados em painel para os municípios mato-grossenses de acordo com o modelo geral, abaixo especificado, adaptado de Chieza (2008).

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 roc_{it} + \beta_2 LRF + \beta_3 coi_{it} + \beta_4 com_{it} + \beta_5 par_{it} + \beta_6 fra_{it} + V_i + \varepsilon_{it}$$

Y: representa as variáveis dependentes que são as funções (administrativa, infraestrutura, social) e categorias econômicas da despesa (despesa orçamentária total, despesa corrente, despesa de pessoal, outras despesas correntes e despesa de capital) e superávit, para o município i no período t .

β_0 : intercepto

roc: receita orçamentária

LRF: variável *dummy*. Assume valor 1 a partir de 2001 e valor 0 nos anos anteriores.

coi: variável *dummy* de coincidência entre o partido do prefeito e o partido do governador do estado

com: índice de competição por vagas no Legislativo municipal

par: índice de participação do eleitorado nas eleições municipais

fra: índice de fragmentação

V: unidade residual específica para cada unidade *cross-section*

ϵ : resíduo da regressão

i: indicador de *cross-section*

t: indicadores de tempo; $t=1994, 1995, \dots 2016$.

Para analisar o impacto da LRF e das variáveis políticas, conforme modelo acima, utilizou-se dois métodos de estimação, o RE (Efeitos Aleatórios) e o FE (Efeitos Fixos).

No modelo de efeitos aleatórios V_i é um valor amostral correspondente a seção i de uma variável aleatória μ_i tal que:

$$E(\mu_i) = 0$$

$$E(\mu_i^2) = \sigma_\mu^2$$

$$E(\mu_i \mu_j) = 0, \text{ para } i \neq j$$

No modelo de efeitos fixos, V_i representa a diferença em relação a B_0 determinada pela seção i .

O método de Mínimos Quadrados Generalizados é empregado no modelo de efeitos aleatórios. Já no modelo de efeito fixo, o método utilizado é o de Mínimos Quadrados Ordinários. Com base no teste de *Hausman* é definido o que melhor se adequa ao processo gerador de dados.

Com base na literatura abordada no Capítulo 5, espera-se o seguinte efeito das variáveis sobre a despesa:

Quadro 5 - Sinais esperados dos coeficientes das variáveis

	Roc	LRF	Coi	Par	Com	Fra
Despesa Administrativa	+	-	-	-	-	+
Despesa de Infraestrutura	+	-	+	+	+	-
Despesa Social	+	-	+	+	+	-
Outras Despesas	+	-	+	+	+	-
Despesa Orçamentária	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	+
Despesa Corrente	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	+
Despesa com Pessoal	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo
Juros da Dívida	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo
Outras Despesas Correntes	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo
Despesa de Capital	+	-	+	+	+	-

Fonte: Elaborado pela autora (2018), com base em Chieza (2008).

roc: Espera-se coeficientes positivos para todas as categorias e funções de despesa, uma vez que são as receitas que, em grande parte, definem as despesas.

LRF: Como uma das exigências desta Lei é um maior controle sobre as despesas públicas, espera-se sinal negativo para todas as categorias e funções de despesa.

coi: a coincidência partidária entre prefeito e governador poderá gerar efeito ambíguo. Por um lado, o grau de solidariedade entre estes chefes do executivo poderá proporcionar maiores repasses de recursos aos municípios e, conseqüentemente, aumento da despesa. Por outro, poderá ocorrer um pacto de ajuste fiscal entre eles, o que diminuiria as despesas. Esse controle de gastos afetaria negativamente as despesas administrativas e positivamente as despesas sociais, de infraestrutura e de capital.

par: Espera-se que uma maior participação política dos eleitores repercuta no aumento das despesas: social, infraestrutura e de capital. Em contrapartida, o sinal esperado para as despesas administrativas é negativo.

com: Quanto maior a competição por vagas no Legislativo municipal maior será o número de projetos apresentados aos eleitores. Estes, tendem a optar por projetos sociais e de infraestrutura. Assim, espera-se sinal positivo para as variáveis de despesa social, despesa com infraestrutura e despesa de capital e, sinal negativo para as despesas administrativas.

fra: Maior fragmentação partidária aumenta a necessidade de “negociatas” para formar base de apoio, o que envolve concessão de benefícios e cargos. Visto isso, espera-se sinal positivo para

a despesa administrativa, despesa orçamentária, despesa corrente. E, sinal negativo para despesa social, despesa de infraestrutura e despesa de capital.

7.2 RESULTADOS ECONOMETRICOS

Com base nas estimações econométricas objetiva-se analisar o impacto da LRF sobre as despesas classificadas por função, por categoria e sobre a despesa total (Despesa Orçamentária), cujas estimações estão demonstradas, respectivamente, nas tabelas 2, 3 e 4. Para tanto, foram utilizados os métodos de efeitos aleatórios e fixos. O teste de Hausman apontou que o modelo se ajusta melhor à modulação pelo efeito fixo, com exceção da Variável Dependente Juros da Dívida (cujos resultados não apresentaram significância). Quanto à significância global do modelo, o teste F apresentou resultados significativos a 1%.

Tabela 2 - Resultados das estimativas dos modelos com dados em painel para as Despesas por Função

	Despesa Administrativa	Despesa de Infraestrutura	Despesa Social	Outras Despesas
ROC	0,14***	0,09***	0,54***	0,003**
LRF	-24,58	-104,56***	138,26***	26,73***
COI	-0,72	2,27	3,44	-1,71
PAR	135,78	-162,98	469,13***	48,09
COM	-15,23***	-13,43***	4,71	2,17**
FRA	-75,93	-272,36***	152,81*	-0,55
CONS	307,11***	504,11***	-461,65***	-49,38*
Efeitos	Fixos	Fixos	Fixos	Fixos
R ²	0,820568	0,397861	0,895982	0,218057
R ² Ajustado	0,809769	0,361623	0,889722	0,170999
Observações	2573	2573	2573	2573

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Notas:

*** significativo a 1%

** significativo a 5%

* significativo a 10%

não significativo.

Confirmando o que era esperado, a variável dependente Receita Orçamentária mostrou-se estatisticamente significativa e com coeficiente positivo para todas as variáveis dependentes das despesas classificadas por função. As estimações apontaram que o aumento de R\$ 1,00 *per capita* na Receita Orçamentária ocasiona aumento (por habitante) de: R\$ 0,14 na Despesa Administrativa; R\$ 0,09 com Despesas em Infraestrutura; R\$ 0,54 em Despesas Sociais. Resultado este que se justifica ante o pressuposto de que são as receitas que definem o grau das despesas nos municípios.

Quanto ao impacto da LRF sobre os gastos municipais, nas estimações da variável dependente Despesa Administrativa, embora com coeficiente negativo consoante previsto, o

resultado encontrado não apresentou significância. Contudo, com a LRF, houve redução de R\$ 104,56 por habitante com despesas em infraestrutura, o que pode ser devido aos ajustes promovidos pela Lei. Como sugere Menezes (2005), esses ajustes ocorreram mediante redução nos componentes menos rígidos dos gastos, caso das despesas com infraestrutura, visto que em outras despesas há forte rigidez devido à vinculação das receitas. A LRF ocasionou aumento na Despesa Social na ordem de R\$ 138,26 por habitante, diferentemente dos resultados econométricos obtidos por Menezes (2006) e Chieza (2008) que obtiveram coeficiente negativo para esta variável. Esse resultado pode ser decorrente da composição dessa despesa a qual é formada em grande parte por despesas vinculadas, o que as torna menos suscetíveis a cortes, sendo assim, prioritárias. As Outras despesas (essencial à justiça, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores e encargos especiais) tiveram seus valores aumentados em R\$ 26,73 por habitante após a LRF.

Com relação às variáveis eleitorais, a variável de coincidência partidária entre o prefeito e o governador não demonstrou ser estatisticamente significativa para nenhuma das variáveis dependentes das despesas agregadas por função. Este resultado vai ao encontro do estudo realizado por Chieza (2008), segundo o qual esta variável também não fora significativa.

A variável explicativa do efeito da participação do eleitorado nas eleições municipais perante a despesa do município confirmou o que aduz a literatura no que se refere ao incremento na Despesa Social. As estimações apontaram que o aumento de 1% na participação do eleitorado provoca aumento de R\$ 469,13 nesta. Entretanto, para as demais despesas classificadas por função, os resultados não foram significativos.

A competição por vagas no Legislativo aponta que o aumento de um candidato por vaga na Câmara de vereadores provoca redução de R\$ 15,23, por habitante, em Despesa Administrativa e aumento de R\$ 2,17, por habitante, em Outras Despesas. Este resultado está em conformidade com o que prevê a literatura, segundo a qual o aumento na competição por vagas no Legislativo ocasiona aumento no número de projetos ofertados fazendo com que o eleitorado opte por projetos comprometidos com gastos em infraestrutura e sociais e menos com despesas administrativas. Mas, embora significativa, o coeficiente desta variável explicativa apresentou sinal negativo para Despesa com Infraestrutura, contrariando a literatura.

A variável fragmentação partidária somente mostrou-se significativa com relação à Despesa com Infraestrutura. Com coeficiente negativo de R\$ 272,36 per capita, indicou que quanto maior a fragmentação política na câmara dos vereadores menor será a despesa com infraestrutura. Este resultado está de acordo com o esperado, pois, conforme Cossio (2001), o aumento da fragmentação partidária faz com que o governo tenha a necessidade de realizar

negociações com parlamentares com o objetivo de formar uma base aliada. Essa busca de apoio provoca aumento dos gastos públicos pela concessão de benefícios aos diversos grupos de interesse os quais poderiam ser compensados com redução nas despesas sociais, de infraestrutura e despesas de capital.

A análise dos coeficientes de ajustamento obtidos possibilita afirmar que as variáveis independentes utilizadas no modelo explicam: aproximadamente 90% da Despesa Social; aproximadamente 80% da Despesa Administrativa; 39,79% da Despesa de Infraestrutura; e 21,80% das Outras despesas classificadas por função.

Tabela 3 - Resultados das estimativas dos modelos com dados em painel para as Despesas por Categoria

	Despesa Corrente	Despesa de Pessoal	Juros da Dívida	Outras Despesas Correntes	Despesa de Capital
ROC	0,73***	0,42***	0,001	0,35***	0,13***
LRF	-463,54	-303,09	-3,89	228,28	-158,26**
COI	71,61	54,98	0,67	-11,17	14,65
PAR	6445,22**	3989,64**	22,99	2929,13**	1569,20***
COM	7,70	26,89	1,20	-22,26	-22,24
FRA	707,11	646,79	1,36	542,89	-463,96*
CONS	-5052,18**	-3607,24**	-21,36	-2746,97***	-599,32
Efeitos	Fixos	Fixos	Aleatórios	Fixos	Fixos
R ²	0,133238	0,114599	0,002089	0,183677	0,137403
R ² Ajustado	0,080946	0,061183	-0,000250	0,134428	0,085362
Observações	2567	2567	2567	2567	2573

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Notas:

*** significativo a 1%

** significativo a 5%

* significativo a 10%

não significativo.

Analisando os resultados das estimativas do modelo econométrico para as Despesas por Categoria na Tabela 3, constata-se que a variável explicativa Receita Orçamentária apresentou significância para todas as variáveis dependentes incluídas nesta classificação de despesa, com exceção apenas das despesas relativas aos Juros da Dívida que não foram significantes para nenhuma das variáveis analisadas.

Com a LRF houve diminuição nas Despesas de Capital, que por sua vez englobam os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. O coeficiente negativo obtido indica que a magnitude desta redução é de R\$ 158,26 per capita. Isto mostra que nos municípios do estado de Mato Grosso o ajuste dos gastos à LRF se deu basicamente nas Despesas de Capital, visto que as demais despesas agregadas por categoria não apresentaram coeficientes significativos. Em resultado similar, Menezes (2006) afirmou que essa queda pode se dever a três causas principais: a) a restrição a operações de crédito que a LRF impôs por

meio da Resolução nº 43 do Senado Federal; b) a restrição ao endividamento imposta por meio da Resolução nº 40 do Senado Federal; e, c) a contenção de déficits excessivos preconizada pela LRF, que pressionou para baixo os gastos com maior nível de discricionariedade, ou seja, os menos rígidos, que foi o caso das despesas de capital.

No que tange às variáveis políticas, a única que mostrou-se estatisticamente relevante foi a que avalia a participação do eleitorado nas eleições municipais, a qual apresentou significância para todas as despesas por categoria, com exceção da variável dependente Juros da Dívida. Os resultados apontaram que o aumento da participação do eleitorado em 1% provoca aumento de: R\$ 6.445,22 em Despesas Correntes por habitante; R\$ 3.989,64 por habitante em Despesas com Pessoal, o que pode significar que quanto maior a participação do eleitorado, maior será a exigência destes por serviços públicos como educação e saúde, atividades estas intensivas em trabalho; R\$ 2.929,13 por habitante em Outras despesas Correntes, sinalizando que há uma relação direta entre gastos em outras despesas correntes e participação do eleitorado; e, R\$ 1.569,20 por habitante em Despesas de Capital, revelando que uma maior participação do eleitorado está relacionada a mais gastos em investimentos.

As variáveis independentes utilizadas no modelo, de acordo com os coeficientes de ajustamento (tabela 3), explicam: 13,32% da Despesa Corrente; 11,46% da Despesa com Pessoal; 18,37% das outras Despesas Correntes; e, 13,74% da Despesa com Capital.

Tabela 4 - Resultados das estimativas dos modelos com dados em painel para a Despesa Orçamentária (Despesa Total)

	(1)	(2)	(3)	(4)
ROC	0,86***	0,86***	0,86***	0,79***
LRF	-621,79	-631,09	-622,75	
COI	86,43	83,82		
PAR	8014,67**	8029,39**	8011,17**	5166,14*
COM	-14,56			
FRA	243,22			
CONS	-5651,71**	-5558,95**	-5521,63**	-3514,64*
Efeitos	Fixos	Fixos	Fixos	Fixos
R ²	0,134420	0,134513	0,134491	0,133895
R ² Ajustado	0,082199	0,083140	0,083494	0,083242
Observações	2567	2571	2571	2571

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Notas:

*** significativo a 1%

** significativo a 5%

* significativo a 10%

não significativo.

Na tabela 4, são apresentados os resultados das estimativas realizadas para a variável dependente Despesa Orçamentária (Despesa Total). Optou-se aqui, por analisar, primeiramente,

o modelo com todas as variáveis explicativas e, posteriormente, promover a retirada daquelas que não apresentaram significância. No modelo (1), que contemplou todas as variáveis explicativas, apenas a Receita Orçamentária e a Participação do eleitorado apresentaram coeficientes significativos. Conforme esperado, o sinal do coeficiente de ambas as variáveis é positivo, sugerindo que quanto maior a Receita Orçamentária, maior será a Despesa Orçamentária, assim como o aumento desta também está relacionado ao aumento da participação do eleitorado nas eleições municipais.

O modelo (2) exclui as variáveis que representam a Competição por vagas no legislativo municipal e a Fragmentação partidária, por terem sido as menos significativas neste modelo, o que aumentou em 3 o número de observações da amostra. Contudo, mesmo com a retirada destas variáveis, não houve alteração na significância das demais variáveis, permanecendo significativas apenas as variáveis que representam a Receita Orçamentária e a Participação do eleitorado nas eleições municipais.

O modelo (3) exclui do modelo anterior a variável Coincidência entre o partido do prefeito e do governador. Mais uma vez, a retirada de variáveis não alterou a significância das demais variáveis explicativas.

O modelo (4) exclui do modelo todas as variáveis que apresentaram coeficientes não significativos em todas as especificações. O resultado da estimativa apresentou coeficientes significativos para as variáveis restantes do modelo. De acordo com a estimativa, o aumento de R\$ 1,00 na Receita Orçamentária repercute em um aumento de R\$ 0,79 na Despesa Orçamentária, dados per capita. O coeficiente positivo e significativo da variável Participação do eleitorado, aponta que o aumento de 1% na participação do eleitorado nas eleições municipais, aumenta em R\$ 5.166,14, por habitante, na Despesa Orçamentária do município.

Assim, a análise econométrica deste estudo mostrou que das despesas, segundo a classificação por função (administrativa, de infraestrutura, social, outras despesas), apenas a Despesa com Infraestrutura apresentou redução em seu gasto em decorrência da LRF. Na análise das despesas por categoria econômica, o ajuste dos gastos dos municípios à Lei se deu basicamente nas Despesas de Capital. Com relação à Despesa Total, a LRF não mostrou-se significativa. Os resultados obtidos evidenciam que, ao serem compelidos a ajustar seus gastos, os municípios mato-grossenses o fizeram reduzindo basicamente as despesas em infraestrutura e as despesas em capital. A despesa em infraestrutura, classificada como despesa por função, é composta pelas despesas em gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, indústria, comércio e serviços, comunicação, energia e transporte. As despesas de capital são compostas pelos investimentos (obras, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e

constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro), pelas inversões financeiras (aquisição de imóveis ou bens de capital, etc.), e pelas transferências de capital. Portanto, em decorrência da LRF, as searas acima tiveram seus recursos restringidos.

8 CONCLUSÕES

O Estado, como ente responsável pelo planejamento e implementação de políticas públicas destinadas a um grupo específico de pessoas ou à sociedade como um todo, exerce relevante papel no desenvolvimento econômico e social do país. Contudo, a fim de evitar as arbitrariedades experimentadas no passado, a figura estatal tem sua atuação limitada pela Constituição Federal a fim de possibilitar a existência de um Estado Democrático de Direito.

Uma das formas pelas quais o Estado atua para atingir seus objetivos - sejam estes nas áreas: Social, Econômica, Infraestrutura ou de Gestão Pública – é pela criação de leis, cujo caráter obrigatório-sancionador tem o poder de regulamentar os mais variados aspectos inerentes à vida em sociedade. As instituições legais demonstram-se como um poderoso mecanismo utilizado pelo Estado, tanto para reger as relações entre os indivíduos, quanto para normatizar a conduta do Estado em relação aos indivíduos ou, ainda, a atuação dos diversos entes que compõem o Estado.

Assim, a legislação de um país pode exercer relevante influência na economia. Esta análise econômica mais abrangente só se tornou possível a partir da visão institucionalista da economia que teve o mérito de trazer as instituições para o centro da discussão. A Nova Economia Institucional passou a considerar os custos de transação e a racionalidade limitada dos agentes, pressupostos estes ignorados pela teoria clássica. Com isso, as instituições, tidas por North como “regras do jogo”, passaram a despertar interesse dos estudiosos, por serem estas as responsáveis por estruturar as interações políticas, econômicas e sociais. A partir de então, passou-se a se atentar para os efeitos que as mudanças estruturais ocasionam na economia. Nessa perspectiva que o presente estudo fora realizado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada em um contexto de reforma do Estado brasileiro. O esgotamento do modelo desenvolvimentista como indutor da economia, fez entrar em cena o pensamento neoclássico da economia prescrevendo aos países em desenvolvimento, uma série de reformas, sintetizadas no Consenso de Washington, a fim de restabelecer o equilíbrio macroeconômico destes. A propagação dos projetos de reformas estruturais levou o FMI a condicionar a concessão de empréstimos à adoção, pelos países-membros, entre os quais o Brasil estava incluído, de boas práticas de gestão fiscal e à realização de reformas estruturais e das condições de sustentabilidade da dívida pública.

Atendendo também a uma prerrogativa constitucional, a LRF visou o equilíbrio fiscal por meio da imposição, aos entes subnacionais, de restrições para o aumento das despesas e pela fixação de limites tanto para as Despesas de Pessoal, quanto para a Dívida Pública,

Garantia de Valores e Operações de Crédito, o que provocou verdadeira mudança institucional, constituindo um marco regulatório para o Brasil. Nesse sentido, há uma confluência entre as ideias da Nova Economia Institucional e a referida Lei. Primeiramente, esta mudança institucional ocorreu de maneira incremental já que esta fora antecedida pelas seguintes medidas: Lei Complementar 82/1995 e Lei Complementar 96/1999, que disciplinavam os limites das despesas com pessoal; Lei 9496/1997, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal; Emenda Constitucional 19/98, que modificou o regime e dispôs sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Essas, dentre outras medidas governamentais, diminuíram a resistência política e prepararam o caminho para a aprovação da LRF. Além disso, a LRF pode ser considerada as “regras do jogo”, que regulam o comportamento das esferas do governo que são os “jogadores”, que possuem o Estado como “árbitro” que rege o comportamento dos agentes governamentais na destinação de seus recursos.

A LRF alterou o processo de elaboração do PPA (Plano Plurianual), da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e da LOA (Lei Orçamentária Anual). O PPA passou a ser exigido de todos os entes da federação, o que não ocorria antes da LRF. Enquanto a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) como um elo entre o PPA e a LOA, que foi instituído para aumentar o tempo de discussão sobre o orçamento anual. Afora a modificação na gestão de planejamento, a LRF também promoveu alterações consideráveis na gestão fiscal brasileira, concedendo grande atenção tanto à despesa com pessoal, quanto aos aspectos relacionados à dívida e ao endividamento público. Ademais, inovou ao propor uma nova ideologia de estrutura estatal substituindo a administração pública burocrática pela gerencial.

Em face deste cenário em que o Estado, por meio da LRF, provocou importante mudança institucional no Brasil, este estudo analisou o impacto desta lei nas despesas agregadas por categoria e por função dos municípios do estado do Mato Grosso, estado este que ocupa posição de destaque no âmbito nacional e internacional pela produção de commodities.

A análise do impacto da LRF sobre as despesas - classificadas por função, por categoria e sobre a despesa total - dos 141 municípios do referido estado, no período de 1994 a 2016 fora realizada por meio de estimações econométricas dos dados obtidos nos portais de transparência. Além disso, baseado nos trabalhos anteriores de Cossio (2001), Menezes (2005) e Chieza (2008), fora possível verificar a influência das variáveis políticas na destinação das despesas municipais.

Quanto ao impacto sobre as despesas classificadas por função, a análise econométrica demonstrou que a variável LRF não fora significativa nas estimações da variável dependente Despesa Administrativa. Entretanto, a LRF provocou redução nas despesas em infraestrutura, devido aos ajustes promovidos pela Lei os quais ocorreram mediante redução nos componentes menos rígidos dos gastos, caso das despesas com infraestrutura, visto que em outras despesas há forte rigidez devido à vinculação das receitas. A LRF ocasionou aumento na Despesa Social (composta em grande parte por despesas vinculadas) e, em Outras despesas que compreendem as essenciais à justiça, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores e encargos especiais.

O ajuste das despesas por categoria à LRF se deu basicamente nas Despesas de Capital, as quais apresentaram diminuição em seus valores em decorrência de tal lei, com coeficiente negativo em 158,26 significativo a 5%. As despesas corrente, despesa de pessoal, juros da dívida, assim como outras despesas correntes não apresentaram coeficientes significativos.

A variável LRF não apresentou coeficiente significativo nas estimativas econométricas para a variável dependente Despesa Orçamentária (Despesa Total), embora a análise neste caso tenha sido realizada, primeiramente, utilizando o modelo com todas as variáveis explicativas e, posteriormente, com a retirada daquelas que não apresentarem significância, o que não afetou os resultados obtidos. Apesar de não significativa, o coeficiente da LRF apresentou sinal negativo para todos os modelos.

As estimações econométricas demonstraram que a variável explicativa Receita Orçamentária se mostra estatisticamente significativa e com coeficiente positivo para todas as variáveis dependentes das despesas classificadas por função, por categoria (com exceção da variável Juros da Dívida) e Despesa Total. Este resultado foi ao encontro do que havia sido prospectado, já que se pressupõe que são as receitas que definem o nível de despesas dos municípios.

No que tange às estimações das variáveis políticas, este estudo chegou aos seguintes resultados: a variável de Coincidência Partidária não fora significativa para nenhuma das despesas, sejam elas agregadas por categoria ou função, ou despesa total; para as despesas agregadas por função, a variável participação do eleitorado fora relevante somente para as despesas sociais, confirmando o que aduz a literatura de que o aumento da participação do eleitorado nas eleições municipais faz com que os gestores desta seara aumentem os gastos em despesas voltadas para benefício da população, tais como educação, cultura, habitação, saúde, assistência e previdência - e, esta variável apresentou significância para todas as despesas por categoria, com exceção da variável dependente Juros da Dívida - revelando que uma maior

participação do eleitorado está relacionada à vontade da população serviços públicos essenciais e em investimentos – e, o coeficiente positivo e significativo da variável Participação do eleitorado, aponta que o aumento na participação do eleitorado nas eleições municipais, aumenta a despesa total do município; a variável Competição por Vagas no Legislativo fora significativa apenas para as despesas administrativas, despesas com infraestrutura e para outras despesas, despesas estas pertencentes às despesas por função – este resultado coaduna-se ao da literatura de que o aumento na competição por vagas no Legislativo ocasiona aumento no número de projetos ofertados fazendo com que o eleitorado opte por projetos comprometidos com gastos em infraestrutura e sociais e menos com despesas administrativas, contudo é contrário ao apresentar sinal negativo para a Despesa com infraestrutura; por fim, a variável Fragmentação Partidária somente mostrou-se significativa com a Despesa com Infraestrutura (despesa por função), o que, em conformidade com Cossio (2001) indicou que quanto maior a fragmentação política na câmara dos vereadores menor será a despesa com infraestrutura.

A mudança institucional provocada pela LRF, ao impor aos municípios responsabilidade fiscal com maior controle sobre as suas finanças, objetiva melhorar a alocação e a racionalização dos gastos públicos. Contudo, os resultados econométricos obtidos revelam que, ao serem compelidos a ajustar seus gastos, os municípios mato-grossenses: no segmento despesas por função o fizeram basicamente reduzindo as despesas em infraestrutura, pois as despesas sociais por serem compostas essencialmente por despesas vinculadas às receitas (saúde e educação) apresentou aumento; e, no segmento da despesa por categoria o ajuste se deu perante às despesas de capital que tiveram seus valores reduzidos.

Com esses resultados, aduz-se que a LRF não melhorou o desempenho dos municípios mato-grossenses na alocação dos gastos públicos, já que os gestores simplesmente “cortaram” recursos nas áreas onde possuem discricionariedade de atuação e mantiveram nas que são vinculados. Isso sugere a preocupação dos municípios somente com relação ao montante que podem gastar e não com a qualidade destes gastos.

Diante desse posicionamento dos gestores mato-grossenses, fica a preocupação com o efeito dessas reduções em despesas de infraestrutura e em despesas de capital nesses municípios que compõem um estado que carece de investimentos nessas áreas para manter-se competitivo. Sugere-se, para estudos posteriores, a avaliação do impacto da redução dessas despesas nas variáveis de crescimento e desenvolvimento do estado de Mato Grosso.

REFERÊNCIAS

- ALENCOURT, Luís d'. **Memória sobre a viagem do Porto de Santos à cidade de Cuiabá**. Brasília: Senado Federal, 2006.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora, Minas Gerais: Editora UFJF, 2000.
- BAZERMAN, M. H.; SCHOORMAN; F. D. A limited rationality model of interlocking directorates. **The Academy of Management Review**, New York, v. 8, n. 2, p. 206-217, Apr. 1983.
- BAZERMAN, M. H.; SCHOORMAN; F. D. **Processo Decisório**: para cursos de Administração, Economia e MBAs. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BERCHIELI, Regiane. **Uma análise da indústria de transformação de Mato Grosso no período de 1980 a 2007**. 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios e Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2009.
- BERNARDES, Julia Adão. Dimensões da ação e novas territorialidades no cerrado brasileiro: pistas para uma análise teórica. **Revista Nera**, n. 10, Jan./Jun. 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. **Do extrativismo à pecuária – algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso – 1870 a 1930**. São Paulo: Scortecci, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. **Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 28 de agosto de 2017.
- BUSH, Paul D. The Theory of Institutional Change. **Journal of Economic Issues**, Abingdon, v. 21, n. 3, p. 1075-1116, 1987.
- CASTRO, Sueli Pereira. **A colonização oficial em Mato Grosso: a nata e a borra da sociedade**. Cuiabá: EdUFMT, 1994.
- CHANG, H. J. Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to Neo-liberal Theory of the Market and the State. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 26, n. 5, p. 539-559, 2002.

CHIEZA, Rosa Ângela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS.** 2008. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

COASE, Ronald Henry. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, p. 386-405, 1937.

_____. The Institutional Structure of Production. In MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Ed.). **Handbook of New Institutional Economics.** Heidelberg, Berlin: Springer, 2008. p. 31-40.

COSSIO, F.A.B. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 207-58, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. A Responsabilidade do Agente Político. **Jus Navigandi**, p.4, Set. 1999. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/354/a-responsabilidade-do-agente-politico>>. Acesso em: 16 set. 2017.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aron. **Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental.** Berkeley: University of California Press, 1982.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Visão - 2030 O Futuro da Agricultura Brasileira.** Brasília, DF, 2018. Disponível em: <www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Visão+2030+-+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>. Acesso em 10 mai. 18.

FARIA, Alexandre Magno de Melo. Perspectivas para o desenvolvimento de Mato Grosso. 7ª Reunião Extraordinária do Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA) do BNDES (Encontros com Parceiros Estratégicos), **BNDES**, no Rio de Janeiro, jun. 2003. Disponível em:<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7521/1/Perspectivas%20para%20o%20desenvolvimento%20de%20Mato%20Grosso_13_.pdf> Acesso em: 15 mai. 2017.

FIGUEIREDO, M. G. de. **Agricultura e estrutura produtiva do Estado de Mato Grosso: uma análise insumo-produto.** 2003. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências), Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para discussão n. 1223)

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito.** Brasília, DF: IPEA, 2015. (Texto para discussão 2103).

FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. **Institutions and Economic Theory: the contribution of the New Institutional Economics.** 2 Ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2010.

GIBBS, C.J.N; BROMLEY, D.W. Institutional Arrangements for Management of Rural Resources: Common-property Regimes. In: BERKES, Fikret (Ed.). **Common property resources: Ecology of community-based sustainable development**. London: **Belhaven**, 1989.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros**. Trabalho apresentado no XXXIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, Natal, 2005.

GUARDIA, Eduardo Fefinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). **Finanças públicas: ensaios selecionados**. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997

HAMILTON, J. A new approach to the economic analysis of nonstationary time series and the business cycle. **Econometrica**, vol. 57, n. 2, p. 357-384. Mar. 1989.

HOBLEY, M; SHIELDS, D. The Reality of Trying to Transform Structures and Process: Forestry in Rural Livelihoods, **Overseas Development Institute**, London, Working Paper 132, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, 1-25, mar. 2006.

INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA - IMEA. **Agronegócio no Brasil e em Mato Grosso**. Disponível: <www.imea.com.br/imea-site/view/uploads/relatorios-mercado/R405_Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20MT_Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em 10 mai. 18.

_____. **1ª Estimativa da Safra de Soja – 2017/18**. Maio de 2016. Disponível em: <www.imea.com.br/upload/publicacoes/arquivos/09052017211117.pdf>. Acesso em 06 nov. 2017.

_____. **3ª Estimativa da Safra de milho – 2016/17**. Março de 2017. Disponível em: <www.imea.com.br/upload/publicacoes/arquivos/13032017194842.pdf>. Acesso em 06 nov. 2017.

JUTTING, Johannes P. Institutions and Development: A Critical Review. **OECD Development Centre**: Paris, 2003. p. 1-45. (Technical Paper, 210)

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os economistas)

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol.33 n. 4, p. 619-637, oct./dec. 2013. Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/133-4.PDF>. Acesso em 12 set. 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Novos Tempos: Política Fiscal e Condicionalidades Pós-80. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, vol. 8, p. 125-154, jan./jun. 2004.

MAQUIAVELLI, Niccolò. **O príncipe**. Escrito em 1505 e publicado em 1515. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>. Acesso em 28 Abr. 2018.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – TRE (Mato Grosso). **Repositório de Dados Eleitorais**. Disponível em: <http://www.tre-mt.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados>. Acesso em 14 de janeiro de 2018.

MATTHEWS, R. C. O. The Economics of Institutions and the Sources of Growth. **The Economic Journal**, v. 96, p. 903-918, december, 1986.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; DALCHIAVON, Eloisa Carla. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, vol. 10, n. 2, p. 48-60, jul./dez. 2012.

MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. What Is New Institutional Economics? In _____. **Handbook Of New Institutional Economics**. Berlin, Heidelberg: Springer, 2008. p. 1-2.

MENEZES, Rafael Terra de. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

_____. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal Sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros**. Brasília: ESAF, 2005. Monografia premiada com o primeiro lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal. Ribeirão Preto (SP).

MONDOLFO, Rondolfo. La filosofía de la historia de Fernando Lassalle. **Revista Mexicana de Sociología**, Coyacán, vol. 05, n. 03, p. 343-381, set./dez. 1943.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 03, n. 221, p. 71-93, jul./set. 2000.

MORENO, Gislaene; HIGA, Tereza Cristina Souza. **Políticas de desenvolvimento regional**. Agricultura: transformações e tendências. Geografia de Mato Grosso: território, sociedade, ambiente. Cuiabá: Entrelinhas, 2005.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. **Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente**. Brasília: STN, 2005. Monografia

premiada com 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal.

_____. Ciclos Políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 64, nº 1. Rio de Janeiro, Jan/Mar. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000100001, acesso em 04 out. 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª Edição. Brasília: Editora Atual, 2002.

NODARI, Paulo César. **Ética, Direito e Política: A paz em Hobbes, Locke, Rosseau e Kant**. São Paulo: Paulus, 2014.

NOGUEIRA, Ataliba. **O Estado é Meio e Não Fim**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990

_____. Desempeño Económico en el Transcurso de los Años . **Discurso el Premio Nobel de Ciencias Económicas**. Estocolmo, 1993. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Economic performance trough time. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v.84, n.3, p.359-368, jun. 1994.

_____. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

_____. Institutions and the Performance of Economies Over Time. In MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Ed.). **Handbook of New Institutional Economics**. Heidelberg, Berlin: Springer, 2008. p. 21-30.

PAVÃO, Eugênio da Silva. **Formação, Estrutura e Dinâmica da Economia do Mato Grosso do Sul no Contexto das transformações da Economia brasileira**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial) - Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PELICIOLI, Angela Cristina. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal. **Revista de informação legislativa**. Volume 37, n. 146, Brasília, abr-jun. 2000. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/582>>. Acesso em 28 de agosto de 2017.

PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e Economia num Mundo Globalizado: cooperação ou confronto? **Instituto de Pesquisa Aplicada**. (Texto para Discussão, 963). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2016.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Curso de Law and Economics**. São Paulo: Campus, 2004.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais**. Campinas: IE/UNICAMP, 1994. (Texto para Discussão, 38).

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1762.

SANTOLINI, Roberto; JAYME JÚNIOR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39 n.4, out./dez. 2009

SCOTT, R.W; MEYER, J.W.: **Institutional Environments and Organizations**, London, Thousand Oaks, Calif: SAGE, 1994.

SCHMOLLER, Gustav Von. **Principes d'économie politique**. Paris, Giard et Brière, 1905-1908.

SIQUEIRA, E. M. **História de Mato Grosso: da ancestralidade aos dias atuais**. Cuiabá: Entrelinhas, 2002.

SILVA, Reinaldo Rodrigues da. **Atlas histórico da formação do estado do Mato Grosso**. 1ª edição comemorativa dos 30 anos do 9º BEC no Mato Grosso. Cuiabá: Gráfica Laser, 2002.

SIMON, Hebert A. **Administrative behavior**. 2nd ed. New York: Macmillan, 1957.

_____. **Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization**. 3rd Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK, 1976.

SIMS, C. Stability and Instability in US monetary policy behavior. **Princeton University**, 2001. Disponível em <<http://sims.princeton.edu/yftp/Stockholm/Reactions.pdf>>. Acesso em 19 de set. 2017.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Coleção Economistas. Curitiba: Juruá, 2003.

TESOURO NACIONAL. FINBRA – Finanças do Brasil – **Dados Contábeis dos Municípios**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: dezembro/2017 e janeiro/2018.

TESOURO NACIONAL. SICONFI: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Contas anuais**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em dezembro 2017 e janeiro/2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE (Brasil). Arquivos: **Eleições 1996 a 2012**. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso em 18 Jan 2018.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

WEGERICH, Kai. **Institutional Change: A Theoretical Approach**. Occasional Paper n. 30. Water Issues Study Group School of Oriental and African Studies (SOAS) University of London, May 2001.

WILLIAMSON, Oliver E. Hierarquies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. **Industrial and Corporate Change**, v. 4, n. 1, p. 21-49, 1995.

_____. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **The American Journal of Sociology**, v.97, n.3, p. 548-577, 1981.

_____. Transaction Cost Economics. In: MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Ed.). **Handbook of New Institutional Economics**. Heidelberg, Berlin: Springer, 2008. p. 41-65.

_____. Transaction Cost Economics: an introduction. **Economics discussions papers**. University of California, Berleley, 2007.

_____. **The economic institution of capitalismo: Firms, Markets, Relational Contracting**. London: The Free Press, 1985.

_____. The New Institutional Economics: taking stck, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Nashville v. 38, n.3, p.595-613, 2000.