



Universidade Federal
de Campina Grande

Universidade Federal de Campina Grande
Centro de Humanidades – Unidade Acadêmica de Ciências Sociais
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

BRUNO FERREIRA FARIAS

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE O EFEITO DA
INSTITUCIONALIZAÇÃO NA GESTÃO FISCAL.**

CAMPINA GRANDE- PB

2025

BRUNO FERREIRA FARIAS

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE O EFEITO DA
INSTITUCIONALIZAÇÃO NA GESTÃO FISCAL.**

Trabalho de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Kelly Cristina Costa Soares

Co-Orientador: Prof. Dr. Sergio Luiz de Medeiros Rivero

CAMPINA GRANDE-PB

2025

F224a

Farias, Bruno Ferreira.

Accountability horizontal nos Municípios Brasileiros: um estudo sobre o efeito da institucionalização na Gestão Fiscal / Bruno Ferreira Farias – Campina Grande, 2025.

132 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2025.

"Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares, Prof. Dr. Sergio Luiz de Medeiros Rivero."

Referências.

1. Ciências Políticas - Brasil. 2. Relação Executivo-Legislativo. 3. Municípios Brasileiros. 4. *Accountability* Horizontal. I. Soares, Kelly Cristina Costa. II. Rivero, Sergio Luiz de Medeiros. III. Título.

CDU 32(81)(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

BRUNO FERREIRA FARIAS

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO
SOBRE O EFEITO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO
NA GESTÃO FISCAL.

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como pré-
requisito para obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Aprovada em: 24/02/2025

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Orientadora

Prof. Dr. Sérgio Luiz de Medeiros Rivero - PPGCP/UFCG
Coorientador

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Examinador(a) Interno

Profa. Dra. Mariana Batista - UFPE
Examinador(a) Externo



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIZ DE MEDEIROS RIVERO, PROFESSOR**, em 24/02/2025, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 24/02/2025, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 25/02/2025, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Batista da Silva, Usuário Externo**, em 25/02/2025, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **5232055** e o código CRC **2A39F845**.

A minha mãe, Maria Veronilda Ferreira Farias,
que por muito me amar me ajudou a ir.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, “Porque nele vivemos, e nos movemos, e existimos,” (Lucas).

A minha mãe, por sua inquestionável determinação em me ajudar a desbravar a vida.

Aos professores Dra. Kelly Cristina Costa Soares e Dr. Sergio Luiz de Medeiros Rivero, por suas orientações, apoio e respeito a esse trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, na pessoa de sua coordenadora, Prof. Dra. Kelly Soares, e na pessoa de sua secretária, Márcia Cristina, por todo o apoio prestado ao longo dessa jornada.

Aos professores Kelly Cristina, Sérgio Rivero, Gonzalo Rojas, Clóvis de Melo, José Irivaldo e Fábio Machado, pelas aulas ministradas, direcionamentos diversos e por contribuírem a me tornar cientista político.

Como já bem colocou Milton Santos, o conhecimento é uno, e embora essa dissertação seja resultado de toda a minha formação ela não seria viável sem o apoio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ).

A família que escolhi ter, os amigos que tornam o muito enfado, tolerável; em especial a Ian Junqueira, pelo seu interesse, e pelas leituras do que hoje vem a ser esse trabalho; e a Amanda Congo e Lucas Porto, por dividirem as angustias e as alegrias que só a pós-graduação pode proporcionar.

Ao corpo de Cristo, por todas as vezes que foram instrumentos da graça comum de Deus em minha vida.

Estou me interessando terrivelmente por fatos:

fatos são pedras duras.

Não há como fugir.

Fatos são palavras ditas pelo mundo.

Clarice Lispector.

RESUMO

O trabalho investiga a questão: Como fatores institucionais relacionados ao legislativo municipal influencia o equilíbrio fiscal do executivo? O ponto de partida da análise deve-se aos seguintes aportes teóricos: definições de *accountability* horizontal (O'Donnell), neoinstitucionalismo (North, Hall e Taylor) e separação de poderes no federalismo descentralizado (Madison, Riker, Souza). Para tanto, foram analisados a dinâmica do poder legislativo municipal com base em dados de duas legislaturas (2013-2016 e 2017-2020). As variáveis operacionalizadas são a proporção de servidores concursados, a taxa de reeleição de vereadores, disposição para fiscalizar, a escolaridade média, a existência de escolas do legislativo, bem como indicadores socioeconômicos (IDHM) e populacionais, com enfoque na relação entre essas variáveis e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Os resultados mostram que a presença de burocracia concursada no Legislativo municipal é o principal fator associado a uma fiscalização mais efetiva, pois oferece suporte técnico contínuo e reduz a assimetria de informação, especialmente em municípios de médio e grande porte. Em contrapartida, verificou-se que a existência de uma forte oposição no poder legislativo municipal, em vez de aprimorar o controle, pode gerar conflitos políticos, prejudicando a eficiência fiscal. Quanto à escolaridade dos vereadores e à existência de escolas do legislativo, o impacto estatístico foi limitado, sugerindo que, para traduzir qualificação formal em controle efetivo das contas públicas, são indispensáveis incentivos institucionais, recursos materiais e, sobretudo, um equilíbrio entre autonomia e cooperação com o Executivo. Em síntese, a análise confirma que a institucionalização das Câmaras Municipais não garante automaticamente melhores resultados fiscais, sendo condicionada por fatores políticos, econômicos e culturais; logo, políticas que promovam a profissionalização burocrática, o alinhamento mínimo entre os poderes e a superação de desigualdades regionais são estratégias relevantes para consolidar *accountability* horizontal no âmbito municipal brasileiro.

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo, Municípios, Accountability horizontal.

ABSTRACT

The study investigates the following question: How do institutional factors related to municipal legislatures influence the fiscal balance of the executive branch? The starting point for the analysis is based on the following theoretical contributions: definitions of horizontal accountability (O'Donnell), new institutionalism (North, Hall, and Taylor), and the separation of powers in decentralized federalism (Madison, Riker, Souza). To this end, the dynamics of municipal legislative power were analyzed based on data from two legislative terms (2013–2016 and 2017–2020). The operationalized variables include the proportion of tenured (civil service) staff, the councilors' reelection rate, willingness to oversee, average education level, the existence of legislative schools, as well as socioeconomic (IDHM) and demographic indicators, focusing on the relationship between these variables and the FIRJAN Fiscal Management Index (IFGF). The results show that the presence of a tenured bureaucracy in municipal legislatures is the main factor associated with more effective oversight, as it provides continuous technical support and reduces information asymmetry, especially in medium-sized and large municipalities. Conversely, it was found that the existence of a strong opposition within the municipal legislature, rather than improving oversight, may generate political conflicts that hinder fiscal efficiency. Regarding the councilors' education level and the existence of legislative schools, the statistical impact was limited, suggesting that in order to translate formal qualifications into effective oversight of public accounts, institutional incentives, material resources, and, above all, a balance between autonomy and cooperation with the Executive are essential. In summary, the analysis confirms that the institutionalization of City Councils does not automatically guarantee better fiscal outcomes, as it is conditioned by political, economic, and cultural factors. Therefore, policies that promote bureaucratic professionalization, a minimum alignment between branches of government, and the reduction of regional inequalities are relevant strategies to consolidate horizontal accountability in the Brazilian municipal context.

Keywords: Executive–Legislative relationship, Municipalities, Horizontal accountability.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABEL – Associação Brasileira de Escolas do Legislativo

Dp - Desvio Padrão

FIRJAN – Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Max – Máximo

Med - Mediana

Min – Mínimo

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura 2012 pelo IDHM.....	64
Gráfico 2 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura 2012 por Tamanho populacional	64
Gráfico 3 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura de 2016 pelo IDHM.....	65
Gráfico 4 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura de 2016 por Tamanho populacional	65
Gráfico 5 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2012 pelo IDHM.....	70
Gráfico 6 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2012 por Tamanho populacional	70
Gráfico 7 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2016 pelo IDH.....	71
Gráfico 8 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2016 por Tamanho populacional	71
Gráfico 9 - Relação entre IFGF Médio e a Existência de Escolas do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2012	75
Gráfico 10 - Relação entre IFGF Médio e a Existência de Escolas do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2016	76
Gráfico 11 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2012 pelo IDHM.....	79
Gráfico 12 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2012 por Tamanho populacional	80
Gráfico 13 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2016 pelo IDHM.....	80
Gráfico 14 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2016 por Tamanho populacional	81
Gráfico 15 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura de 2012 pelo IDHM.....	84
Gráfico 16 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura de 2012 por Tamanho populacional	84
Gráfico 17 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura 2016 pelo IDHM.....	85
Gráfico 18 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura 2016 por Tamanho populacional	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas descritivas para as variáveis da legislatura 2012	58
Tabela 2 - Estatísticas descritivas para as variáveis da legislatura 2016	59
Tabela 3 - Estatísticas descritivas para as variáveis comuns as legislaturas de 2012 e 2016.....	60
Tabela 04 - Matriz de correlação - 2012	88
Tabela 05 - Matriz de correlação - 2016	89
Tabela 06 - Regressões para a legislatura de 2012	93
Tabela 07 - Regressões para a legislatura de 2012 por faixa populacional 1/2.	96
Tabela 08 - Regressões para a legislatura de 2012 por faixa populacional 2/2.	97
Tabela 09 - Regressões para a legislatura de 2016 1/2.....	100
Tabela 10 - Regressões para a legislatura de 2016 2/2.....	101
Tabela 11 - Regressões para a legislatura de 2016 por faixa populacional 1/2.	103
Tabela 12 - Regressões para a legislatura de 2016 por faixa populacional 2/2.	104
Tabela 13 - Regressões para as legislaturas de 2012 e 2016.....	107
Tabela 14 - Regressões para as legislaturas de 2012 e 2016 por faixa populacional 1/2.	110
Tabela 15 - para as legislaturas de 2012 e 2016 por faixa Regressões populacional 2/2.	111
Tabela 16 - Análise em painel com os dados das legislaturas de 2012 e 2016.	114

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	SOBRE SER REPÚBLICA FEDERATIVA.....	20
2.1	Movimento Precursor	20
2.1.1	A Contribuição de Althusius para o Federalismo Moderno	21
2.1.2	A atualidade da relevância de Althusiano.....	21
2.2	Evolução Histórica	22
2.3	Município como ente federado.....	25
2.4	<i>Check and Balance</i>	28
2.4.1	Desenho Federativo e <i>Accountability</i> Horizontal.....	29
3	RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO	30
3.1	Breve Estado da Arte.....	32
3.2	A relação Executivo-Legislativo à nível subnacional.....	33
4	INSTITUIÇÕES COMO MODELADORAS DE ESTABILIDADE.....	36
4.1	O que são instituições?	37
4.2	As Correntes do Neoinstitucionalismo	38
4.2.1	Institucionalismo Clássico	38
4.2.2	Institucionalismo da Escolha Racional	39
4.2.3	Neoinstitucionalismo Histórico:.....	40
4.2.4	Neoinstitucionalismo Sociológico	41
4.3	Como as Instituições Importam?	41
5	MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS, RESPONSABILIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS	46
6	METODOLOGIA E ANÁLISE.....	53
6.1	Definição das Variáveis Independentes	54
6.1.1	Educação Formal dos Vereadores.....	54
6.1.2	Existência de Escola do Legislativo	55
6.1.3	Burocracia	55
6.1.4	Reeleição dos Vereadores.....	55
6.1.5	Coligação Política dos Vereadores.....	56
6.2	Coleta e Tratamento dos Dados.....	56
6.3	Análise Estatística e Descritiva	57
6.3.1	Variáveis de controle	60
6.3.2	Índice Firjan de Gestão Fiscal.....	62

6.3.3	Porcentagem de burocracia do município.....	62
6.3.4	Média de anos de estudos formais do corpo legislativo.....	69
6.3.5	Existência de escola do legislativo	74
6.3.6	Relação entre reeleição do Legislativo e IFGF	78
6.3.7	Relação entre a coligação partidária no momento da eleição e o IFGF.....	83
6.4	Correlação entre as variáveis	87
6.5	Análise inferencial.....	92
6.5.1	Regressões Multivariadas	92
6.5.2	Análise em Painel.....	113
7	CONCLUSÕES.....	117
	REFERÊNCIAS	127

1 INTRODUÇÃO

A democracia no Brasil é marcada por um conjunto de instituições e práticas políticas que refletem não apenas os ideais republicanos, mas também a complexidade de uma sociedade diversificada e em constante transformação. No âmbito municipal, onde a vida cotidiana dos cidadãos se desenrola de maneira mais direta e imediata, a dinâmica entre os poderes executivo e legislativo desempenha um papel fundamental na governança local. O presente trabalho se propõe a analisar aspecto da governança democrática nos municípios brasileiros: a forma de funcionamento de *accountability* horizontal. Através da análise do efeito da institucionalização na gestão fiscal municipal, este estudo buscou compreender como a interação entre os poderes executivo e legislativo contribui para uma fiscalização efetiva e responsiva, conforme delineado por O'Donnell (1998, 2017).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil tornou-se altamente descentralizado em termos de distribuição de receita financeira e força política. Como resultado, governos subnacionais, incluindo os municípios, ganharam maior autonomia e protagonismo na cena política e financeira do país (Souza, 1996). Esse contexto favoreceu a consolidação de práticas de *accountability* horizontal, na medida em que os poderes locais receberam atribuições e recursos para exercer funções de controle e fiscalização de forma mais efetiva.

Com efeito, a Constituição de 1988, elaborada durante o processo de redemocratização, promoveu mudanças profundas na estrutura institucional e no equilíbrio de poder entre os níveis de governo no Brasil. Esse período foi marcado pela criação de novas bases para o federalismo e pela descentralização de competências e recursos, moldando a relação entre a União, estados e municípios (Souza, 2001). Segundo Celina Souza (1996), a redemocratização envolveu a elaboração de uma constituição "refundadora", que estabeleceu novos pactos e compromissos políticos e sociais, resultando em um sistema que conferiu maior autonomia política e financeira aos entes federados. Esse processo decisório, permeado por conflitos, tensões e alianças, resultou no fortalecimento da democracia e na criação de mecanismos mais eficientes de

responsabilização de mesmo nível no âmbito municipal (Souza, 1997). Dessa forma, a Constituição de 1988 não apenas legitima a ordem democrática, mas também consolida um arcabouço institucional que favorece a transparência e o controle entre os poderes executivo e legislativo locais, elementos centrais para a governança democrática nos municípios brasileiros.

No âmago dessa empreitada está a compreensão da dinâmica entre os poderes constituídos, especialmente o executivo e o legislativo, no âmbito municipal. A concepção moderna de República transcende a mera noção clássica de "coisa pública" para se tornar uma delegação dos poderes a representantes eleitos (Pitkin, 1967). Nesse contexto, a forma representativa de governo emerge como o meio pelo qual os cidadãos exercem seus direitos através de representantes constituídos por um sistema de estruturas de poder, pelo qual se baseia a discussão sobre o *accountability horizontal* nos municípios brasileiros.

O federalismo moderno, conforme delineado por Soares e Machado (2018), originou-se nos Estados Unidos da América em 1787 como uma resposta institucional aos desafios enfrentados pelas treze colônias durante o processo de independência. A Constituição Federal dos EUA estabeleceu um pacto federativo que buscava conciliar a necessidade de um governo central forte com a preservação da autonomia dos estados subnacionais. Esse equilíbrio foi alcançado através da criação de um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) e da divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo (Riker, 1964).

As principais características constitucionais do federalismo moderno incluem: a) a Constituição Federal como Pacto Federativo, que define claramente a distribuição de competências entre a União e os estados, estabelecendo um marco legal para a operação da federação (Soares; Machado, 2018); b) a Divisão Autônoma dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, onde cada nível de governo possui poderes independentes, permitindo uma governança mais equilibrada e eficiente (Elazar, 1987); c) o Legislativo Bicameral, onde o Senado, como segunda câmara, representa os estados no governo central, garantindo que as unidades subnacionais tenham voz nas

decisões nacionais (Riker, 1964); e d) a Corte Suprema de Justiça, responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem constitucional, atuando como árbitro entre os diferentes níveis de governo (Soares; Machado, 2018).

Em uma democracia representativa, como a brasileira, na qual a soberania popular se manifesta através do voto, que legitima a delegação, é essencial garantir que os agentes públicos estejam sujeitos a formas eficazes de controle e fiscalização, (Kiewiet; McCunnins, 1991; Przeworski, 2003). Assim, *accountability horizontal* surge como um conceito-chave nesse contexto, referindo-se à responsabilização mútua entre agentes e estruturas de mesmo nível, especialmente entre os poderes executivo e legislativo.

Para compreender melhor o funcionamento e os desafios de *accountability horizontal* nos municípios brasileiros, é necessário contextualizar esse debate a partir de um arcabouço teórico mais amplo. Autores como Madison (1993), O'Donnell (1998, 2017) e Sousa (1996, 1997, 2001, 2005), contribuíram significativamente para a compreensão das dinâmicas políticas e institucionais que moldam as relações de poder em uma democracia representativa. Suas reflexões sobre a separação de poderes, a representação política e os mecanismos de controle e fiscalização são fundamentais para entendermos as raízes históricas e as implicações contemporâneas de *accountability horizontal*.

No contexto brasileiro, a redemocratização do país na década de 1980 marcou o início de um processo de descentralização administrativa e fortalecimento dos governos locais. Os municípios passaram a desempenhar um papel cada vez mais importante na condução de políticas públicas e na prestação de serviços essenciais à população. Nesse cenário, o debate sobre o significado da responsabilização ganha relevância ainda maior, uma vez que a eficiência e eficácia da gestão pública em nível local têm impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos e no funcionamento da democracia como um todo. Fato que fica ainda mais evidente nos escritos de Arretche (2004, 2020), que afirma que o modelo federativo tem grandes tendências centrífugas e permitem inclusive os municípios terem agendas próprias.

Tal empreitada é possível, pois embora os entes federativos possuam autonomia, observamos um modelo simétrico, isto é, o funcionamento dos poderes constituídos dos municípios espelha-se no modelo federal. Assim, a questão que mobiliza esta pesquisa indica: Como fatores institucionais relacionados ao legislativo municipal influencia o equilíbrio fiscal do executivo?

Este trabalho, academicamente, buscar preencher uma lacuna nos estudos sobre *accountability* horizontal nos municípios brasileiros, que até então têm se concentrado mais em casos isolados¹ do que em uma compreensão mais ampla e nacional; ao investigar essa relação e seus impactos na governança local, podemos contribuir para o avanço do conhecimento sobre o funcionamento do sistema político brasileiro na sua dimensão federativa contribuindo para auxiliar abordagens analíticas mais sofisticadas e mais abrangentes.

Socialmente, a pesquisa justifica-se pela necessidade de entender a importância dos mecanismos de controle e fiscalização do poder público, que são essenciais para o aprimoramento da democracia e para a garantia dos direitos dos cidadãos; identificar impacto de *accountability* horizontal no sistema político brasileiro tem implicações mais profundas. Nesses termos, uma análise objetiva e robusta dessa dinâmica assume o desafio de contribuir para explicitar os fatores que contribuem para promover uma gestão pública mais transparente, responsável e eficiente. Ao identificar variáveis mensuráveis que influenciem na fiscalização do poder executivo pelos órgãos legislativos municipais, a investigação realizada permite que o avanço da pesquisa científica desvele os processos políticos da atuação dos legislativos a nível local e sua conexão com os mecanismos de institucionalização, de modo que, expresse o papel constitucional de fiscalização como forma que assegure uma atuação do poder executivo sob o lastro da responsabilidade fiscal.

Estruturado em cinco capítulos, além da introdução e das conclusões, esta dissertação analisa a relação entre a institucionalização das câmaras municipais e a fiscalização da gestão fiscal no contexto do federalismo brasileiro. O primeiro capítulo aborda os fundamentos históricos e teóricos do federalismo, revisitando autores como Althusius (2002) e Madison (1993), e explora a

¹ Para entender melhor os cenários locais ver Abrucio (1997); Santos (2001) e Mendes, 2021).

evolução histórica do federalismo e da forma como ele chegou no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988. O segundo capítulo discute a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, objetivando ampliar a discussão fazendo com que ela desça pelos entes federados, em especial ao âmbito municipal, destacando o papel das câmaras municipais na promoção da transparência e da responsividade democrática.

Na sequência, o terceiro capítulo apresenta as contribuições do neoinstitucionalismo (North, 1990; Hall; Taylor, 2003) para a análise do comportamento político e da estruturação das interações entre agentes públicos, explorando as diferentes vertentes teóricas e suas implicações para o federalismo brasileiro. O quarto capítulo, por seu turno, discute os mecanismos de freios e contrapesos e a institucionalização nos municípios, enfatizando o papel das câmaras municipais como arenas centrais de fiscalização e deliberação.

A metodologia adotada neste estudo combinou técnica estatísticas descritivas e métodos inferenciais para avaliar a relação entre o nível de institucionalização do legislativo municipal brasileiro e a fiscalização da gestão fiscal do executivo, representada pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Utilizamos dados de duas legislaturas (2013-2016 e 2017-2020) e realizamos regressões múltiplas e segmentações por porte populacional para captar variações nos impactos das variáveis institucionais. Modelos de efeitos fixos e aleatórios foram aplicados na análise em painel ao controlar por características não observáveis dos municípios, sendo o modelo de efeitos fixos preferido com base no teste de Hausman.

As variáveis independentes incluíram a proporção de servidores concursados, o percentual de vereadores reeleitos, a disposição para fiscalizar o executivo, a média de anos de estudo dos vereadores e a existência de escolas do legislativo. Variáveis de controle como o IDHM e o logaritmo do tamanho populacional foram incluídas para contextualizar os resultados, permitindo uma análise robusta e coerente com as hipóteses teóricas subjacentes.

Os resultados confirmam que a institucionalização do legislativo influencia a gestão fiscal municipal, mas de forma condicionada ao contexto

socioeconômico e às dinâmicas políticas locais. A burocracia concursada demonstrou ser o principal vetor de impacto positivo, favorecendo a continuidade administrativa e a análise técnica, especialmente em municípios de médio e grande porte. Entretanto, fatores como oposição legislativa intensa e restrições orçamentárias em municípios menores limitaram os efeitos positivos esperados. A pesquisa também revelou que variáveis como escolaridade dos vereadores e escolas do legislativo, embora teoricamente relevantes, não apresentaram impacto significativo na prática, reforçando a necessidade de suporte institucional e incentivos adequados. Concluimos que a eficácia da fiscalização legislativa depende não apenas de autonomia e profissionalização, mas também de arranjos equilibrados de governabilidade e do fortalecimento de recursos técnicos e materiais, apontando para a importância de políticas adaptadas às realidades locais para promover *accountability* horizontal mais efetiva.

2 SOBRE SER REPÚBLICA FEDERATIVA

A redemocratização não apenas restabeleceu princípios republicanos como também promoveu uma significativa descentralização do poder do governo central para governos subnacionais. De acordo com Souza (1996), com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil tornou-se um país altamente descentralizado em termos de receita e força política entre seus estados e municípios. No seu artigo dezoito a nossa carta magna diz que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Essa descentralização, ainda que visasse fortalecer a autonomia das unidades federativas, trouxe desafios para a harmonização das relações intergovernamentais (Arretche, 2004). Tendo a maior distribuição de recursos e competências aos entes federados criado um ambiente em que a fiscalização e o controle mútuos entre os níveis de governo tornaram-se parte essencial do funcionamento da República Federativa.

2.1 Movimento Precursor

Para pensarmos sobre federalismo moderno é importante considerar que Johannes Althusius é um precursor importante. Em sua obra publicada em 1603, *Politica Methodice Digesta* (Althusius, 2002), desenvolve conceitos políticos baseados em associações sociais voluntárias, que antecipam princípios federativos adotados mais tarde.

Inspirado pelo calvinismo e pelo sistema de governo presbiteriano, Althusius concebe a sociedade como formada por múltiplas associações, desde a família até instituições políticas mais amplas. Essas associações funcionam com base em pactos e cooperação, refletindo o conceito de "simbiose social". Seu pensamento é influenciado por sistemas eclesiásticos de governo, especialmente o presbiteriano, que enfatiza a representação e a descentralização do poder (Berkhof, 2012, Calvino, 2006).

2.1.1 A Contribuição de Althusius para o Federalismo Moderno

Althusius defendia que a sociedade se organiza por diferentes níveis de associações — famílias, colegiados, cidades (municípios), províncias (estados) e, finalmente, a nação — cada qual governado por pactos que garantam a cooperação mútua e a autonomia das partes. Essa visão hierarquizada e pactuada do poder político e administrativo antecipa o federalismo moderno, com ênfase na descentralização e no papel de cada ente federativo em suas respectivas competências (Elazar, 2003; Reverbel, 2008).

Diferentemente da teoria de John Locke ou Thomas Hobbes, centrada no individualismo, Althusius entendia a política como essencialmente coletiva, baseada no bem comum. Seu modelo, delineado antes do surgimento da Constituição norte-americana, já destacava: a) a descentralização do poder; b) a importância de um pacto social entre diferentes níveis de associação; c) a necessidade de equilíbrio entre autonomia e união, refletindo os ideais republicanos (Carney, 2003).

2.1.2 A atualidade da relevância de Althusiano

As ideias de Johannes Althusius sobre descentralização, autonomia local e governança baseada em pactos mantêm sua relevância no contexto contemporâneo, especialmente no modelo federativo brasileiro. A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer os municípios como entes federados autônomos, reflete diretamente o pensamento althusiano de que as associações locais devem ter independência para se autogerir e colaborar com esferas superiores de governo (Souza, 2005), baseados na descentralização, autonomia dos entes federados e participação popular na governança (Rocha, 2005).

Embora o federalismo moderno seja frequentemente associado à Constituição dos Estados Unidos de 1787, os princípios articulados por Althusius dois séculos antes, como a descentralização do poder e a cooperação entre níveis de governança, prefiguram elementos centrais do modelo federativo contemporâneo. Essas ideias foram fundamentais para o processo constituinte brasileiro, que adotou um arranjo institucional pautado pela autonomia dos entes federados e pela responsividade democrática (Ferreira; Myatt, 2007).

O processo de redemocratização no Brasil exemplifica a aplicação prática dessas ideias. Como destaca Celina Souza (1997), a Constituição de 1988 foi resultado de negociações complexas e conflitos que incorporaram os princípios althusianos, promovendo maior equilíbrio entre centralização e autonomia. Isso resultou em um modelo que fortaleceu a democracia e consolidou *accountability* horizontal, permitindo que municípios desempenhassem um papel ativo na fiscalização e na gestão pública.

Portanto, o legado de Althusius transcende seu tempo, influenciando tanto os fundamentos teóricos do federalismo quanto as práticas institucionais modernas. Sua visão de governança descentralizada e de cooperação entre níveis de governo continua a ser um alicerce para sistemas democráticos, como evidenciado no federalismo brasileiro e em sua busca constante por equilíbrio entre autonomia local e integração nacional.

2.2 Evolução Histórica

A transição para a democracia representativa marca uma evolução significativa no modo como os cidadãos exercem sua soberania. Em suas séries de artigos, publicado sob nome O Federalista, Madison, junto com Hamilton e John Jay (1993) vão discutir a forma ideal de governo. Entre as grandes preocupações de Madison encontra-se o problema das facções; a ideia de que havendo o conflito de interesses, a natureza humana nos faria voltar a ações de desconsideração daqueles que de algum modo são vistos como minoritários. No âmago desse argumento, o autor entende que a democracia pura, sendo dispositivo pelo qual todos possuem o mesmo poder decisório das questões referentes aos poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) seria um sistema de extermínio de todos aqueles que não estivessem em consonância com os ditames da maioria. *in verbis*:

Da simples anunciação do que acabamos de dizer, se conclui que uma pura democracia, composta por um pequeno número de cidadãos que se reúnem todos, e governarão por si mesmos, não admite remédio contra a desgraça da facção. A maioria terá, em quase todos os casos, paixões e interesses comuns: as formas de governo trarão necessariamente consigo comunicação e concerto, e nada poderá reprimir o desejo de sacrificar o partido mais fraco, ou o indivíduo que não pode se defender. Eis aqui porque as democracias deste gênero nem sempre oferecidas o

espetáculo da dissensão e da desordem; porque esta forma de governo é incompatível com a segurança pessoal, e com a conservação dos direitos de propriedade; e porque os Estados assim governados têm geralmente tido existência tão curta, e morrido morte violenta. (Madison, 1993, pg.77)

O Madison enxerga como único modelo viável para a contenção das facções e de suas consequências devastadoras um modelo republicano, isto é uma democracia delegativa, sendo esse contorno de modelo republicano não apenas uma mudança do posicionamento do *homo politicus* para o *homo economicus*, mas uma forma de garantir que o *homo politicus* sobreviva aos conflitos latentes de uma democracia direta.

Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação, abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger (Madison, 1993, p. 350).

Outro fator enfatizado por Madison, exposto na citação imediata acima, é a capacidade do sistema delegativo de garantir que, em territórios extensos, cada indivíduo possa ser ouvido, não diretamente, mas por meio daquele a quem outorgou esse direito. Segundo Madison:

"Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger" (Madison, 1993, p. 350).

Nesse sentido, Madison advoga por um modelo republicano que, ao contemplar um esquema de representação, consiga mitigar os conflitos gerados pelas facções e proteger os direitos individuais. Para ele, a representação política é essencial para garantir o equilíbrio entre interesses diversos, ao mesmo tempo em que preserva a coesão social em sociedades amplas e complexas.

Além da contribuição de Madison no que se refere à estrutura de governança, é fundamental considerar a evolução histórica do federalismo brasileiro para compreender plenamente sua estrutura atual. Conforme

argumenta Souza (2005), o federalismo no Brasil passou por transformações significativas ao longo das diferentes constituições, refletindo as mudanças políticas e econômicas do país. Em particular, a Constituição Federal de 1988 marcou um ponto de inflexão ao promover maior descentralização e autonomia para estados e municípios, consolidando um federalismo mais cooperativo.

Souza (2005) enfatiza que, apesar dos avanços constitucionais, desafios como desigualdades regionais e a ausência de mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental continuam a impactar diretamente a eficácia de *accountability* horizontal nos municípios. Assim, a análise histórica fornecida pela autora enriquece a compreensão sobre como as instituições federativas brasileiras foram moldadas e continuam a evoluir dentro do contexto constitucional.

Sobre esse aspecto é importante olharmos para os trabalhos de Friedrich (1968), Duchacek (1971) e Elazar (1987), segundo os quais o federalismo possui significados primários e secundários, sendo o primário relacionado à divisão de poder entre o governo central e os governos locais. Esse trabalho adota o significado primário, analisando a divisão de poder entre os níveis federal, estadual e municipal no Brasil, especialmente após a redemocratização dos anos 1980. Esse período foi marcado por uma descentralização significativa, permitindo que as unidades federativas, autônomas, espelhassem o modelo federal em uma estrutura simétrica de poderes.

Essa simetria de poderes, como estabelecida pela Constituição de 1988, destaca a função fiscalizadora do legislativo sobre o executivo, uma dinâmica essencial para a integridade da gestão fiscal. Segundo Souza (1997), o período de redemocratização foi caracterizado por um processo constituinte robusto, no qual o federalismo e a descentralização foram pontos centrais do debate. Esse processo decisório, intensamente analisado por Souza (1996), envolveu a formação de alianças e a ocorrência de conflitos, sendo influenciado pelas agendas da redemocratização e pela necessidade de legitimar a nova ordem democrática.

Assim, a República Federativa do Brasil consolidou-se, após 1988, como um sistema político descentralizado e ancorado em mecanismos de

accountability horizontal e vertical. Esse modelo não apenas fortaleceu a autonomia dos governos subnacionais, mas também permitiu uma maior proximidade entre o governo e os cidadãos, refletindo um avanço significativo no projeto democrático do país.²

2.3 Município como ente federado

A constituição apregoa em seu artigo primeiro que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”, assim sendo, o modelo federativo do Brasil é de três níveis (união, estados e municípios), ao conferir status de ente federado aos municípios os proporciona autonomia administrativa (Souza, 2005), além das prerrogativas, poderes, obrigações e funções próprias de ente federado.

Essa conformação permite uma análise individualizada de como as unidades federativas, autônomas, espelham o modelo federal em uma estrutura simétrica de poderes. Uma vez que a Constituição de 1988 estabelece a função fiscalizadora do legislativo sobre o executivo, uma dinâmica essencial para a integridade da gestão fiscal, temos que entender as dinâmicas que regem as câmaras municipais é essencial para entender como funciona o poder federado no Brasil, afinal, temos mais de cinco mil câmaras exercendo o poder legislativo, interagindo com o executivo, e moldando políticas que afetam diretamente os *policymakers*.³

² A compreensão do federalismo brasileiro não se completa sem uma análise histórica detalhada das diversas constituições que moldaram a estrutura federativa do país. Celina Souza (2005) fornece um panorama abrangente sobre como o federalismo no Brasil evoluiu ao longo do tempo, destacando as mudanças significativas trazidas pela Constituição de 1988. Desde a primeira Constituição de 1824 até a atual, cada carta magna refletiu as tensões e negociações políticas de seu período, adaptando o federalismo às necessidades e realidades socioeconômicas de cada era. A Constituição de 1988, em particular, consolidou um federalismo mais detalhado e descentralizado, ampliando a autonomia dos estados e municípios e estabelecendo mecanismos de transferência de recursos visando a redução das desigualdades regionais. Souza argumenta que, apesar dessas inovações, a implementação prática do federalismo cooperativo ainda enfrenta desafios, como a concentração de recursos na União e a falta de mecanismos formais de cooperação intergovernamental. Essa contextualização histórica é fundamental para entender como as instituições federativas brasileiras foram configuradas e como influenciam atualmente o *accountability* horizontal nos municípios.

³ Aqui nos valemos da definição de Secchi que define que “Os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada”(Secchi, 2013, p.115)

Nesse contexto de descentralização, como destacado por Souza (1996), os municípios passaram a ter um papel central no panorama político e financeiro brasileiro. A distribuição de recursos e competências para os entes municipais após a Constituição de 1988 fortaleceu a posição desses na federação, permitindo uma maior autonomia na formulação e execução de políticas públicas. Essa descentralização financeira e política reforçou a necessidade dos municípios de exercerem funções de fiscalização e controle, elemento essencial para o desenvolvimento de mecanismos efetivos de *accountability* horizontal. A autonomia municipal, aliada ao maior acesso a recursos fiscais, tem o potencial de promover uma gestão pública mais eficaz e transparente, desde que as instituições sejam desenvolvidas e fortalecidas para dar suporte a esses processos (Souza, 1997.)

Essa descentralização político-institucional implementada pela Carta de 1988 conferiu aos municípios não apenas autonomia administrativa, mas também a capacidade de implementar políticas públicas com independência em relação à União. Tal arranjo favorece a emergência de agendas locais próprias e amplia o papel dos governos municipais no processo de formulação e execução das políticas públicas. Como observa Arretche (2004), “a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal”. Essa autonomia se reflete em práticas concretas de governança, nas quais as câmaras municipais podem atuar como arenas efetivas de deliberação e fiscalização, reforçando a lógica do federalismo cooperativo e simétrico que orienta a organização política do país. Como reforça Arretche et al. (2024), “a descentralização delegou a implementação de muitas políticas públicas aos municípios”, tornando-os protagonistas diretos da política pública em seus territórios.

Essa ampliação da autonomia dos municípios brasileiros também transformou as condições sob as quais se exerce a fiscalização do poder executivo local. Ao garantir aos entes municipais receitas próprias e transferências constitucionais com alto grau de liberdade alocativa, criou-se um cenário no qual a responsabilidade fiscal passou a depender, cada vez mais, da capacidade institucional das câmaras municipais. Como aponta Arretche (2004),

“receitas tributárias sem vinculação de gasto [...] são garantidas aos governos subnacionais, notadamente aos municípios de pequeno porte”, o que fortalece sua posição como atores relevantes na federação. Essa capacidade de gerir recursos com maior autonomia impõe às instituições locais o desafio de aprimorar seus mecanismos de controle, sob pena de comprometer os princípios de responsabilidade fiscal e transparência. Assim, a descentralização fiscal não apenas redistribui recursos, mas também exige a consolidação de estruturas institucionais locais capazes de exercer o controle efetivo e contínuo sobre a gestão do executivo.

A dinâmica da fiscalização nos municípios brasileiros está intrinsecamente ligada à simetria estrutural entre os níveis de governo, conforme estabelecido pela Constituição de 1988, e à evolução histórica do federalismo no país. Nesse contexto, a função fiscalizadora do legislativo municipal sobre o executivo emerge como elemento central na manutenção da integridade fiscal e da transparência administrativa. Conforme destaca Souza (1997), a descentralização promovida pela Carta Magna ampliou a autonomia dos municípios, criando um ambiente institucional propício à consolidação de mecanismos de controle e à responsabilização mútua entre os poderes locais.

Contudo, o fortalecimento da fiscalização depende diretamente do grau de institucionalização das câmaras municipais, cuja atuação deve espelhar os princípios fundamentais do federalismo moderno, como a separação de poderes e a cooperação intergovernamental (Riker, 1964; Elazar, 1987). Nesse arranjo, a articulação entre a autonomia municipal e os princípios de governança compartilhada ganha relevância, especialmente diante do desafio de equilibrar a descentralização com a necessidade de *accountability* horizontal.

A estrutura republicana brasileira, ao garantir a delegação de poderes a representantes eleitos, também reforça a importância de instituições sólidas e processos normativos que sustentem a interação equilibrada entre os poderes executivo e legislativo (Madison, 1993). Como aponta Souza (1996), a redemocratização e a descentralização não eliminaram as tensões inerentes à complexidade federativa, mas criaram oportunidades para que municípios

desenvolvessem modelos mais robustos de fiscalização, pautados por maior transparência e efetividade.

Esse processo, ao combinar autonomia política com instrumentos de controle mútuo, reflete uma evolução na concepção de governança local, uma vez que a eficiência e a eficácia da gestão fiscal tornam-se indicativos diretos da qualidade democrática e da maturidade institucional das câmaras municipais. Nesse sentido, o entendimento das interações entre os poderes locais contribui para uma visão mais ampla sobre a funcionalidade do federalismo no Brasil e sobre o impacto de sua institucionalização na construção de uma democracia mais responsiva e transparente.

2.4 Check and Balance

A prática republicana não está isenta de desafios. Desde a perspectiva de Piçarra (1989) que questiona a possibilidade de um equilíbrio permanente entre os poderes, até a visão de Limongi na qual considera “medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos de poder, postos em relação um com os outros para que possam se controlar e frear mutuamente” (LIMONGI, 2006, p. 251).

Temos que sistema político nas repúblicas democráticas federativas funciona a partir do equilíbrio entre os poderes constituintes. A linha de análise da ciência política indica a relação entre os poderes e entre os entes federativos como evidências que explica os custos das ações dos governos (Souza, 1997). Nesse aspecto, a busca por mecanismos efetivos de fiscalização e controle se mostra como um elemento central para a sustentação da governança democrática.

O'Donnell (1998), por sua vez, constrói o conceito de *accountability* horizontal, enfatizando a importância de manutenção de instituições capazes de fiscalizar e responsabilizar outras agências do Estado de forma efetiva. Este conceito é crucial para entender o funcionamento do sistema de freios e contrapesos em democracias.

A dinâmica do modelo federativo simétrico designa ao poder legislativo Estadual e Municipal atribuições fiscalizadoras, sendo, portanto, instituição encarregada do *accountability* horizontal da gestão orçamentária do executivo.

2.4.1 Desenho Federativo e *Accountability* Horizontal

O'Donnell (1998) desenvolve sua teoria de *Accountability* Horizontal ao chamar atenção à responsabilização dos governos, que acontece não apenas de forma vertical, na reação dos eleitores sobre os resultados políticos das ações governamentais, quando o eleitor pune ou recompensa os entes dos poderes executivos e legislativos, mas nas atribuições desempenhadas pelas instituições de controle sobre o raio de ações dos agentes públicos. Em poliarquias (Dahl, 1997), as instituições têm o poder e os meios para que possam exercer o controle de outras instituições, que fiscalizam o poder de forma mais perene que *accountability* eleitoral, in verbis:

[...] *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p.40).

A Constituição de 1988 foi fundamental ao redefinir a organização federativa do Brasil e ampliar a autonomia política e financeira dos entes subnacionais (Souza, 1996). Essa descentralização, fruto de extensas negociações entre diversos grupos de interesse (Souza, 1997), redistribuiu poder e responsabilidades entre União, estados e municípios, sustentando um modelo federalista descentralizado que fortaleceu a fiscalização do Executivo pelas câmaras municipais, reforçando *accountability* horizontal. A maior autonomia administrativa dos municípios (Souza, 2005) favoreceu a gestão fiscal independente e uma fiscalização mais robusta, porém a distribuição desigual de recursos e a ausência de mecanismos formais de cooperação intergovernamental ainda restringem a eficácia dos legislativos locais.

3 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil tem sido objeto de intensa análise ao longo dos anos, refletindo as complexidades e transformações do cenário político nacional (Santos, 2008). Esse debate torna-se ainda mais relevante quando observamos que o federalismo brasileiro, ao conceder maior autonomia a estados e municípios, reproduz uma dinâmica análoga à esfera federal em nível subnacional. Nesse sentido, a forma como prefeitos (Executivo) e câmaras de vereadores (Legislativo) interagem e estabelecem negociações institucionais é fundamental para a compreensão dos mecanismos de governança e por consequência do controle fiscal (Souza, 1997).

Historicamente, o Brasil alternou períodos de maior centralização do poder Executivo — como no Estado Novo (1937-1945) ou na ditadura militar (1964-1985) — e fases de maior participação do Legislativo, especialmente após a Constituição de 1988. Em nível federal, por exemplo, o presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018) ilustra como o presidente precisa articular apoios no Congresso, num jogo de barganhas e concessões que afeta a capacidade de fiscalização mútua. Esse fenômeno encontra paralelo nos municípios, onde prefeitos frequentemente buscam construir maioria na câmara de vereadores para aprovar seus projetos, influenciando, também, a forma e a intensidade com que o Legislativo exerce o controle de políticas públicas (McCubbins; Schwartz, 1984).

Entender a articulação entre Executivo e Legislativo no nível municipal exige, portanto, atenção aos recursos institucionais disponíveis e à capacidade de organização interna das câmaras. De acordo com a perspectiva do neoinstitucionalismo (North, 1990; Hall; Taylor, 2003), o comportamento dos agentes políticos é moldado por instituições formais e informais. Essas regras e

práticas estabelecem incentivos e constrangimentos que definem o grau de autonomia ou dependência dos vereadores em relação ao prefeito, bem como o nível de responsabilização efetiva sobre a atuação do Executivo. Em municípios onde o Legislativo está fragilizado — seja pela falta de estrutura administrativa, carência de assessorias técnicas ou mesmo pela baixa profissionalização de seus servidores —, a capacidade de fiscalização tende a ser menor, abrindo espaço para práticas de clientelismo e negligência na gestão orçamentária.

Nesse contexto, a definição de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998) fornece uma lente analítica fundamental para se observar como o Legislativo municipal desempenha, na prática, seu papel de controle. Enquanto *accountability* vertical, oriunda do processo eleitoral, quando possibilita aos cidadãos “punir ou recompensar” gestores públicos (Przeworski, 2003), *accountability* horizontal concentra-se em como as instituições de mesmo nível estatal — no caso, o Legislativo — dispõem de mecanismos legais, técnicos e políticos para vigiar e eventualmente sancionar o Executivo (O'Donnell, 1998, 2017). Assim, a relação entre Executivo e Legislativo não se resume a uma disputa de poder; ela se revela essencial para a produção de políticas públicas e para a manutenção de princípios democráticos de transparência e responsabilidade fiscal.

Nesse ponto, conecta-se a questão que mobiliza esta pesquisa: como o nível de institucionalização do Legislativo municipal influencia a fiscalização da gestão fiscal do Executivo? É justamente na dinâmica entre executivo e legislativo, sendo prefeitos e vereadores, que se revelam condições institucionais capazes de fortalecer (ou enfraquecer) a atuação fiscalizadora do Legislativo. Quanto maior a profissionalização das câmaras — evidenciada, por exemplo, pela existência de corpo técnico concursado, pela presença de escolas do legislativo, pela alta taxa de reeleição ou pelo nível de escolaridade dos vereadores —, maiores tendem a ser a capacidade de análise orçamentária e a propensão a exercer controles rigorosos. Por outro lado, em cenários de baixa institucionalização, há forte dependência de recursos do Executivo, e a autonomia legislativa pode ficar comprometida, prejudicando a transparência e a eficiência da gestão pública local.

Desse modo, a compreensão aprofundada da interação entre Executivo e Legislativo no ambiente municipal revela-se indispensável não apenas para explicar eventuais déficits na fiscalização, mas também para apontar caminhos de aprimoramento. Ao analisar o papel das instituições legislativas, observamos como o arranjo federalista brasileiro, ao mesmo tempo que confere autonomia aos municípios, impõe desafios de coordenação e governabilidade. É nesse equilíbrio entre a separação de poderes e a capacidade efetiva de realizar controles que se situa a fortaleza (ou fragilidade) de *accountability* horizontal, sendo eixo fundamental para garantir a boa gestão fiscal e a qualidade democrática no âmbito local.

3.1 Breve Estado da Arte

Os estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil apresentam um panorama complexo e multifacetado, marcado por uma evolução significativa ao longo das últimas décadas. A interação entre esses dois poderes é fundamental para entender os mecanismos de governança e a política de coalizões que caracterizam o sistema político brasileiro.

Desde a Constituição Imperial de 1824, que conferia predominância ao Executivo no processo legislativo, passando pelas constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, até chegar à Constituição de 1988, houve variações significativas nas prerrogativas de cada poder. Em períodos autoritários, como nas Cartas de 1934, 1967 e 1964, o Poder Legislativo teve suas competências reduzidas, refletindo aspirações centralizadoras e nacionalistas (Machado, 2023).

Por seu turno a Constituição de 1988 representou um marco ao restabelecer e ampliar as prerrogativas do Legislativo, fortalecendo o controle da administração pública. Essa carta constitucional promoveu alterações institucionais significativas, atribuindo ao Congresso Nacional amplas competências legislativas, incluindo a apreciação e aprovação dos instrumentos de planejamento e orçamento do setor público, como o plano plurianual e as leis orçamentárias (Figueiredo; Limongi, 1999).

Segundo Figueiredo e Santos (2016), historicamente, a relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil não foi um campo de estudo distinto até a redemocratização do país na década de 1980, com a notável exceção dos esforços de Wanderley Guilherme dos Santos. Antes disso, as diligências de pesquisa eram esporádicas e não formavam um corpo teórico coeso. No entanto, a partir dos anos 1990, os estudos começaram a ganhar envergadura, especialmente “sob a égide do institucionalismo da perspectiva da escolha racional, com nítida influência das diferentes teorias sobre a organização do Congresso nos Estados Unidos” (Figueiredo; Santos, 2016); abordagem esta que trouxe novas perspectivas para a análise da dinâmica interna do Congresso e sua relação com o Executivo.

Adicionalmente, o neoinstitucionalismo emergiu como uma abordagem central para compreender as dinâmicas entre os poderes, conforme destacam Hall e Taylor (2003). Essa perspectiva teórica considera que as instituições políticas estruturam e orientam o comportamento dos atores, influenciando diretamente os resultados políticos. No Brasil, essa abordagem permitiu avanços significativos nos estudos legislativos, ao enfatizar que as regras internas e a organização do Congresso possuem impacto determinante nas deliberações e no comportamento parlamentar (Santos, 2003, Machado, 2023).

Embora os estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil têm se desenvolvido de forma robusta, contribuindo significativamente para a compreensão da política brasileira; ainda há um caminho a percorrer, não apenas na integração de variáveis sociais e econômicas e estudos longitudinais como apontam Figueiredo e Santos (2016), mas também nos estudos infranacionais, que têm se concentrado em sua maioria em estudos de casos (Andrade, 1998, Lopes, 2004, Caetano, 2004, Grin, 2012, Almeida; Lopez, 2011, Mendes, 2021).

3.2 A relação Executivo-Legislativo à nível subnacional

Anastasia e Inácio (2011) destacam que, ao discutir o Poder Legislativo no Brasil, frequentemente há um enfoque quase exclusivo no Congresso Nacional, negligenciando-se as 26 assembleias legislativas, a Câmara

Legislativa do Distrito Federal e as mais de 5.500 câmaras municipais. Esse "esquecimento" sublinha fraturas significativas na institucionalização do Poder Legislativo brasileiro, especialmente no âmbito subnacional. Nesse contexto, é crucial reconhecer que o Poder Legislativo abrange não apenas o nível federal, mas também os estaduais e municipais, que desempenham papel fundamental na fiscalização. A construção de capacidades institucionais nesses legislativos é essencial para fortalecer *accountability* horizontal e promover uma democracia mais representativa e responsiva.

Contrariando a visão tradicional de um Legislativo inerte, pesquisas recentes evidenciam a centralidade desse poder no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Estudos desenvolvidos a partir da década de 1990 demonstram que o Legislativo brasileiro não é meramente reativo, mas possui capacidade propositiva e influência significativa nas políticas governamentais (Figueiredo; Limongi, 1999; Machado, 2023). Essa perspectiva reforça a importância de considerar os legislativos subnacionais como atores fundamentais na governança e na promoção da *accountability* horizontal.

Entretanto, operacionalização dessa responsabilização de mesmo nível nos municípios brasileiros, contudo, enfrenta desafios significativos. A efetividade da fiscalização depende de uma série de fatores, incluindo a capacidade institucional e as condições específicas de cada município. Este cenário reforça a importância da abordagem neoinstitucionalista, que considera o ambiente institucional como um fator determinante nas ações dos indivíduos e das entidades públicas (Keohane, 1989, Ostrom, 1990, Putnam, 1993)

Ao reconhecer as casas legislativas como arenas centrais para a deliberação democrática, reforça-se a importância de instituições sólidas que forneçam previsibilidade e estabilidade às interações sociais. Dessa forma, as instituições não apenas reduzem as incertezas inerentes ao processo político, mas também criam condições para que os agentes possam cooperar e agir de maneira coordenada em prol do bem comum (Anastasia e Inácio, 2011).

A formação dos agentes para o exercício das funções legislativas é aspecto importante do processo de institucionalização. Nesses termos, a educação legislativa emerge como um instrumento fundamental para capacitar

os agentes políticos e promover uma democracia mais eficaz. Conforme destaca Cosson (2008), o adequado funcionamento da democracia exige determinadas capacidades e competências por parte dos agentes políticos e sociais. As escolas do legislativo desempenham um papel estratégico nesse sentido, atuando como órgãos responsáveis pela formação e aperfeiçoamento dos parlamentares e servidores, além de promoverem a aproximação entre o parlamento e a sociedade. Essas instituições visam não apenas ao aprimoramento técnico, mas também ao fortalecimento da representação política e dos mecanismos de participação cidadã (Cosson, 2008, Marques Júnior; Messias, 2009).

4 INSTITUIÇÕES COMO MODELADORAS DE ESTABILIDADE

North (1990) considerou a perspectiva analítica institucional como elemento central dos estudos de economia política. Nesse aspecto, sua definição de instituições aborda a forma pela qual se estruturam as interações sociais a partir das disposições de regras formais e informais que orientam o comportamento humano. Essas regras, então, imprimem o funcionamento das instituições políticas na medida em que se conectam ao contexto histórico, as estratégias e aos valores que norteiam as perspectivas dos atores políticos (Hall; Taylor, 2003).

É relevante situar o neoinstitucionalismo no debate mais amplo das ciências sociais, especialmente em relação aos modelos pluralista e marxista. Rocha (2005) argumenta que o neoinstitucionalismo surge como uma resposta às limitações dessas perspectivas na análise das políticas públicas.

O modelo pluralista concebe a distribuição do poder como um aspecto permanente das sociedades democráticas, entendendo-as como compostas por diversos centros de poder onde nenhum é totalmente soberano. Para os pluralistas, o Estado é visto como neutro, funcionando como um árbitro que concilia os interesses dos diversos grupos de pressão (Dahl, 1988). No entanto, essa abordagem tende a subestimar o papel autônomo das instituições estatais na formulação e implementação de políticas.

Por outro lado, o modelo marxista analisa as políticas públicas a partir das relações entre economia, classes sociais e Estado. O Estado é frequentemente concebido como um instrumento da classe dominante, refletindo os interesses do capital (Przeworski, 1995). Embora essa perspectiva enfatize as dinâmicas estruturais de poder, pode negligenciar a complexidade das interações institucionais e a influência dos atores estatais na configuração das políticas.

Nesse contexto, o neoinstitucionalismo propõe uma abordagem que reconhece a autonomia relativa das instituições políticas. Conforme destaca Skocpol (1985), o Estado não se limita a responder às pressões sociais, mas possui capacidade própria de formular e perseguir objetivos que não são

meramente um reflexo das demandas de grupos ou classes sociais. Essa perspectiva enfatiza que as estruturas institucionais moldam as ações dos atores políticos e influenciam significativamente os resultados das políticas públicas (Rocha, 2005).

Assim, o neoinstitucionalismo oferece um quadro analítico que supera algumas das limitações dos modelos pluralista e marxista, ao considerar tanto o papel das instituições quanto a interação entre Estado e sociedade na elaboração de políticas. Essa abordagem permite uma compreensão mais abrangente de como as regras formais e informais influenciam o comportamento dos agentes e moldam as decisões governamentais.

4.1 O que são instituições?

North (1990) vai tratar as instituições como todas as regras formais e informais que moldam o comportamento do agente. As regras formais são melhor visualizadas por estarem positivadas, *latto sensu*, enquanto as regras informais são mais genéricas e multifacetadas, Nelson apregoa que essas últimas

“referem-se à complexidade de valores, normas, crenças e significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delinham o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular” (Nelson, 1995, p. 80).

Embora as instituições formais e informais sejam bastante distintas quanto sua percepção e atuação sobre os agentes, ambas constituem a estrutura social durável nas quais a sociedade se desenvolve.

Por seu turno, Hodgson (2000) fornece uma definição ampla e robusta de instituições, descrevendo-as como "sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam interações sociais". Segundo Hodgson, instituições como a linguagem, o dinheiro, os sistemas de pesos e medidas, os modos à mesa, as empresas (e outras organizações) são todas manifestações de como as instituições moldam fundamentalmente a sociedade.

Para Hall e Taylor (2003), a definição de instituição abrange os procedimentos, protocolos, normas e convenções, formais e informais, de uma

comunidade política, bem como os sistemas de símbolos, visões de mundo, modelos morais e esquemas cognitivos que fornecem padrões de significados às ações de um determinado grupo.

4.2 As Correntes do Neoinstitucionalismo

Apesar de compartilharem o foco na análise das instituições, o institucionalismo não é uma corrente unificada, mas abarca diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Ao longo do tempo, diversas abordagens surgiram para explicar como as instituições influenciam o comportamento dos agentes e moldam os resultados políticos. Dentre elas, destacam-se o institucionalismo clássico, o neoinstitucionalismo da escolha racional, o neoinstitucionalismo histórico e o neoinstitucionalismo sociológico. Embora cada perspectiva chame à atenção para diferentes aspectos e explicações da vida política, todas convergem quanto ao objetivo de demonstrar a primazia das instituições, por meio de suas regras e procedimentos formais e informais, influenciam preferências e decisões (March; Olsen, 1989, 2008).

4.2.1 Institucionalismo Clássico

O institucionalismo clássico concentra-se em uma análise histórica e descritiva das instituições, com ênfase nas leis, normas e estruturas governamentais que moldam o comportamento dos agentes na sociedade. Essa abordagem é caracterizada por uma perspectiva normativa, com um forte foco em aspectos formais e regulamentares das instituições, conferindo-lhe um caráter prescritivo. Embora tenha sido criticada por sua falta de rigor teórico e por sua capacidade limitada de promover generalizações, essa vertente contribuiu para o desenvolvimento de abordagens posteriores que buscaram expandir a análise institucional, promovendo maior profundidade no estudo das interações institucionais (Romero, 1999; Peters, 2003).

No final do século XIX e início do século XX, o estudo das instituições era feito de maneira normativa e formal, concentrando-se na descrição das estruturas administrativas, legais e políticas sem, contudo, analisar seus resultados políticos (Immergut, 2007). Essa abordagem contribuiu para

experiências como a República de Weimar na Alemanha, que, apesar de fundada em um sistema parlamentarista baseado em uma constituição considerada exemplar, não funcionou efetivamente no mundo real (Vichi, 2004; Steinmo, 2001). A partir das décadas de 1950 e 1960, predominou nas ciências sociais a abordagem comportamentalista, que enfatiza o comportamento político dos atores na tomada de decisões, tratando as instituições como meros "palcos" onde o comportamento motivado por fatores mais fundamentais ocorre (March; Olsen, 2008).

4.2.2 Institucionalismo da Escolha Racional

Já o neoinstitucionalismo da escolha racional vê as instituições como "regras do jogo" que regulam as interações sociais ao estruturar incentivos e estabelecer restrições às escolhas dos agentes. Sua origem está na economia e na teoria dos jogos, focando na tomada de decisão individual com base em um cálculo racional. Reconhece, contudo, as limitações dessa racionalidade devido a fatores como incerteza e informação incompleta (North, 1990).

Essa abordagem surgiu no campo dos estudos de comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos. Buscando entender a estabilidade das decisões legislativas mesmo diante da diversidade das questões discutidas e das múltiplas preferências dos legisladores (Hall e Taylor, 2003). Para os teóricos desta escola, como Arrow (1951), Olson (1999) e North (1990), as instituições emergem como mecanismos para mitigar os custos da cooperação e reduzir os riscos de comportamentos oportunistas. A agregação de interesses é o resultado das regras em jogo e das estratégias utilizadas pelos atores para otimizar seus resultados.

Assim, para a teoria da escolha racional, a análise do comportamento humano centra-se sua observação nas estratégias de atores racionais em condições de interdependência. Desse modo, no estudo do fenômeno político, a forma em que se define o voto é questão central nessa corrente demonstrando claramente como as instituições e as regras do jogo afetam as escolhas políticas (Immergut, 2007).

4.2.3 Neoinstitucionalismo Histórico

O neoinstitucionalismo histórico enfatiza o papel determinante de processos históricos e eventos críticos na formação das instituições e na orientação das escolhas individuais. Emergindo na década de 1980, a abordagem ganhou destaque entre estudiosos da sociologia histórica, da teoria política e da história econômica, ao priorizar a análise das instituições e das decisões políticas dentro de contextos históricos amplos e dinâmicos. (Hall; Taylor, 2003)

Essa abordagem é particularmente focada na persistência de normas e estruturas institucionais ao longo do tempo, frequentemente sustentada pelo conceito de "dependência de trajetória" (*path dependence*), em que escolhas e eventos passados limitam as opções futuras, criando um padrão de continuidade institucional (Bernardi, 2012). Instituições são vistas como estruturas complexas que moldam as ações dos indivíduos, ainda que muitas vezes resistam à mudança.

Os institucionalistas históricos defendem que as interações entre atores econômicos, sociais e políticos distintos, atuando em contextos e sob lógicas diferentes, fazem com que as demandas políticas não sejam reflexo exato das preferências individuais, mas sim da agregação de interesses diversos, que possui distorções. Diversos fatores institucionais influenciam o processo político, e a decisão entre interesses conflitantes pode privilegiar alguns em detrimento de outros.

Além disso, o institucionalismo histórico considera a causalidade como algo contextual, dependente de uma complexa e única configuração de fatores que dificilmente se repete (Immergut, 2007). Nesse sentido, os processos históricos são únicos, tornando a construção de generalizações uma tarefa desafiadora. Steinmo (2008) afirma que as instituições oferecem o contexto em que os indivíduos interpretam seus interesses e definem suas preferências políticas; qualquer ator racional comportar-se-á de maneira diferente em contextos institucionais distintos.

4.2.4 Neoinstitucionalismo Sociológico

Por seu turno, para o neoinstitucionalismo sociológico, as instituições são definidas como estruturas normativas e cognitivas que conferem estabilidade e significado ao comportamento social. Essa abordagem enfatiza o papel da legitimação social e da cultura como fatores fundamentais na formação e influência das instituições (Hall; Taylor, 2003).

O neoinstitucionalismo sociológico baseia-se na teoria das organizações (Immergut, 2007). Segundo essa perspectiva, as formas e procedimentos institucionais são considerados práticas culturais, incorporadas às organizações por meio de processos de transmissão que dão origem às práticas culturais em geral. Portanto, instituições e cultura se interpenetram (Hall; Taylor, 2003).

As preferências individuais são construídas socialmente, através das instituições. Tanto os indivíduos quanto as instituições procuram definir e manifestar suas identidades de acordo com modos socialmente apropriados. Meyer e Rowan (1977) introduzem a ideia de que as instituições, ao enraizarem-se em normas e crenças compartilhadas, podem se tornar simbolicamente legítimas. DiMaggio e Powell (1999) exploram como as pressões culturais e normativas levam à "isomorfia" institucional, ou seja, a semelhança entre organizações e estruturas institucionais em contextos diversos. Teoria que torna possível pensarmos que embora tenhamos um país de dimensões e culturas continentais, é viável a utilização de indicadores comuns para medir o nível de institucionalização das câmaras municipais devido a esse "isomorfismo".

4.3 Como as Instituições Importam?

Em parte, a durabilidade das instituições deriva do fato de que elas conseguem criar expectativas estáveis sobre o comportamento dos outros. Geralmente, as instituições possibilitam o pensamento ordenado, a expectativa e a ação, impondo forma e consistência nas atividades humanas. Elas dependem dos pensamentos e atividades dos indivíduos, mas não são redutíveis a eles. Tal questão é essencial quando se trata da cooperação entre atores.

Esta visão sublinha a capacidade das instituições de fornecer um ambiente estável e previsível, Bessy e Favereau (2003) argumentam que

embora as instituições não eliminem as incertezas, no que tange a cooperação entre os atores, as diminuem ao ponto de fazer a cooperação ser possível.

Assim, as instituições moldam o comportamento do agente não apenas por fornecer incentivos ou censuras, sejam formais ou informais, (March; Olsen, 1989) mas por criar uma estrutura na qual é possível que um agente possa, com níveis aceitáveis de segurança prever o comportamento de outros agentes e balizar suas próprias ações, com base nessa previsão. Assim, é crucial para a eficácia de *accountability* horizontal em qualquer contexto governamental, especialmente, em um cenário complexo como o dos municípios brasileiros, instituições fortes nas quais a interação entre normas formais e informais possam definir a capacidade de governança e fiscalização.

Ainda para explorar a razão institucional, a perspectiva Tsebelis (1998) introduz a ideia de “múltiplas arenas”, que realça a complexidade das interações institucionais ao considerar que os atores frequentemente operam em contextos simultâneos, onde decisões tomadas em uma arena podem influenciar e ser influenciadas por dinâmicas de outras esferas políticas. Esse conceito amplia a visão de que as instituições oferecem previsibilidade ao impor forma e consistência nas atividades humanas, uma vez que também devem acomodar as influências externas e os contextos variados nos quais os agentes estão inseridos. Desse modo, a ação dos agentes não se reduz apenas ao que está prescrito formalmente, mas é modulada por um conjunto de “arenas” sobrepostas e interdependentes que moldam a tomada de decisões e a cooperação entre atores (Tsebelis, 1998, p. 23).

A ideia das “múltiplas arenas” sugere, portanto, que as instituições, ao criarem expectativas sobre comportamentos previsíveis, acabam por organizar as interações entre os agentes em diferentes frentes, facilitando a cooperação e reduzindo incertezas. Porém, tal estabilidade não é rígida: ela é permeada pela necessidade de adaptação e resposta a influências exógenas, permitindo que os atores ajustem suas estratégias de acordo com os incentivos e pressões presentes em cada uma dessas arenas políticas.

No contexto brasileiro pós-redemocratização, a descentralização e o fortalecimento das instituições subnacionais destacam ainda mais o papel das instituições na configuração das interações políticas. Souza (1996) ressalta que

a distribuição de poder entre diferentes níveis de governo após 1988, aliada ao desenvolvimento institucional, alterou significativamente a dinâmica das relações intergovernamentais e a estrutura do *accountability* horizontal. Ao conceder maior autonomia e recursos aos municípios, as instituições criaram um ambiente em que a fiscalização da gestão fiscal pelos poderes locais passou a depender não apenas da existência de instituições fortes, mas também da capacidade dessas instituições de se adaptarem e cooperarem de forma eficaz no novo arranjo federativo.

Ainda, Soares e Machado (2018) destacam que as instituições desempenham um papel crucial na moldagem do comportamento dos agentes públicos e na eficácia das políticas públicas. A descentralização territorial, uma das dimensões fundamentais do federalismo, influencia diretamente a governança municipal e *accountability* horizontal. A descentralização fiscal e administrativa permite que os municípios tenham maior autonomia na gestão de seus recursos e na implementação de políticas públicas adaptadas às suas realidades locais (Stepan, 1999). Além disso, a presença de poderes legislativos autônomos nas câmaras municipais fortalece os mecanismos de freios e contrapesos, promovendo uma fiscalização mais eficaz da gestão fiscal executiva. A especialização dos vereadores e a existência de escolas legislativas contribuem para a formação de um corpo legislativo mais capacitado e comprometido com a transparência e a responsabilidade fiscal (Soares; Machado, 2018).

Conforme Souza (2005), a constitucionalização detalhada das competências no Brasil de 1988 criou um ambiente onde a autonomia administrativa dos municípios é formalmente garantida, mas na prática, a distribuição de recursos e a capacidade de implementar políticas públicas eficazes ainda são limitadas por desigualdades econômicas e pela ausência de mecanismos robustos de cooperação intergovernamental. Isso impacta diretamente a eficácia de *accountability* horizontal, uma vez que as instituições municipais muitas vezes carecem dos recursos necessários para realizar uma fiscalização efetiva da gestão executiva, evidenciando a necessidade de fortalecer as estruturas institucionais para promover uma governança democrática mais robusta.

Nesse contexto, é relevante considerar estudos empíricos que demonstrem como as instituições moldam efetivamente o comportamento dos agentes e influenciam os resultados das políticas públicas. Um exemplo significativo é o trabalho de Batista (2023), que investigou o impacto do perfil burocrático no processo de formulação de políticas públicas no Brasil, explorando o dilema entre autonomia e *accountability* na burocracia.

Batista (2023) realizou um estudo experimental utilizando análise conjunta baseada em escolhas (*conjoint analysis*), a partir de uma pesquisa original com altos burocratas federais brasileiros. O objetivo foi identificar como diferentes perfis de burocratas afetam o desempenho em diversas dimensões da elaboração de políticas públicas, tais como transparência, uso de evidências, esforço empregado, coordenação política e avaliação geral.

Os principais achados do estudo indicam que burocratas recrutados por meio de sistemas meritocráticos são mais valorizados nas dimensões de transparência na administração de recursos, uso de dados e evidências na tomada de decisão, coordenação política e na preferência geral dos respondentes. Por outro lado, burocratas nomeados politicamente são mais valorizados na dimensão de esforço, sugerindo que estão mais dispostos a trabalhar horas extras para completar projetos. Conforme destaca Batista:

The results indicate that the bureaucrat recruited through the merit system is more valued in the dimensions of “transparency,” “evidence,” “political coordination,” and “general preference of respondents.” This result is independent of the bureaucrat’s experience, so the effect is related to the recruitment form. However, the politically appointed bureaucrat is more valued in the dimension of “effort” (Batista, 2023, p. 1).⁴

Esses resultados apontam empiricamente para como as características institucionais, neste caso, a forma de recrutamento burocrático, impactam o comportamento dos agentes e, conseqüentemente, a eficácia das políticas públicas. A pesquisa de Batista (2023) evidencia que a autonomia conferida aos burocratas recrutados meritocraticamente está associada a melhores práticas de

⁴ Os resultados indicam que o burocrata recrutado pelo sistema de mérito é mais valorizado nas dimensões de “transparência”, “evidência”, “coordenação política” e “preferência geral dos respondentes”. Esse resultado é independente da experiência do burocrata, então o efeito está relacionado à forma de recrutamento. No entanto, o burocrata nomeado politicamente é mais valorizado na dimensão de “esforço”.* *Tradução própria

governança, alinhando-se com os argumentos de North (1990) sobre a importância das regras formais na estruturação das interações sociais.

Batista (2023) ressalta a importância de *accountability* nas atividades e atribuições da burocracia. Enquanto a autonomia pode promover competências técnicas e uma maior aderência a procedimentos formais, *accountability*, promovida por meio de nomeações políticas, desempenha um papel significativo na motivação dos burocratas. A possibilidade de remoção do cargo pode incentivar maior dedicação por parte do burocrata nomeado politicamente, especialmente em tarefas que exigem esforço adicional.

Os resultados encontrados por Batista (2023) são particularmente relevantes para o contexto aqui abordado, demonstrando que a forma como as instituições são estruturadas impacta não apenas o comportamento individual dos agentes, mas também os resultados coletivos em termos de governança e políticas públicas. Tendo, assim, a forma de recrutamento e a institucionalização da burocracia influencia diretamente a eficácia da gestão fiscal nos municípios, tema central desta pesquisa, corroborando a importância de se considerar tanto as regras formais quanto as práticas institucionais no desenvolvimento de mecanismos eficazes de *accountability* horizontal nos municípios brasileiros.

5 MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS, RESPONSABILIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

As análises sobre o poder legislativo ocupam lugar de destaque na produção da ciência política. O trabalho de Limongi (1994) ganha proeminência por apresentar as características marcantes do processo decisório com base na abordagem Neoinstitucionalista. Nesses termos, considera as instituições que organizam o processo decisório, não apenas garantem a estabilidade dos resultados obtidos, mas também influenciam significativamente os resultados políticos substantivos.

No escopo dos estudos legislativos, três perspectivas analíticas explicam o comportamento dos parlamentares: a distributivista, a informacional e a partidária. Limongi (1994) aduz que a perspectiva distributivista está fundamentada no desejo dos parlamentares de se reelegerem; entendendo que suas ações legislativas buscam maximizar benefícios localizados para seus eleitores, mesmo que isso ocorra em detrimento de interesses coletivos mais amplos. Nesse contexto, as instituições legislativas, como os sistemas de comissões no Congresso dos EUA, são organizadas de modo a facilitar a troca de favores e benefícios eleitorais. Políticas distributivistas garantem benefícios tangíveis a uma clientela eleitoral específica, enquanto dispersam os custos por toda a sociedade. As comissões legislativas são vistas como cruciais para estruturar e estabilizar essas trocas, permitindo que cada parlamentar defenda os interesses de seu distrito eleitoral de forma eficaz.

Já a perspectiva informacional argumenta que as instituições legislativas devem atender à necessidade de informação para decisões eficazes. Essa abordagem entende que o Congresso busca especializar seus membros para garantir políticas públicas bem informadas e benéficas. Para isso, as instituições criam incentivos para que parlamentares se tornem especialistas em áreas específicas, compartilhando e utilizando informações de maneira que maximize os benefícios coletivos. Assim, a estrutura institucional deve promover a coleta e o uso eficiente de informações, garantindo que decisões sejam informadas e conduzam ao bem público geral (Limongi, 1994).

Por seu turno, para o autor (Limongi, 1994), a perspectiva partidária destaca o papel central dos partidos políticos na estruturação da atividade

legislativa. Diferentemente das duas perspectivas anteriores, esta enfatiza que os partidos funcionam como agentes estruturadores, coordenando a ação dos parlamentares para maximizar os interesses partidários. Nesse sentido, as instituições legislativas são vistas como expressões do controle dos partidos sobre o processo decisório, influenciando desde a agenda legislativa até a formação de coalizões. Esse controle partidário sobre as instituições é essencial para a organização e estabilidade das decisões legislativas, evidenciando a importância dos partidos como atores centrais no sistema.

Nesse trabalho, lançamos um olhar para a relação entre o executivo e o legislativo municipal partindo de uma ótica informacional, que tem como balizador o “primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas” (Limongi, 1994, p.19).

Além disso, Anastasia e Inácio (2011) ressaltam a importância de desenvolver capacidades institucionais no Legislativo para aprimorar o controle político horizontal. As autoras defendem que o fortalecimento das casas legislativas municipais passa pela promoção de interações permanentes e institucionalizadas entre legisladores e cidadãos. Isso inclui a criação de mecanismos que facilitem a participação cidadã no processo legislativo, como audiências públicas, fóruns e comissões participativas. Essa aproximação potencializa a representação dos interesses da sociedade e amplia a base informacional necessária para a tomada de decisões mais efetivas e alinhadas com o interesse público. E é dentro dessa perspectiva que nascem e se desenvolvem as Escolas do Legislativo (Cosson, 2008, Marques Júnior; Messias, 2009).

Ao tratar dos resultados das políticas adotadas, Limongi (1994) apregoa que a incerteza, primado da vertente informacional, é parte do jogo político, existindo entre os membros do legislativo uma assimetria informacional, o que induz ao membro do legislativo a buscar acumulação de conhecimento para ter maior “arsenal”, seja para usá-lo, seja para omiti-lo, conforme interesse do agente político. Assim uma organização eficiente é aquela “capaz de estimular e retribuir a especialização” (Limongi. 1994. p.22) de forma a minorar os prejuízos e maximizar os ganhos advindos da especialização dos seus agentes (Krehbiel e Rivers 1990).

A busca pela especialização se dá de diversas formas e por múltiplos interesses, ela pode ocorrer visando garantir influência nas decisões sobre áreas de impacto para o eleitorado, ou da formação pregressa do legislador. Partindo-se das análises de Krehbiel e Rivers também se conclui que é preferível que as comissões sejam compostas por especialistas, e que esses representem o microcosmo do plenário, com suas pluralidades, como forma de garantir o máximo de publicização das informações (Limongi, 1994).

O modelo federativo simétrico atribui aos legislativos estadual e municipal um papel central na fiscalização, tornando-os parte essencial dos mecanismos de *accountability horizontal*. Silva (2014) considera que além de sua função, mais conhecida e intuitiva de legislar, as câmaras também possuem a função precípua de fiscalização do poder executivo, garantindo que os recursos públicos sejam alocados de maneira transparente, eficiente e coerente com as demandas da sociedade.

Nesse sentido, a composição das comissões legislativas é determinante para assegurar a pluralidade e a especialização necessárias ao bom funcionamento do processo deliberativo. Como apontam Krehbiel e Rivers (1990) e Limongi (1994), uma comissão ideal é aquela que reflete, de forma especializada, a diversidade presente no plenário, atendendo aos distintos interesses e necessidades que emergem do jogo político. Esse princípio se alinha à máxima de que a produção legislativa, para ser completa, deve traduzir a experiência viva e as demandas prementes de cada povo.

Dessa forma, esse trabalho projeta que um legislativo “perfeito” pressupõe a representação especializada da complexidade do tecido social. Ao incorporar diferentes perspectivas, competências técnicas e contextos culturais, o parlamento passa a atuar não apenas como um fórum de discussão política, mas também como um instrumento capaz de traduzir e sintetizar a multiplicidade de vozes que compõem a sociedade, assegurando assim a legitimidade das políticas públicas e a solidez da democracia.

Tal como a recondução de um membro do legislativo para uma comissão contribui para decisões mais informadas no plenário, entendemos que a reeleição de vereadores nas câmaras municipais tende a ampliar o acúmulo de conhecimento sobre processos, normas e demandas locais. Esse capital informacional pode fortalecer a capacidade desses parlamentares de avaliar

políticas públicas, fiscalizar o executivo e assegurar um fluxo contínuo de aperfeiçoamento das práticas institucionais.

Assim, ao consolidar um grupo de legisladores experientes, a recondução ao cargo confere maior estabilidade às relações entre poderes, fortalecendo o sistema de *check and balance*. Vereadores mais familiarizados com os desafios administrativos, orçamentários e regulatórios indicam que a dinâmica de controle parlamentar sobre o executivo torna-se mais assertiva e eficaz. Essa maturidade institucional, ao mesmo tempo, contribui para a previsibilidade e a qualidade do processo político. Arranjo este que entendemos favorecer o aperfeiçoamento constante da relação entre o legislativo e o executivo, resultando em políticas públicas mais coerentes, debates mais ricos em conteúdo e, em última instância, uma democracia mais robusta e responsiva às demandas da sociedade.

Em sistemas de democracia representativa, como o brasileiro, a soberania popular, expressa por meio do voto, confere legitimidade à delegação de poder. Nesse contexto, é imprescindível que os agentes públicos estejam submetidos a mecanismos robustos e eficazes de controle e fiscalização, garantindo a transparência e a responsabilização (Kiewiet; McCubbins, 1991, Przeworski, 2003).

Ao examinar a relação entre o Executivo e o Legislativo nos municípios brasileiros, o conceito de *veto players*, apresentado por Tsebelis (2000), contribui para entender como diferentes atores institucionais atuam na moderação e no direcionamento das políticas públicas. Segundo Tsebelis, *veto players* são aqueles agentes ou grupos com poder de influenciar ou bloquear mudanças no *status quo*, especialmente em sistemas complexos de governança onde múltiplos interesses e poderes convivem e interagem. No contexto municipal, essa dinâmica se torna particularmente relevante, pois o Legislativo local (composto pelos vereadores) funciona como uma estrutura de controle horizontal que pode limitar ou facilitar as ações do Executivo (Limongi, 1994).

A partir dessa perspectiva, cada vereador ou comissão legislativa pode atuar como um potencial *veto player*, condicionando a aprovação de medidas e influenciando os rumos das políticas públicas de acordo com interesses específicos e alinhamentos partidários. Essa configuração de *veto players* institucionais estabelece um sistema de freios e contrapesos que visa assegurar que as políticas sejam amplamente debatidas e representem uma resposta às

demandas e necessidades locais, evitando que decisões sejam tomadas unilateralmente pelo Executivo. Assim, a presença de múltiplos veto *players* no Legislativo municipal contribui para uma governança mais equilibrada, na medida em que o processo decisório se desenlaça por negociações e acordos, garantindo que as políticas adotadas contemplem a pluralidade do tecido social e político dos municípios brasileiros (Tsebelis, 2002).

De acordo com a análise de Souza (1997), o processo constituinte envolveu intensos debates e negociações, bem como a formação de alianças políticas, para redefinir o federalismo e a descentralização no Brasil, permitindo que os municípios recebessem maior autonomia e recursos. Essas mudanças profundas no arranjo federativo e na instituição de mecanismos de freios e contrapesos implicaram na criação de condições institucionais propícias para que os legislativos locais exercessem efetiva fiscalização sobre os executivos municipais. Portanto, o fortalecimento das instituições políticas locais, resultante desse complexo processo decisório, não apenas contribuiu para o aprimoramento da gestão pública municipal, mas também garantiu o estabelecimento de um sistema de *accountability* horizontal mais robusto e eficaz, mostrando como as instituições moldam e possibilitam a cooperação entre atores políticos em diferentes arenas de decisão (Souza, 2001).

A descentralização fiscal e administrativa no Brasil, conforme analisado por Soares e Machado (2018), apresenta desafios significativos para a implementação eficaz das políticas públicas municipais. A autonomia fiscal dos municípios é essencial para que possam gerir seus próprios recursos e investir em áreas prioritárias como saúde, educação e infraestrutura. No entanto, a dependência de transferências intergovernamentais e a desigualdade na distribuição de recursos entre os municípios podem comprometer essa autonomia (Oates, 1999). Além disso, a descentralização administrativa, embora aumente a eficiência na gestão pública local, enfrenta obstáculos relacionados à capacitação técnica dos gestores municipais e à falta de mecanismos robustos de controle e fiscalização (Litvack; Ahmad; Bird, 1998).

A institucionalização das câmaras municipais, através da educação dos vereadores e da existência de escolas legislativas, deve ser tratada como aspecto importante para fortalecer *accountability* horizontal no exercício das atribuições do Poder Legislativo. Vereadores bem formados e conscientes de

suas responsabilidades podem atuar de maneira mais efetiva na fiscalização da gestão executiva, prevenindo práticas de corrupção e promovendo a transparência na administração pública (Soares; Machado, 2018).

Nesse sentido, Anastasia e Inácio (2011) introduzem a ideia de que as casas legislativas podem se tornar "cidades mágicas" da democracia contemporânea, espaços onde a deliberação informada e a interação entre representantes e representados promovem decisões mais alinhadas com o interesse público. Essas autoras argumentam que, para isso ocorrer, é necessário que os legislativos promovam constantemente a interação com os cidadãos por meio de canais institucionalizados e deliberativos.

O desenvolvimento das capacidades funcionais do Legislativo exerce atribuições precípuas para moldar o comportamento dos agentes políticos e melhorar a eficácia instituições democráticas. Isso inclui o desempenho dos agentes políticos no exercício das funções legislativas, isto é, a expertise dos legisladores advém do fortalecimento das estruturas organizacionais e da promoção de práticas que incentivem a transparência e a participação cidadã nos processos decisórios (Anastasia e Inácio. 2011).

Além disso, a educação legislativa desempenha um papel crucial na formação dessas capacidades institucionais. Marques Júnior e Messias (2009) argumentam que a educação legislativa é uma ação consciente e organizada do parlamento para capacitar e qualificar a atuação dos agentes envolvidos no processo de representação e participação democrática. As escolas do legislativo, nesse sentido, são essenciais para promover a formação de competências necessárias ao exercício eficaz das funções legislativas, fortalecendo *accountability* horizontal por meio da qualificação dos vereadores e servidores municipais. Ao proporcionar educação continuada e especializada, essas escolas contribuem para a institucionalização dos legislativos municipais, melhorando a capacidade de fiscalização e controle sobre o executivo.

No contexto dos municípios brasileiros, a clara delimitação das funções e competências dos poderes é essencial para o efetivo funcionamento de *accountability* horizontal. A institucionalização das câmaras municipais e o fortalecimento dos mecanismos de freios e contrapesos são considerados

critérios para classificar o tipo de gestão pública pautada na transparência e responsividade. Conforme destaca Pelicioli (2006), "a separação dos poderes deve ser encarada como princípio de moderação, racionalização e limitação do poder político no interesse da paz e da liberdade" (p. 29).

6 METODOLOGIA E ANÁLISE

O estudo em questão é descritivo-explicativo e concentra-se nas câmaras municipais brasileiras, com foco em características desses órgãos como medida de sua capacidade de realizar *accountability* horizontal. A análise abrange as legislaturas municipais de 2013-2016 e 2017-2020, permitindo examinar a evolução da institucionalização ao longo do tempo.

A investigação mobiliza a seguinte questão: Como fatores institucionais relacionados ao legislativo municipal influenciam o equilíbrio fiscal do executivo?

A hipótese deste estudo propõe que as variáveis que refletem a institucionalização das câmaras municipais impactam positivamente a gestão fiscal do município (H1). Isso sugere que variáveis como a educação dos vereadores, a existência de escolas legislativas, a porcentagem da burocracia, e a reeleição dos vereadores contribuem para uma melhor administração fiscal. Em contraste, a hipótese nula, afirma que o nível de institucionalização das câmaras municipais não tem impacto significativo na qualidade da gestão fiscal do município, indicando que as medidas de institucionalização não influenciam a eficácia da gestão fiscal (H0).

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é um indicador amplamente utilizado para avaliar a qualidade da gestão fiscal dos municípios brasileiros. Ele mensura a eficiência com que os recursos públicos são administrados pelas prefeituras, utilizando quatro dimensões principais: autonomia, liquidez, gastos com pessoal e investimentos. Esses indicadores oferecem uma visão abrangente sobre a capacidade do município de financiar suas atividades administrativas, cumprir suas obrigações financeiras, controlar despesas rígidas e investir em áreas que promovem o bem-estar e a competitividade local. Os dados que fundamentam o índice são extraídos de fontes oficiais, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), garantindo a confiabilidade das análises realizadas (FIRJAN, 2023).

Assim o IFGF se mostra como uma *proxy* adequada da relação entre as variáveis independentes e o equilíbrio fiscal. Considerando que o índice avalia de forma objetiva a eficiência na administração dos recursos públicos, ele serve como uma medida central para testar a hipótese de que câmaras mais institucionalizadas contribuem para um desempenho fiscal superior. Assim, esse

índice se torna não apenas uma ferramenta analítica, mas uma referência para avaliar o impacto das variáveis de institucionalização proposta.

6.1 Definição das Variáveis Independentes

Os pressupostos da investigação exigiram capturar o ambiente institucional para mensurar o nível de Institucionalização. Nesses termos, buscamos a aplicação do conceito de instituição de North (1990) e de *accountability* horizontal de O'Donnell (1998) para afirmar a importância de instituições estatais no exercício das atribuições de controle, isto é, de fiscalizar e sancionar legalmente outras instituições públicas. O estudo permitiu adotar um conjunto de variáveis para determinar o grau de institucionalização das câmaras municipais. Além disso, consideramos a teoria informacional nos termos de Abranches (1988), que destaca a relevância da especialização e do fluxo de informações no processo legislativo, além da importância da burocracia na discussão protagonizada por Batista (2023), que aborda o impacto do perfil burocrático na formulação de políticas públicas.

6.1.1 Educação Formal dos Vereadores

Conforme discutido por Marques Júnior e Messias (2009), a educação legislativa é essencial para capacitar os agentes políticos, promovendo um melhor desempenho nas funções parlamentares. A formação acadêmica dos vereadores influencia diretamente sua capacidade de compreender questões complexas, elaborar legislações eficazes e fiscalizar o executivo de maneira assertiva. Dados obtidos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o nível de escolaridade dos vereadores permitem avaliar essa dimensão. Vereadores com maior nível educacional tendem a possuir habilidades analíticas mais desenvolvidas, facilitando a identificação de irregularidades e a proposição de soluções para aprimorar a gestão fiscal dos municípios (Marques Júnior; Messias, 2009). Portanto, o nível de educação formal dos membros das câmaras municipais é uma variável-chave neste estudo. Para tanto, nos valemos da LDB para transformar os conceitos de formação capturados pelo TSE em um dado

numérico, calculando a média de anos de estudos formais da câmara de cada município.

6.1.2 Existência de Escola do Legislativo

A existência de escolas do legislativo nos municípios é outro indicador relevante da institucionalização. Essas escolas funcionam como instrumentos de formação continuada, proporcionando capacitação técnica e política aos vereadores e servidores legislativos. De acordo com Marques Júnior e Messias (2009), as escolas do legislativo contribuem para o desenvolvimento de competências necessárias ao exercício das funções parlamentares, promovendo a profissionalização e a qualidade do trabalho legislativo. A presença dessas instituições indica o comprometimento das câmaras municipais com o aperfeiçoamento institucional e com a promoção de uma cultura política mais participativa e informada, o que potencializa a eficácia da fiscalização sobre o executivo.

6.1.3 Burocracia

A burocracia é medida neste estudo pela proporção de servidores públicos concursados na administração direta e indireta em relação ao total da burocracia. Conforme Batista (2023), a qualidade e a capacidade técnica da burocracia são fundamentais para a implementação eficaz de políticas públicas e para a gestão fiscal responsável. Uma burocracia bem estruturada e profissionalizada pode contribuir para a continuidade administrativa, reduzir a dependência de lideranças políticas e fortalecer os mecanismos institucionais de controle e fiscalização. Além disso, servidores capacitados são essenciais para a elaboração de relatórios, análises financeiras e para o suporte técnico necessário ao funcionamento eficaz das câmaras municipais.

6.1.4 Reeleição dos Vereadores

A reeleição dos vereadores é utilizada como um indicativo da continuidade política e da acumulação de experiência legislativa. Conforme Limongi (1994), a

permanência de parlamentares em suas funções favorece a especialização e o aprofundamento do conhecimento sobre processos legislativos e mecanismos de fiscalização. Vereadores reeleitos tendem a desenvolver maior expertise, redes de relacionamento e compreensão das nuances administrativas, o que pode resultar em uma atuação mais eficaz na fiscalização do executivo e na promoção de uma gestão fiscal mais responsável, uma vez que os vereadores tendem a se manter na oposição e aguardar a nova rodada eleitoral (Mendes, 2021).

6.1.5 Coligação Política dos Vereadores

A coligação política dos vereadores é uma variável que considera o alinhamento ou oposição entre o legislativo e o executivo municipais. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a relação entre os poderes é influenciada pelas alianças partidárias, afetando a dinâmica de fiscalização e controle. Vereadores que pertencem à base aliada do prefeito podem apresentar menor propensão a exercer um controle rigoroso, podendo haver um "efeito coalizão" que diminui a efetividade de *accountability* horizontal, afetando a dimensão da vontade, conforme O'Donnell (1998). Por outro lado, uma oposição mais robusta pode intensificar a fiscalização e promover maior transparência na gestão fiscal. Portanto, compreender a composição política das câmaras municipais é essencial para analisar como a dinâmica partidária influencia a eficácia da fiscalização legislativa.

6.2 Coleta e Tratamento dos Dados

A coleta dos dados para operação das variáveis foi efetuada pelas seguintes bases: FIRJAN, IBGE, CENSO 2010, TSE e ABEL. Buscamos integrar os bancos de dados, uma vez que nem todos utilizam a mesma codificação para os municípios. Também identificamos casos de dados ausentes ou claramente informados de forma equivocada para resolver inconsistências das informações.

Os dados coletados fazem referência aos 5.570 municípios brasileiros aos vereadores eleitos em duas legislaturas, sendo-as referentes as eleições de

2012 e 2016, correspondendo a totalidade de 68.482 e 67.550 respectivamente. Para dados referentes ao nível educacional dos ocupantes do poder legislativo municipal, fizemos um tratamento específico, uma vez que, os dados do TSE são apresentados como variável categórica (categorias que vão desde “analfabeto” até “superior completo”). A transformação de dados categóricos em numéricos foi possível tomando como referência a quantidade de anos de estudos de cada nível de acordo com o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996). Desse modo, pudemos comparar as diferenças entre municípios e legislaturas.

Calculamos a média dos anos de estudo dos ocupantes do poder legislativo para cada município, de modo que, pudemos observar a variância entre as legislaturas. Igualmente, calculamos a média dos índices FIRJAN e utilizamos uma classificação dos municípios por tamanho conforme IBGE.

Para fins de análise, adotou-se a divisão proposta pelo IBGE, classificando os municípios em sete classes de acordo com o porte populacional: até 2.000 habitantes (classe_1), de 2.001 a 5.000 (classe_2), de 5.001 a 10.000 (classe_3), de 10.001 a 20.000 (classe_4), de 20.001 a 50.000 (classe_5), de 50.001 a 100.000 (classe_6) e acima de 100.000 (classe_7). Essa segmentação permitiu que a análise contemplasse as diferenças estruturais e administrativas entre localidades de tamanhos distintos, tornando possível identificar de forma mais precisa o impacto das variáveis institucionais no contexto de cada classe.

6.3 Análise Estatística e Descritiva

Esta seção busca explorar a relação entre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e diferentes características institucionais e políticas dos municípios brasileiros nos anos de 2012 e 2016. A análise considera variáveis como a proporção de servidores concursados, a escolaridade média dos legislativos, a presença de escolas do legislativo, a rotatividade parlamentar e a disposição dos vereadores para fiscalizar o Executivo. Além disso, fatores como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o porte populacional são incluídos uma terceira dimensão nos gráficos, permitindo observar possíveis padrões e

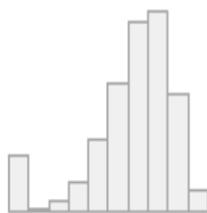
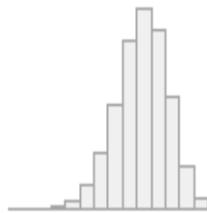
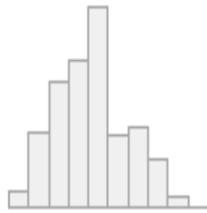
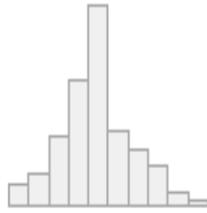
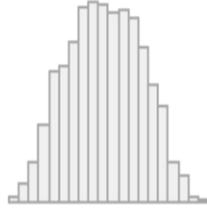
dispersões nas interações entre os indicadores institucionais e os resultados fiscais municipais.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas para as variáveis da legislatura 2012

Variável	Valores Assumidos	Variabilidade	Representação Gráfica
porc_burocracia_média	Média (Dp) : 0.6 (0.2) Min < Med < Max: 0 < 0.7 < 1	5254 Valores Distintos	
media_anos_estudo	Média (Dp) : 11.2 (1.8) Min < Med < Max: 3.7 < 11.3 < 16	715 Valores Distintos	
perc_s_reel	Média (Dp) : 10 (13.4) min < med < max: 0 < 0 < 87.5	74 Valores Distintos	
perc_disposto	Média (Dp) : 45.9 (18.6) min < med < max: 0 < 50 < 100	106 Valores Distintos	
ifgf_media	Média (Dp) : 0.5 (0.2) min < med < max: 0 < 0.5 < 1	4410 Valores Distintos	

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2024) e TSE(2024).

Tabela 2 - Estatísticas descritivas para as variáveis da legislatura 2016

Variável	Valores Assumidos	Variabilidade	Representação Gráfica
porc_burocracia_média	Média (Dp) : 0.6 (0.2) Min < Med < Max: 0 < 0.7 < 1	5274 Valores Distintos	
media_anos_estudo	Média (Dp) : 11.4 (1.8) Min < Med < Max: 2 < 11.5 < 16	688 Valores Distintos	
perc_s_reel	Média (Dp) : 42.6 (18.2) Min < Med < Max: 0 < 42.9 < 100	84 Valores Distintos	
perc_disposto	Média (Dp) : 45.7 (18.4) Min < Med < Max: 0 < 46.2 < 100	98 Valores Distintos	
ifgf_média	Média (Dp) : 0.5 (0.2) Min < Med < Max: 0 < 0.5 < 1	4516 Valores Distintos	

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2024) e TSE(2024).

Tabela 3 - Estatísticas descritivas para as variáveis comuns as legislaturas de 2012 e 2016

Variável	Valores Assumidos	Variabilidade	Representação Gráfica
tem_escola_legs	0 1	5280 (94.9%) 285 (5.1%)	
idhm	Média (Dp) : 0.7 (0.1) Min < Med < Max: 0.4 < 0.7 < 0.9	349 Valores Distintos	
Pop_Total	Média (Dp) : 34277.8 (203112.6) Min < Med < Max: 805 < 10934 < 11253503	5043 Valores Distintos	
ln_pop	Média (Dp) : 9.4 (1.2) Min < Med < Max: 6.7 < 9.3 < 16.2	5043 Valores Distintos	
tamanho_pop	1. classe_1 2. classe_2 3. classe_3 4. classe_4 5. classe_5 6. classe_6 7. classe_7	118 (2.1%) 1183 (21.3%) 1212 (21.8%) 1401 (25.2%) 1043 (18.7%) 325 (5.8%) 283 (5.1%)	

Fonte: elaboração própria com base no CENSO (2010), Atlas Brasil (2013) e ABEL(2024).

6.3.1 Variáveis de controle

Tanto em 2012 quanto em 2016, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal “idhm”, é oriundo do censo de 2010, apresentando portanto a mesma

média de 0,7 (desvio-padrão de 0,1) e registrou pouquíssimos casos ausentes. Esse resultado aponta para a estabilidade do indicador ao longo do período observado, uma vez que se trata de um dado estrutural relativo a renda, educação e longevidade (Souza, 2001).

Nesse sentido, trata-se de uma variável de controle fundamental para filtrar efeitos socioeconômicos sobre a gestão fiscal e a capacidade institucional de fiscalização. Municípios que alcançam patamares superiores de desenvolvimento humano costumam dispor de maior capacidade de investimento e de estruturas administrativas mais sólidas, o que tende a favorecer uma atuação mais efetiva do Legislativo sobre o Executivo.

A variável `Pop_Total`, igualmente procedente do censo de 2010, tem média de 34.277,8 (desvio-padrão de 203.112,6), demonstrando assim ampla diversidade de tamanho municipal, indo de 805 até mais de 11 milhões de habitantes. Essa disparidade exige cautela ao comparar municípios, pois o porte populacional pode influenciar demandas orçamentárias, complexidade administrativa e a própria estrutura de burocracia e representatividade política, problema que foi administrado utilizando-se a classificação do IBGE para municípios, dividindo-os em sete categorias.

Em termos comparativos, não há diferenças entre 2012 e 2016 por se tratar de um dado censitário estático, mas que continua relevante para explicar as condições de institucionalização e de controle. Municípios pequenos podem se beneficiar da maior proximidade entre representantes e representados, enquanto grandes centros enfrentam maior complexidade administrativa, demandando mecanismos de controle mais elaborados.

Da mesma forma, a transformação logarítmica "`ln_pop`", aplicada para amenizar a assimetria em "`Pop_Total`", também permanece constante entre 2012 e 2016, pois se baseia no mesmo dado populacional de 2010. Apresentando média de 9,4 (desvio-padrão de 1,2), essa técnica estatística tem o propósito de reduzir o impacto de valores extremos, viabilizando análises mais equilibradas do efeito do tamanho municipal na condução de políticas públicas e na fiscalização. A adoção de "`ln_pop`" revela nuances importantes ao comparar realidades populacionais díspares. Enquanto grandes centros urbanos podem

distorcer estatísticas por sua magnitude, a transformação logarítmica uniformiza as bases de comparação, permitindo inferências mais precisas sobre a influência do porte populacional na qualidade da gestão fiscal e na capacidade de controle legislativo.

Por fim, na categorização “tamanho_pop”, a maior parte dos municípios brasileiros encontra-se nas classes intermediárias (classes 2, 3 e 4), que agregam cerca de 60% dos casos. Tal estratificação populacional auxilia na compreensão de possíveis variações de institucionalização legislativa e de gerenciamento fiscal, pois municípios muito pequenos ou muito grandes enfrentam desafios particulares (Riker, 1964). Em síntese, entender o perfil populacional é crucial para investigar em que medida o tamanho de cada ente federado influencia a dinâmica de *checks and balances* entre Legislativo e Executivo.

6.3.2 Índice Firjan de Gestão Fiscal

O “ifgf_media” (Índice Firjan de Gestão Fiscal) registrou média de 0,5 (desvio-padrão de 0,2) tanto em 2012 quanto em 2016, evidenciando estabilidade na qualidade da gestão das contas públicas ao longo do período. Em 2012, a taxa de dados ausentes foi de 13,9%, ao passo que, em 2016, houve uma redução para 10,9%. Esse índice avalia aspectos financeiros cruciais – receita própria, gasto com pessoal, liquidez e investimentos – constituindo um análises mais fidedignas do impacto do Legislativo sobre a qualidade fiscal. Vale o ressaltar que o IFGF é um índice anual, e para os fins desse trabalho calculamos a média dos índices dos anos correspondentes a cada legislatura para cada município.

6.3.3 Porcentagem de burocracia do município

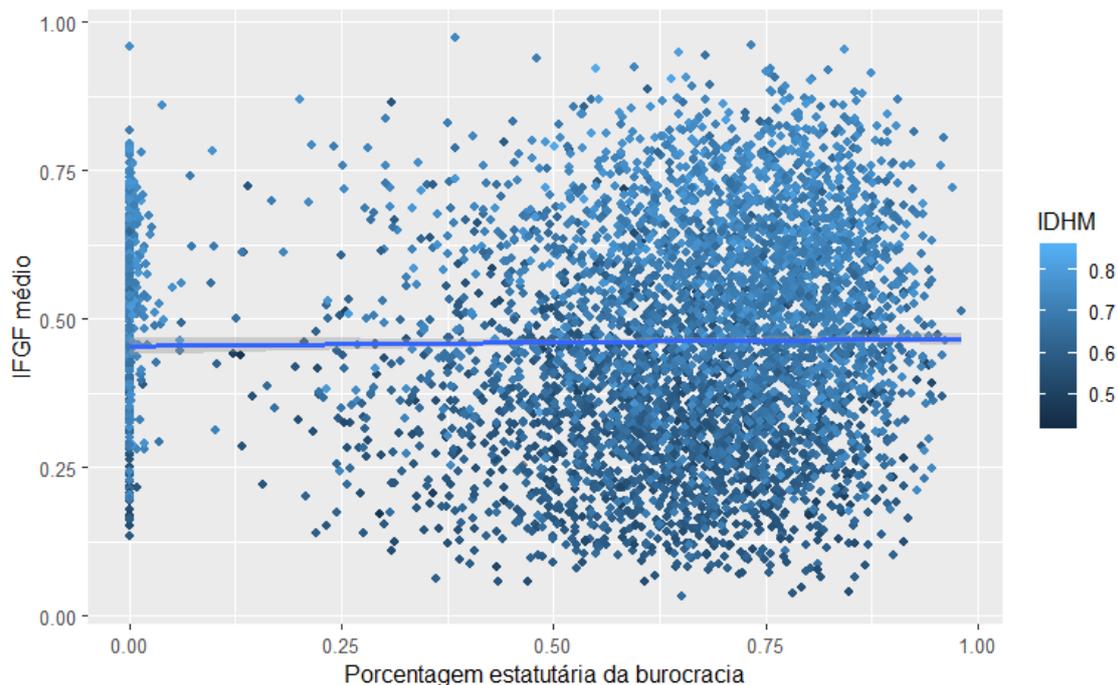
Em 2012, a variável “porc_burocracia_media” apresentou média de 0,6 (desvio-padrão de 0,2) e um intervalo interquartil (IQR) de 0,2, com coeficiente de variação (CV) de 0,4 e apenas 0,4% de dados ausentes. Esses números apontam para um nível moderado de profissionalização da burocracia, pois há

variação considerável entre municípios em relação à proporção de servidores efetivos. A literatura (cf. BATISTA, 2023) destaca que uma burocracia mais bem estruturada tende a oferecer maior estabilidade às políticas públicas, viabilizando a continuidade de práticas de gestão e contribuindo para a eficácia dos mecanismos de fiscalização e controle.

Já em 2016, os valores médios e o desvio-padrão (0,6 e 0,2, respectivamente) mantiveram-se praticamente inalterados, indicando certa constância nesse grau de profissionalização. Assim temos que a consolidação de práticas administrativas estáveis no período, reforça a possibilidade de fortalecimento dos processos de *accountability*.

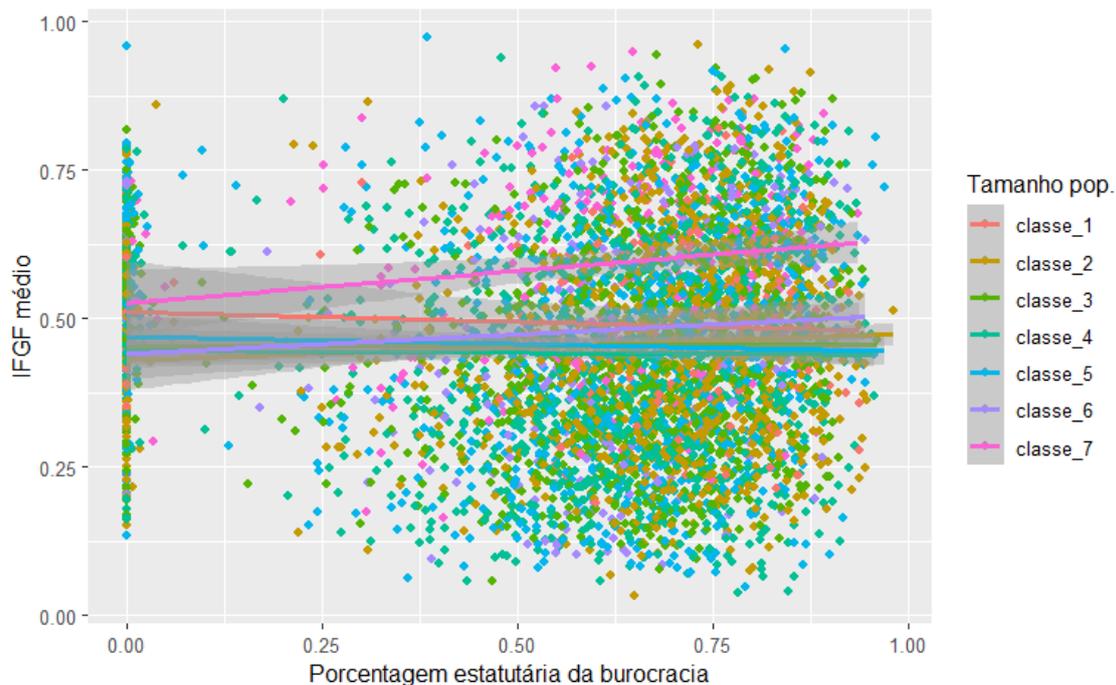
Os gráficos que seguem relativos as legislaturas eleitas em 2012 e 2016 descrevem, sob diferentes ângulos, como o IFGF (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal) se relaciona à proporção de burocracia concursada (“porc_burocracia_media”) nos municípios brasileiros, valendo-se de duas escalas de cor distintas: em uma delas, utiliza-se o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), enquanto, na outra, aplicam-se as sete faixas de tamanho populacional (classe_1 a classe_7). Em todos os gráficos, o eixo X representa a fração de servidores efetivos (de 0 a 1), ao passo que o eixo Y exhibe o IFGF médio (também entre 0 e 1), cujo valor mais próximo de 1 indica melhor gestão fiscal. Mesmo que se trate de dois períodos específicos, 2012 e 2016, as distribuições observadas revelam grande similaridade na forma como esses dados se dispersam.

Gráfico 1 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura 2012 pelo IDHM



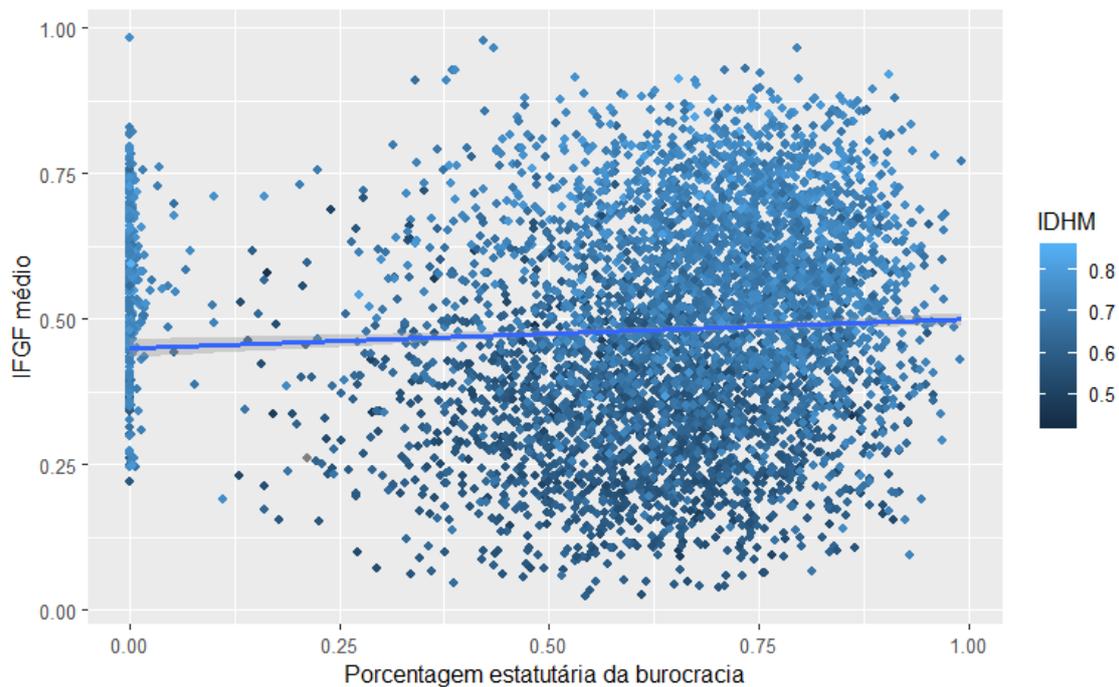
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e IBGE (2024).

Gráfico 2 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura 2012 por Tamanho populacional



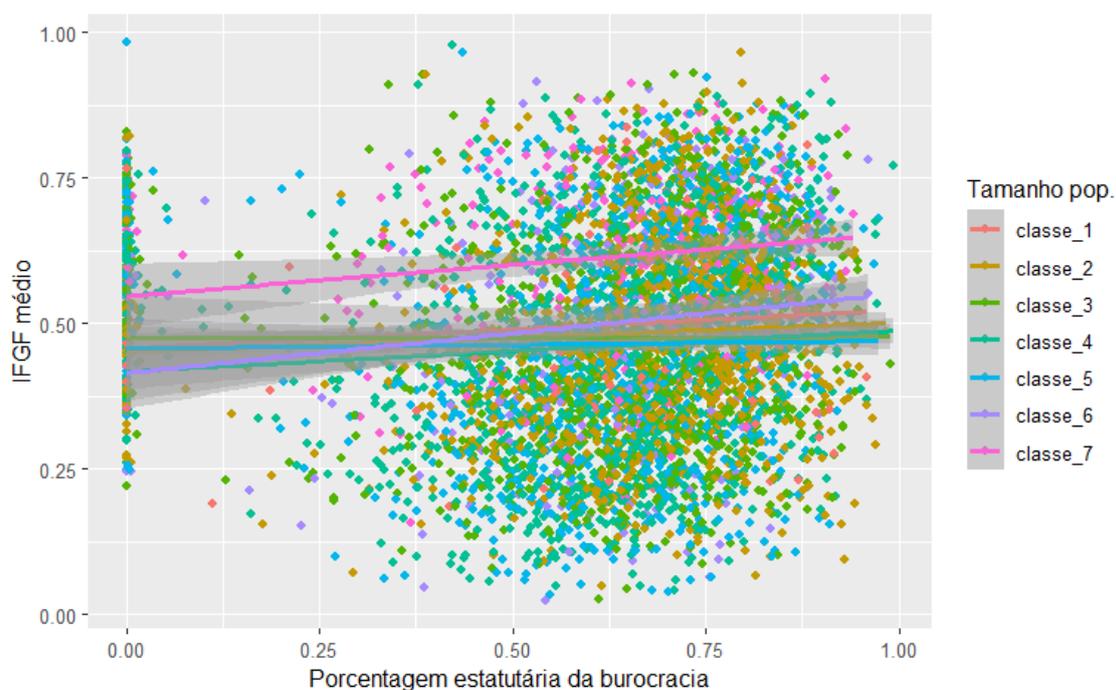
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e IBGE (2024).

Gráfico 3 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura de 2016 pelo IDHM



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e IBGE (2024).

Gráfico 4 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem estatutária da burocracia; Dados referentes a legislatura de 2016 por Tamanho populacional



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e IBGE (2024).

Um primeiro aspecto de destaque é a elevada concentração de pontos na região próxima a zero no eixo X, o que sugere que muitas administrações municipais contam com uma burocracia concursada relativamente pequena ou quase nula. Ainda assim, nesses patamares de “porc_burocracia_media” muito baixos, verifica-se uma amplitude expressiva de valores de IFGF, que podem variar de aproximadamente 0,2 (indicando um desempenho fiscal bastante aquém do ideal) a valores próximos de 0,9 ou 1 (o que sugere boa governança das finanças públicas). Nesse sentido, não parece haver correspondência imediata entre uma burocracia mínima e um desempenho fiscal padrão: há municípios com proporção baixíssima de servidores efetivos que conseguem atingir IFGF elevado, ao passo que outros, também com poucos concursados, apresentam resultados orçamentários insatisfatórios.

Nos pontos que se deslocam ao longo do eixo X, à medida que aumenta a proporção de servidores efetivos, a dispersão do IFGF permanece considerável. Tanto em 2012 quanto em 2016, as retas de tendência — representadas pelas linhas de regressão — exibem inclinações muito tênues, praticamente horizontais em alguns casos. Em 2016, nota-se um ligeiro incremento na inclinação, embora ainda seja algo de pequena magnitude. Tal comportamento estatístico sinaliza que, para o conjunto de municípios brasileiros, o grau de profissionalização burocrática (expresso pela fração de efetivos) por si só pode não constituir fator determinante para a obtenção de um IFGF consistentemente alto ou baixo. Isso implica a existência de múltiplos elementos mediadores, entre eles o nível de desenvolvimento econômico e social, a complexidade administrativa do ente federado (que cresce com o porte populacional) e as prioridades políticas locais.

A influência do IDHM, representada pela escala de cor em duas das figuras, não exibe um padrão rigoroso de segregação espacial — ou seja, valores de IDHM mais altos não se concentram exclusivamente em níveis específicos de “porc_burocracia_media”. Observam-se municípios com IDHM elevado ao longo de quase todo o espectro, indicando que, o IDHM mais alto não se traduz necessariamente em níveis uniformes de burocracia concursada. Há, contudo, uma sugestão de que muitos municípios de IDHM mais elevado (por volta de 0,7 a 0,8) aparecem em proporções de burocracia intermediárias, entre 0,3 e 0,7,

sugerindo a possibilidade de que tais municípios alcancem um certo equilíbrio entre a estabilidade administrativa conferida pelos efetivos e a capacidade de alocação flexível de recursos.

Ao observarmos o “tamanho_pop”, vê-se que, na média, municípios grandes (classes 6 e 7, principalmente) podem alcançar IFGF mais elevado, possivelmente em função de uma estrutura mais robusta de arrecadação, maior diversificação econômica e oferta de serviços. Entretanto, a presença de *outliers* e a ampla dispersão de pontos em praticamente todos os níveis de “porc_burocracia_media” denota que há municípios pequenos com resultados fiscais acima da média, bem como grandes centros urbanos enfrentando dificuldades e pontuando em faixas mais baixas de IFGF. Isto reforça a tese de que não há uma relação unilateral entre tamanho populacional, profissionalização da burocracia e índice de gestão fiscal, embora os contextos institucionais (North, 1990) e políticos (Limongi, 1994), bem como fatores culturais e econômicos específicos, possam estar modulando a forma como a burocracia concursada se converte em resultados fiscais efetivos.

Em termos de teoria, a abordagem neoinstitucionalista prevê que a estrutura burocrática e os arranjos de governança (por exemplo, a independência do legislativo, a especialização dos parlamentares ou a existência de escolas do legislativo) podem melhorar *accountability*, reduzindo práticas de corrupção, promovendo continuidade das políticas públicas e criando mecanismos de controle interno mais eficazes. Entretanto, a presença de uma burocracia concursada implica custos de pessoal que podem onerar o orçamento em municípios com baixa capacidade de arrecadação. Ao mesmo tempo, em localidades mais desenvolvidas e com maior densidade econômica, a manutenção de um quadro efetivo pode funcionar como fator de estabilidade gerencial, elevando o IFGF à medida que os procedimentos de fiscalização de receitas e despesas se tornam mais técnicos e padronizados.

Vale ressaltar que esse conjunto de achados permanece relativamente inalterado ao se confrontar 2012 e 2016. Embora haja variações conjunturais de um período para o outro — como mudanças nas leis orçamentárias, no cenário macroeconômico nacional, ou na taxa de rotatividade dos servidores e gestores

locais — o comportamento geral das retas de regressão e da dispersão de pontos mantém-se com poucas mudanças. Isso sugere que a complexidade envolvida na determinação do IFGF se estende de forma transversal a distintos anos, corroborando a necessidade de análises estatísticas mais profundas. Modelos de regressão múltipla, em particular, podem esclarecer se, após se controlar por variáveis como a escolaridade média do legislativo, a reeleição dos vereadores, a existência de alianças governistas ou a disponibilidade de recursos próprios, a parcela de burocracia concursada tem, de fato, um efeito estatisticamente significativo (seja positivo ou negativo) sobre a qualidade fiscal.

É relevante ainda apontar que a grande concentração de pontos em proporções de burocracia próximas de zero levanta a hipótese de que muitos municípios brasileiros ainda não consolidaram um serviço público plenamente profissionalizado, possivelmente recorrendo a servidores comissionados ou contratos temporários. Tal arranjo pode repercutir na efetividade do controle interno e na continuidade das práticas de gestão, uma vez que uma equipe com pouca estabilidade funcional pode desfavorecer a institucionalização de rotinas administrativas sólidas. Não obstante, a ausência de correlação clara com o IFGF indica que, para certos contextos, a burocracia reduzida não impede índices fiscais satisfatórios — o que pode decorrer de parcerias com esferas estaduais ou federais, apoio de consultorias externas ou mesmo de lideranças locais comprometidas em gerir adequadamente os recursos, ainda que sem servidores concursados em quantidade expressiva.

Em síntese, a análise desses gráficos evidencia que a relação entre profissionalização burocrática e desempenho fiscal não se resume a um elo mecânico. Há casos onde o aumento de pessoal efetivo coincide com IFGF mais elevado, assim como há exemplos opostos. As influências do IDHM e do tamanho populacional igualmente mostram-se difusas, podendo fortalecer ou neutralizar os impactos de uma burocracia concursada, a depender da conjuntura de cada município.

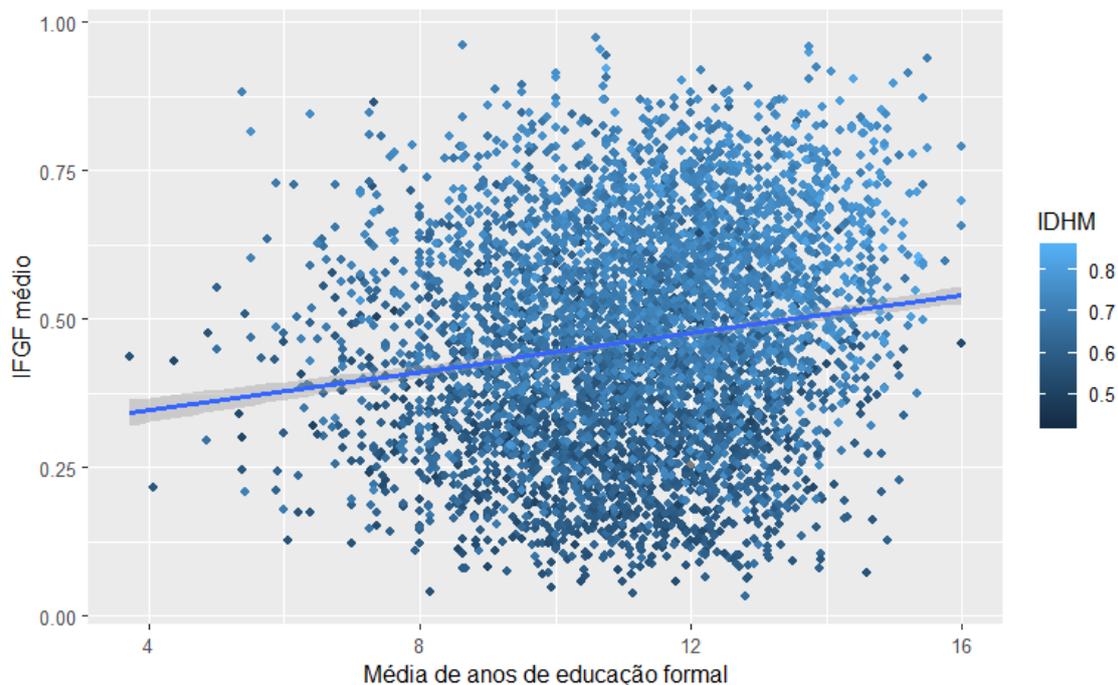
6.3.4 Média de anos de estudos formais do corpo legislativo

No ano de 2012, a “media_anos_estudo” atingiu o valor médio de 11,2 anos de escolaridade (desvio-padrão de 1,8), situando os vereadores, em geral, próximos ao ensino médio completo ou em fase inicial do ensino superior. Esse indicador sugere um potencial para maior embasamento técnico na elaboração de propostas e na fiscalização do Executivo, pois a formação acadêmica amplia a capacidade de análise de questões complexas (Prata, 2007). O índice de dados ausentes foi baixo (0,1%), o que confere boa robustez estatística a essa variável.

Em 2016, verificou-se um leve incremento na média de anos de estudo (11,4, desvio-padrão de 1,8), indicando uma tendência discreta de melhoria na qualificação formal dos agentes políticos municipais. Com um coeficiente de variação de 0,2, mantiveram-se sinais de relativa homogeneidade no perfil de escolarização. Seguindo a mesma lógica apontada para 2012, a literatura reforça que a qualificação dos vereadores pode ampliar a competência legislativa e, portanto, favorecer maior capacidade de fiscalização (Prata, 2007).

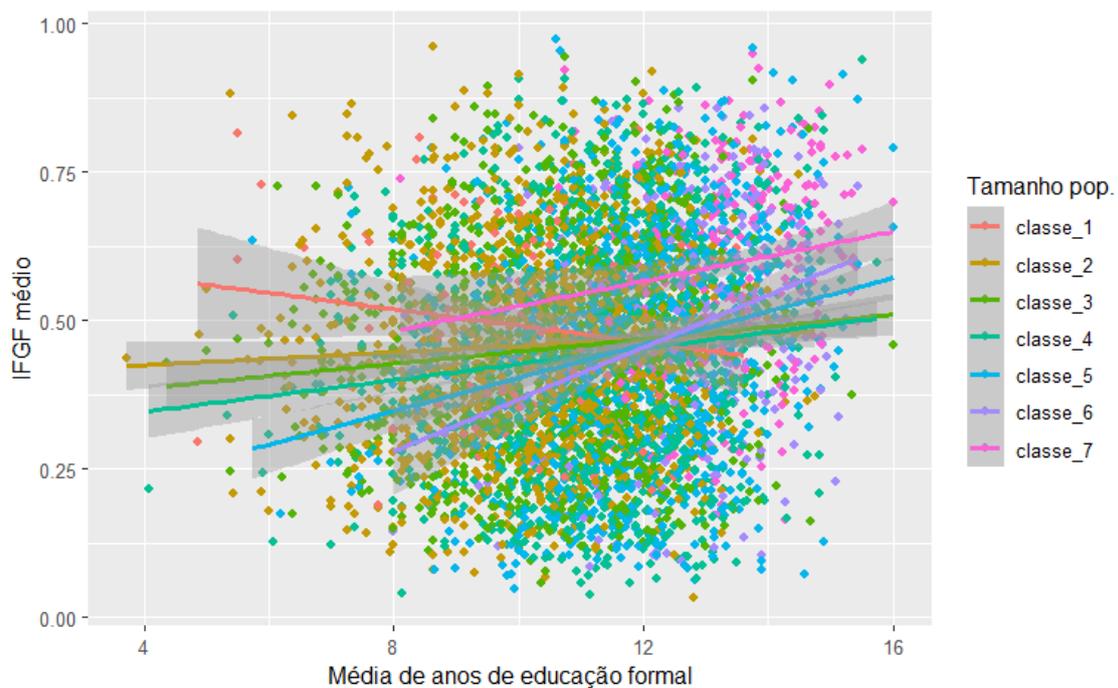
Analisando graficamente a relação da educação formal com a gestão fiscal do município temos que:

Gráfico 5 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2012 pelo IDHM



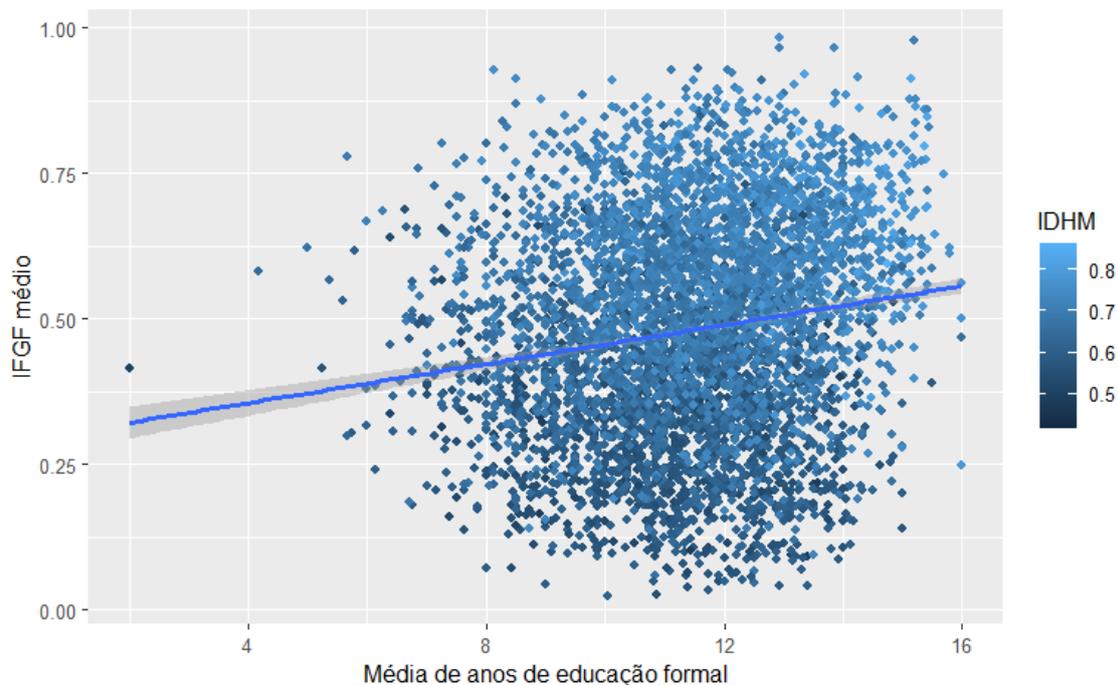
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

Gráfico 6 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2012 por Tamanho populacional



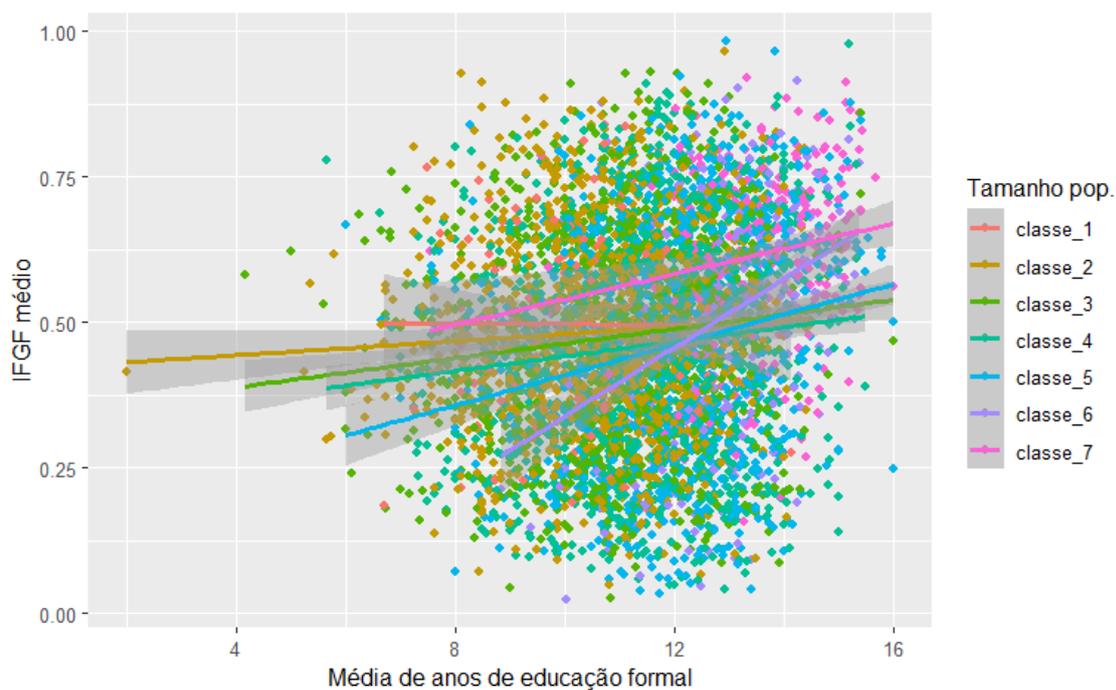
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e TSE (2024).

Gráfico 7 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2016 pelo IDH



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

Gráfico 8 - Relação entre IFGF médio e a Média de anos de educação formal do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2016 por Tamanho populacional



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e TSE (2024).

Em linhas gerais, observa-se que, tanto em 2012 quanto em 2016, existe uma leve tendência de aumento do IFGF à medida que cresce a escolaridade média do legislativo. Isso se manifesta por meio das retas de tendência ligeiramente inclinadas para cima nos gráficos. Ou seja, quando os vereadores apresentam maior número de anos de estudo, o índice de gestão fiscal tende a ser um pouco mais alto, embora ainda exista uma ampla dispersão de valores em quase todas as faixas de formação acadêmica. Municípios em que a média de anos de educação formal dos vereadores permanece em patamares baixos (por exemplo, menos de 8 anos) podem, em alguns casos, obter IFGF elevado, ao passo que outros, mesmo contando com vereadores de nível superior completo ou pós-graduação (acima de 14 ou 15 anos de estudos), não necessariamente alcançam desempenho exemplar no IFGF. Esse quadro sugere que a escolaridade do legislativo é um fator que contribui para a melhoria da gestão fiscal, mas não a determina de maneira absoluta, haja vista a importância de outras variáveis institucionais, socioeconômicas e políticas.

Nos gráficos coloridos pelo IDHM, evidencia-se que valores mais elevados desse indicador (acima de 0,7) também se espalham por diferentes níveis de escolaridade legislativa, não concentrados apenas nos vereadores de maior educação formal. Ainda assim, a intensidade do azul tende a surgir com mais frequência em faixas de escolaridade a partir de 10 anos de estudo, possivelmente indicando que contextos municipais de IDHM mais alto acompanham, em média, um legislativo mais instruído. Contudo, a correlação não se apresenta de maneira suficientemente forte para limitar-se somente aos níveis mais altos de escolaridade ou de IDHM, o que denota a multiplicidade de fatores que podem fortalecer ou enfraquecer a qualidade da gestão fiscal, entre eles a estrutura administrativa, a disponibilidade de receitas, a cultura política local e as alianças partidárias.

Nos gráficos coloridos pelas faixas de população (classe 1 a classe 7), percebe-se que as classes de maior porte (5, 6 e 7) parecem situar-se, em geral, ligeiramente acima na linha do IFGF, indicando que os grandes municípios conseguem, em muitas situações, alcançar uma gestão fiscal um pouco mais robusta. Entretanto, mesmo em classes populacionais intermediárias (3 e 4), há pontos com índices de gestão fiscal próximos de 0,8 ou 0,9, o que evidencia que

não se pode atribuir o IFGF apenas à dimensão do município ou ao nível educacional do parlamento. Da mesma forma, a dispersão indica que há legislativos com baixa escolaridade em municípios grandes que obtêm resultados medianos e, em alguns casos, relativamente bons para o IFGF; e há municípios de menor porte com parlamentares bastante qualificados que ainda encontram desafios na gestão das finanças públicas, mantendo o índice em patamares moderados ou baixos.

Interpretando esses achados segundo os referenciais teóricos já discutidos, o neoinstitucionalismo e os estudos de *accountability* horizontal sugerem que uma câmara de vereadores com maior domínio técnico pode exercer fiscalização mais eficiente e participar de forma mais efetiva do processo de elaboração e aprovação orçamentária, reduzindo assim assimetrias de informação em relação ao executivo (Limongi, 1994; Marques Júnior; Messias, 2009). Tal perspectiva teórica permitiria antecipar uma correlação positiva entre a escolaridade legislativa e o desempenho fiscal, exatamente o que se observa de modo discreto nos gráficos. Contudo, o fato de não haver uma aderência estritamente linear — com pontos se espalhando por todo o espectro de IFGF — confirma que esse efeito depende de diversas outras variáveis: recursos financeiros do município, cultura local de transparência, nível de institucionalização das câmaras (por exemplo, existência de escolas do legislativo), burocracia concursada (Batista, 2023) e contexto socioeconômico (incluindo IDHM e porte populacional).

A comparação entre 2012 e 2016 não revela, portanto, uma alteração substantiva na inclinação das retas de tendência, embora se note, em ambos os anos, um efeito de incremento no IFGF conforme a média de anos de estudo do legislativo sobe. Esse relativo padrão de estabilidade sugere que, embora possam ter ocorrido mudanças conjunturais nesses quatro anos (variações macroeconômicas, ciclos políticos, etc.), a dinâmica fundamental da relação entre formação acadêmica dos vereadores e qualidade fiscal manteve-se semelhante. Em outras palavras, a escolaridade do legislativo contribuiu de modo constante, mas não decisivo, para explicar a variação no IFGF em todo o período analisado.

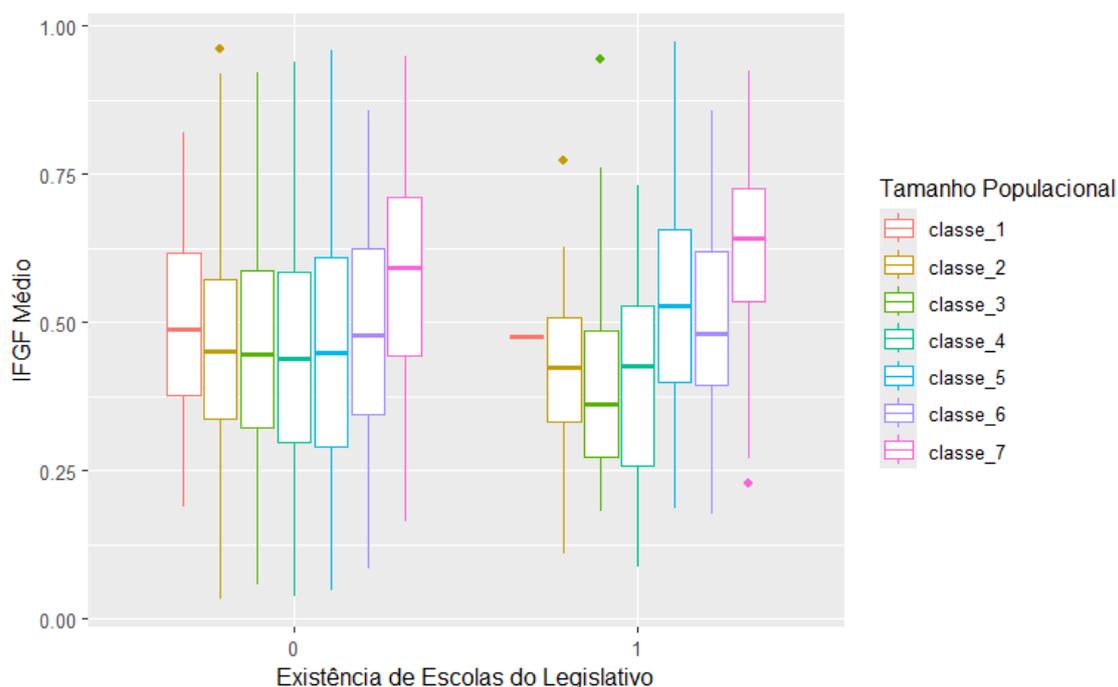
Desse modo, os gráficos reforçam que a escolaridade média dos vereadores deve ser levada em consideração como uma das dimensões da institucionalização das câmaras, já que está associada, ainda que de forma dispersa, a desempenhos fiscais ligeiramente superiores. Contudo, a clareza de que há uma dispersão ampla, com sobreposição de pontos ao longo de faixas distintas do eixo X, indica a conveniência de uma análise multivariada mais aprofundada: controlar simultaneamente variáveis como escolaridade legislativa, burocracia concursada, IDHM, porte populacional, reeleição de parlamentares e eventuais coalizões políticas poderia elucidar em que medida o aumento na formação acadêmica do parlamento se traduz em ganhos efetivos na fiscalização e na gestão orçamentária dos municípios. Esse tipo de regressão múltipla, já previsto na metodologia do estudo, será indispensável para determinar se os padrões aqui verificados graficamente — isto é, uma correlação positiva, porém não intensa, entre a escolaridade do legislativo e o IFGF — se sustentam quando essas variáveis de contexto forem devidamente controladas.

6.3.5 Existência de escola do legislativo

Embora a existência de escola do legislativo demonstrada pela variável “tem_escola_legs” seja aferida da mesma fonte censitária de 2010 para ambos os períodos em análise, em 2012 e 2016 os dados indicam que apenas 5,1% dos municípios contam com esse tipo de instituição. Apesar de modesto, esse percentual é significativo pelo papel que essas escolas desempenham na formação continuada de vereadores e servidores. Conforme argumentam Marques Júnior; Messias (2009) e Cosson (2008), a capacitação técnica no âmbito legislativo reforça a profissionalização e a autonomia necessárias para uma fiscalização mais efetiva das contas públicas. A permanência desse índice em níveis tão reduzidos evidencia a falta de expansão dessas ferramentas de aprimoramento, o que sugere a necessidade de políticas que incentivem a criação ou o fortalecimento de escolas do legislativo. Nessa perspectiva, a formação e a educação políticas são condições fundamentais para viabilizar uma atuação parlamentar mais qualificada, influenciando positivamente a relação entre Legislativo e Executivo e, em última análise, os mecanismos de *accountability* horizontal.

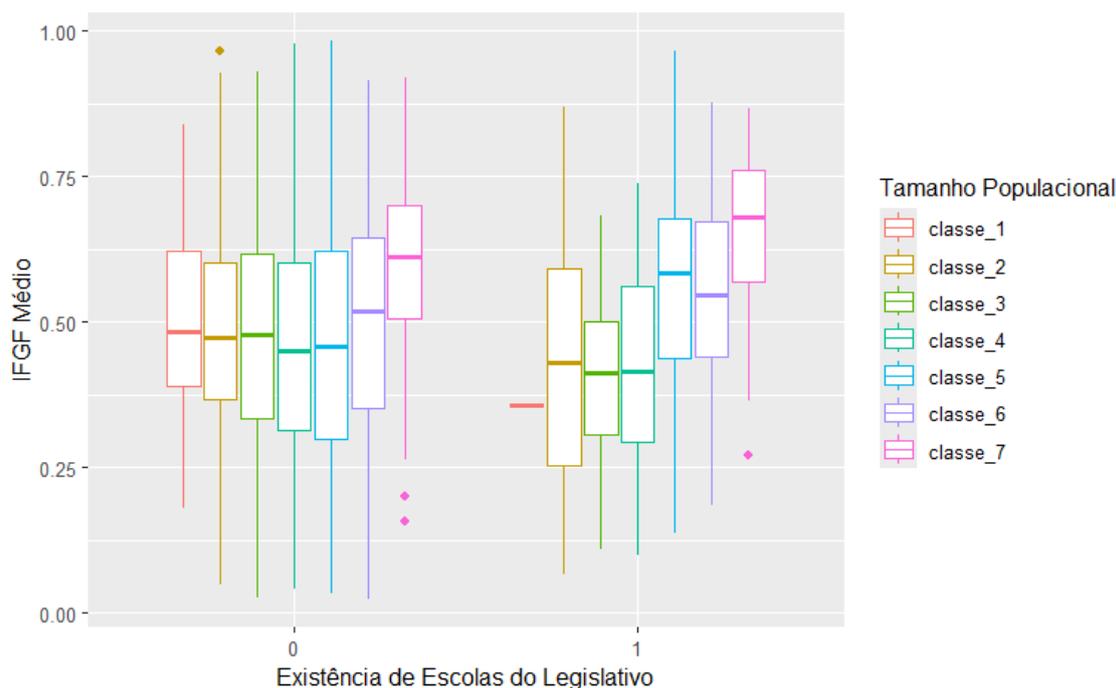
Nas imagens referentes a 2012 e 2016, observam-se boxplots que relacionam a média do IFGF (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal) à presença (1) ou ausência (0) de escola do legislativo, estratificando-se, adicionalmente, as observações conforme sete faixas populacionais (classes_1 a classe_7). Ressalte-se que as variáveis “tem_escola_legs” e “tamanho_pop” são constantes nos dois anos, sendo o IFGF o único indicador que varia entre 2012 e 2016:

Gráfico 9 - Relação entre IFGF Médio e a Existência de Escolas do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2012



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e ABEL (2024).

Gráfico 10 - Relação entre IFGF Médio e a Existência de Escolas do Legislativo; Dados referentes a legislatura de 2016



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e ABEL (2024).

No gráfico de 2012, verifica-se que as medianas do IFGF se situam, em grande medida, em torno de 0,5, havendo, contudo, municípios que alcançam valores próximos de 1, bem como aqueles cuja gestão fiscal é bastante inferior (por volta de 0,2). Em diversas classes populacionais, nota-se que os boxplots relativos a municípios que possuem escola do legislativo (1) apresentam distribuições levemente superiores em comparação aos que não possuem (0), embora se verifiquem sobreposições de intervalos interquartis. Tal fato corrobora, de maneira preliminar, a hipótese de que instâncias legislativas mais institucionalizadas—como as que contam com escolas do legislativo—podem apresentar maior capacidade de fiscalização, e, por conseguinte, melhor desempenho fiscal (Limongi, 1994; Anastasia e Inácio, 2011; Marques Júnior; Messias, 2009).

No gráfico de 2016 a variação observada refere-se exclusivamente ao IFGF, o qual, tal como em 2012, conserva ampla dispersão em ambos os grupos (0 e 1). Ainda que a mediana em muitos dos estratos continue próxima a 0,5, identificam-se *outliers* acima de 0,8 ou mesmo 0,9, sobretudo em alguns

municípios de maior porte. Assim como no período anterior, as boxplots de municípios com escola do legislativo tendem a exibir valores centrais ligeiramente mais elevados em parte das classes populacionais, sugerindo, na mesma linha do primeiro gráfico, uma possível associação entre a existência de escola do legislativo e um desempenho mais robusto em termos de gestão fiscal. Não obstante, a expressiva sobreposição nos intervalos interquartis, bem como a presença de casos em que municípios sem escola do legislativo também alcançam IFGF considerável, denotam a influência de outras variáveis contextuais.

A despeito de as distribuições dos municípios sem e com escola do legislativo não se afastarem de modo inequívoco na totalidade das faixas de tamanho populacional, o levantamento empírico sugere que a institucionalização legislativa, quando presente, tende a associar-se a valores do IFGF ligeiramente superiores. Esse indício encontra consonância nos referenciais teóricos que realçam a importância da informação e da especialização parlamentar para o aprimoramento dos mecanismos de controle e *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998; North, 1990, Prata, 2007, Limongi 1994). Entretanto, a intensidade dessa associação varia entre as classes populacionais, o que evidencia a necessidade de análises estatísticas mais robustas—como modelos de regressão múltipla—para aferir a significância do efeito de “ter escola do legislativo” ao se controlar por variáveis como nível educacional dos parlamentares, proporção de servidores efetivos e características socioeconômicas dos municípios.

Portanto, ao comparar 2012 e 2016, percebe-se que, apesar de as variáveis “tem_escola_legs” e “tamanho_pop” não sofrerem alterações, o IFGF apresenta comportamentos similares, com alguma estabilidade de medianas em torno de 0,5 em ambos os períodos. Ainda assim, a maior ou menor dispersão do IFGF em cada classe populacional fornece indicativos de que a existência de escola do legislativo pode exercer influência positiva, porém não exclusiva, na qualidade da gestão fiscal. A consolidação dessa inferência demanda, pois, o controle das demais dimensões institucionais e socioeconômicas, conforme previsto na metodologia do estudo, para estimar com maior precisão se (e em que medida) a institucionalização legislativa explicita-se em melhores resultados fiscais nos municípios brasileiros.

Em suma, a análise comparativa entre 2012 e 2016 indica tanto continuidades quanto alterações relevantes na estrutura institucional e na gestão fiscal dos municípios brasileiros. Aspectos como “porc_burocracia_media”, “media_anos_estudo” e “perc_disposto” mantiveram médias relativamente estáveis, sugerindo continuidade no grau de profissionalização da burocracia, na formação dos vereadores e na predisposição à fiscalização. Já em relação à reeleição, demonstrado pela variável “perc_s_reel”, aponta para um salto expressivo na rotatividade parlamentar, o que pode produzir efeitos tanto positivos, relativos à renovação de ideias, quanto negativos, ao limitar a consolidação de experiência legislativa. Conquanto o “ifgf_media” apresente variações entre os municípios, seus valores médios ao longo dos anos permanecem próximos, evidenciando uma certa regularidade na qualidade da gestão fiscal.

6.3.6 Relação entre reeleição do Legislativo e IFGF

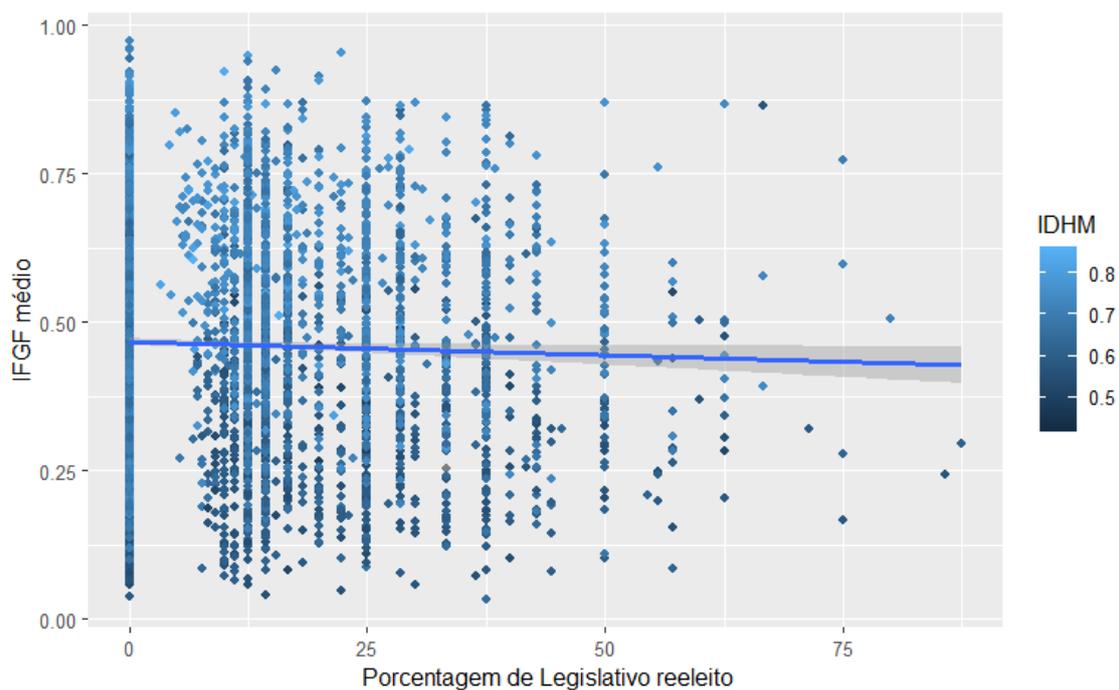
O percentual de vereadores reeleitos (perc_s_reel) é um indicador da continuidade política e do fortalecimento da experiência legislativa nos municípios. A reeleição de representantes legislativos sinaliza, conforme uma interpretação expansiva de Limongi (1994), uma maior especialização e acúmulo de conhecimento sobre processos legislativos e mecanismos de fiscalização, fundamentais para uma gestão fiscal mais responsável. Em 2012, a média dessa variável foi de apenas 10%, com uma mediana de 0%, revelando que, na maioria dos municípios, a recondução de vereadores ao cargo era extremamente limitada. Essa baixa taxa de reeleição pode ser atribuída a fatores como a renovação política demandada pelo eleitorado ou o enfraquecimento da capacidade de articulação dos parlamentares no contexto local.

No entanto, em 2016, observa-se um aumento significativo: a média alcança 42,6%, com uma mediana de 42,9%. Essa mudança indica uma maior estabilidade política, possivelmente explicada por um contexto de maior valorização da experiência legislativa e pelo fortalecimento de redes políticas locais que favoreceram a reeleição. A redução do coeficiente de variação (de 1,3 em 2012 para 0,4 em 2016) sugere que esse fenômeno se tornou mais

homogêneo entre os municípios, indicando uma consolidação do padrão de reeleição.

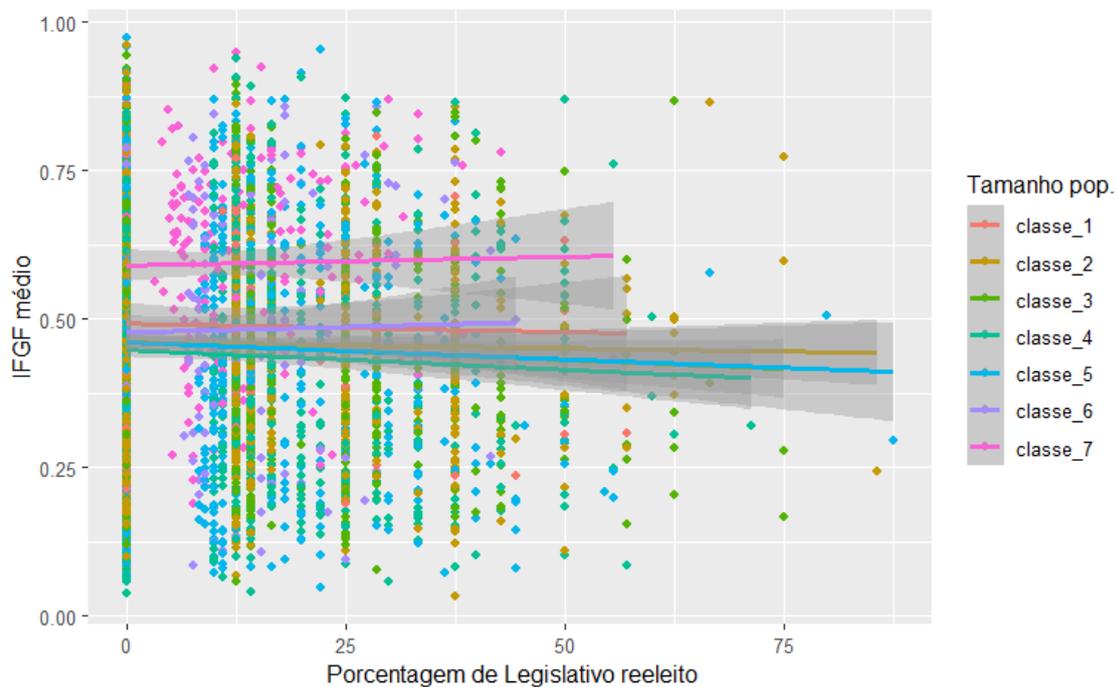
Graficamente a reeleição dos vereadores se relaciona com o índice FIRJAN de gestão fiscal da seguinte forma:

Gráfico 11 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2012 pelo IDHM



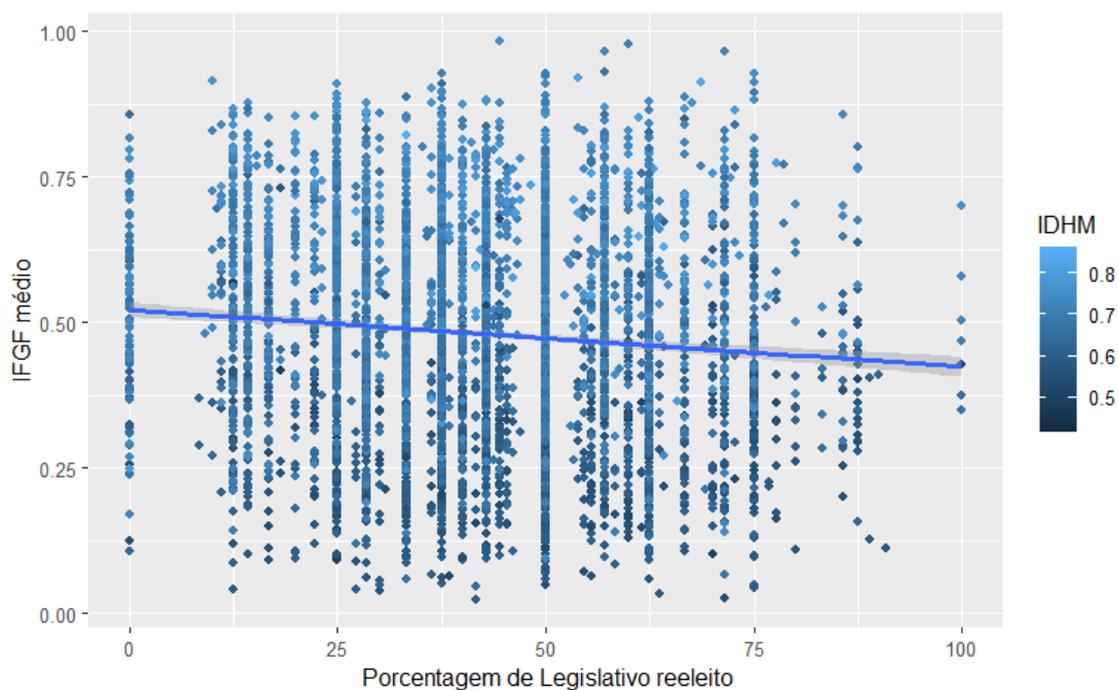
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

Gráfico 12 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2012 por Tamanho populacional



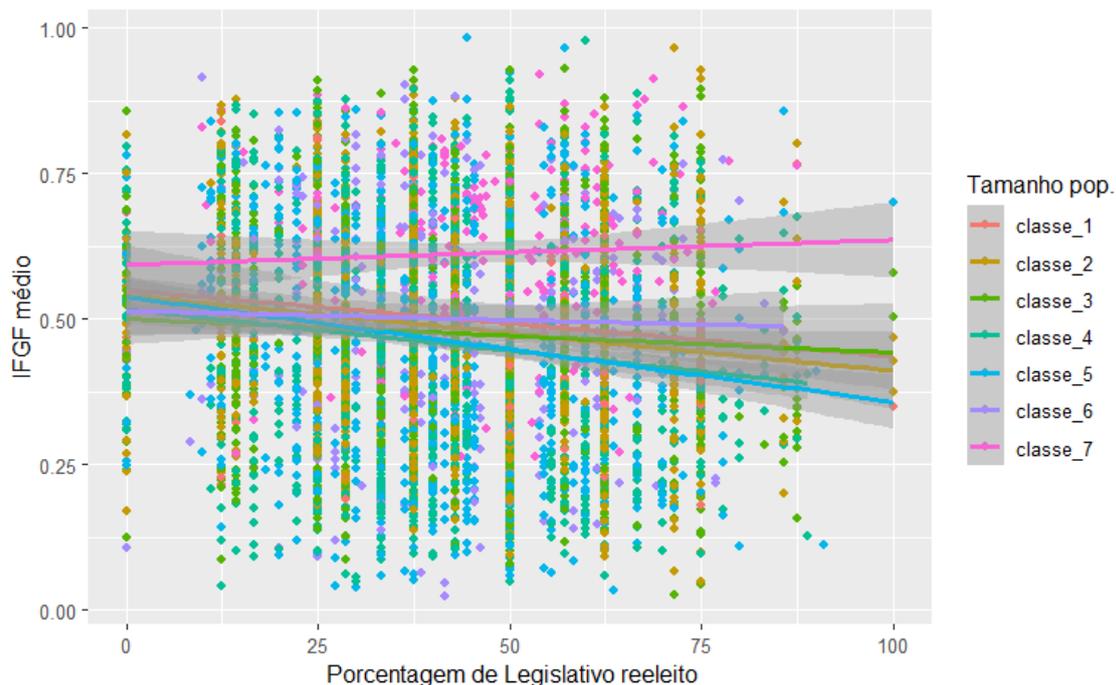
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e TSE (2024).

Gráfico 13 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2016 pelo IDHM



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

Gráfico 14 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de Legislativo reeleito; Dados referentes a legislatura de 2016 por Tamanho populacional



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e TSE (2024).

Em termos de dispersão, chama atenção o fato de que, tanto em 2012 quanto em 2016, o IFGF não apresenta associação linear forte com a proporção de legislativo reeleito. Observam-se diversos municípios com praticamente 0% de recondução, distribuindo-se por uma faixa ampla de IFGF (de cerca de 0,2 a até 1, em casos menos numerosos), bem como localidades cujo índice de recondução supera 75% ou 80% que também se espalham em níveis variados de IFGF, abrangendo desde índices fiscais pouco expressivos até valores relativamente altos. Esse comportamento sugere que a continuidade dos vereadores no cargo, isoladamente, não constitui fator determinante para a qualidade da gestão fiscal, ao menos quando se observa o panorama agregado dos milhares de municípios brasileiros.

Nas retas de tendência traçadas nos gráficos, percebe-se uma inclinação muito suave, por vezes até negativa. Em alguns gráficos, o coeficiente de tendência indica que, à medida que cresce o percentual de reeleição, o IFGF tende a declinar ligeiramente, ainda que a queda seja de baixa magnitude e apareça envolta em grandes intervalos de confiança. Esse resultado contrasta, de certa forma, com as expectativas teóricas de que a recondução de parlamentares, ao gerar acúmulo de experiência legislativa (Limongi, 1994) e diminuir a rotatividade dos agentes, poderia aperfeiçoar o processo de elaboração das leis orçamentárias, fortalecer a capacidade de fiscalização e, assim, contribuir para uma gestão mais eficiente das finanças públicas. Por outro

lado, é igualmente plausível que uma base de vereadores amplamente reeleita promova acomodação ou excessiva convergência com o executivo, debilitando, na prática, o papel de controle (Kiewiet; McCubbins, 1991). A realidade captada pelos gráficos sugere que ambas as dinâmicas podem ocorrer em diferentes contextos, fazendo com que o efeito geral da reeleição sobre o IFGF, quando considerado sem controle de outras variáveis, se dilua ou seja pouco perceptível.

A variação do IDHM baseada na intensidade da cor azul exhibe um quadro em que não há segregação evidente de municípios de IDHM mais alto em determinado extremo do eixo X. Ainda que alguns pontos com IDHM mais elevado se distribuam ligeiramente acima da mediana do IFGF, eles surgem tanto em baixas quanto em altas taxas de reeleição, reforçando a interpretação de que o desenvolvimento humano local e a recondução política não se unem de modo linear para determinar o índice fiscal. Quando se recorre à divisão por classes de tamanho populacional (classe_1 a classe_7), percebe-se que, de modo geral, os grandes municípios (classes 6 e 7) têm certa propensão a reunir IFGFs um pouco mais altos, mas, uma vez mais, não se evidencia uma relação estrita com a continuidade parlamentar. As retas de regressão mostram discreta variação entre classes: algumas indicam leve inclinação negativa, outras praticamente se mantêm horizontais, o que se compatibiliza com a alta dispersão de pontos ao longo de todo o espectro de reeleição.

Ao tomar a abordagem de Limongi (1994) sobre os efeitos da teoria informacional nos estudos legislativos e sob a ótica dos aportes teóricos do neoinstitucionalismo (North, 1990) e de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), pode-se inferir que a permanência de vereadores experientes poderia reduzir assimetrias informacionais e estimular maior previsibilidade no jogo político, trazendo ganhos na fiscalização orçamentária. Entretanto, da mesma perspectiva institucional, a dependência de trajetórias locais, os conflitos de interesse e a capacidade de articulação do poder executivo podem contrabalançar esse efeito, de modo que uma câmara municipal com altos índices de reeleição nem sempre se converte em um arranjo mais robusto de freios e contrapesos. Alguns cenários podem favorecer maior leniência dos legisladores em face aos comandos do prefeito, principalmente se a base política que sustenta ambos for amplamente majoritária. Assim, o que se observa nos gráficos não é propriamente a inexistência de influência da reeleição, mas sim a complexidade de sua interação com variáveis como o alinhamento partidário, a escolaridade dos parlamentares, a burocracia concursada, o porte populacional e o próprio IDHM.

A comparação entre 2012 e 2016 indica que esse quadro se mantém relativamente estável no tempo, pois em ambos os anos os pontos se distribuem em um padrão semelhante e as retas de tendência pouco se alteram. A dispersão é tamanha que não se apresenta padrão definido, isto é, se veem municípios com quase 0% de recondução, situados em todos os quadrantes de

IFGF, bem como localidades nas quais mais de 75% dos vereadores serem reconduzidos e que também ocupando posições variadas no índice fiscal.

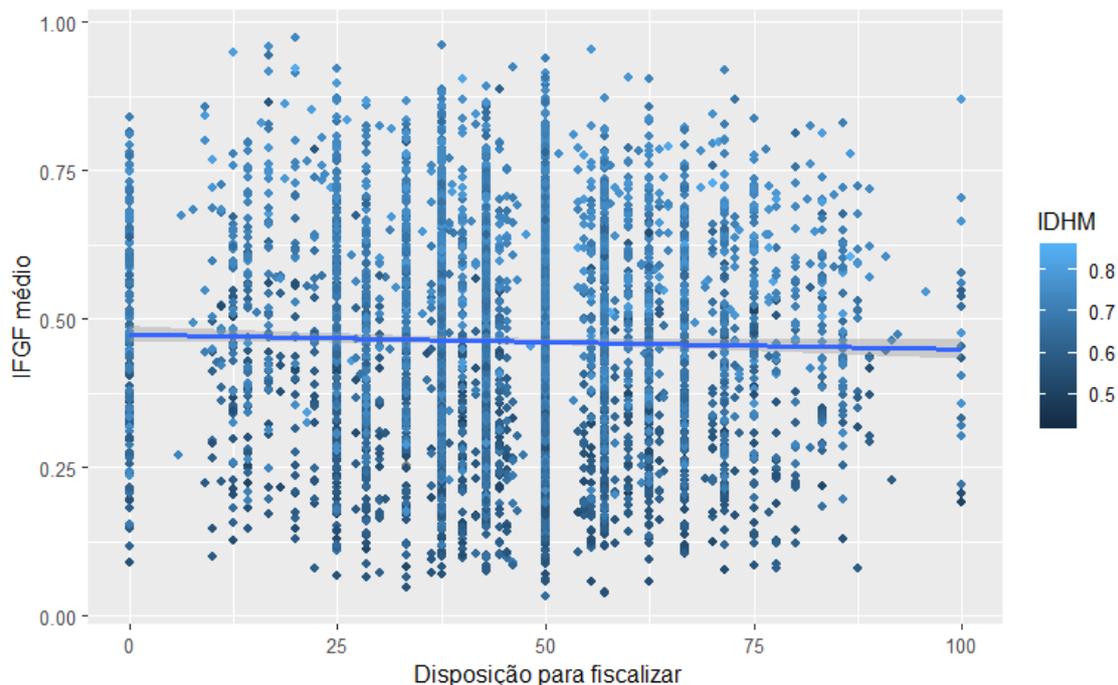
6.3.7 Relação entre a coligação partidária no momento da eleição e o IFGF

O percentual de vereadores que, no momento da eleição, não pertenciam a partidos da coligação do prefeito eleito (*perc_disposto*) é um indicativo da disposição do legislativo municipal para exercer uma fiscalização mais rigorosa sobre o executivo. Segundo Mendes (2021), a presença de parlamentares não alinhados à base governista reforça *accountability* horizontal, promovendo maior transparência e equilíbrio entre os poderes. Em 2012, essa variável apresentava uma média de 45,9% e uma mediana de 50%, demonstrando que quase metade dos vereadores eleitos em muitos municípios estavam dispostos a desempenhar um papel de oposição. Em 2016, os valores médios permanecem praticamente estáveis, com uma leve redução para 45,7% e uma mediana de 46,2%.

Essa estabilidade sugere que a dinâmica política entre os anos analisados não sofreu mudanças substanciais quanto ao equilíbrio de forças entre legislativo e executivo. O coeficiente de variação também se manteve constante em 0,4, reforçando a interpretação de que a proporção de vereadores com potencial para fiscalização rigorosa permaneceu uniforme entre os municípios analisados.

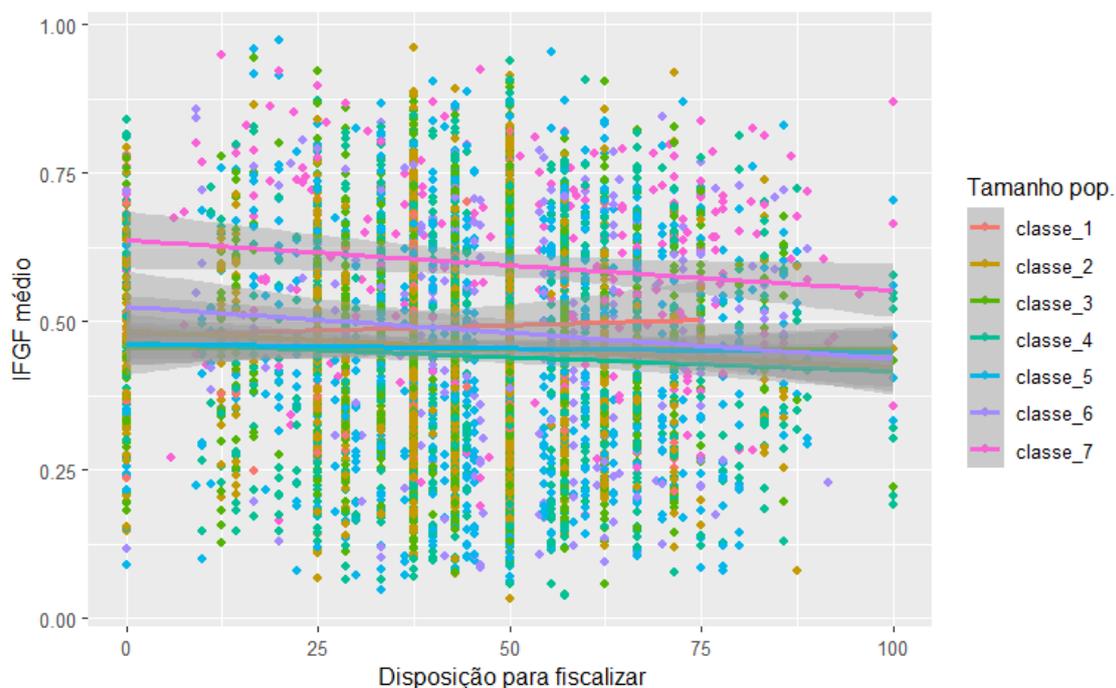
Nos gráficos, referentes a 2012 e 2016, a variável “porcentagem de disposição para fiscalizar” constitui o eixo X, enquanto o eixo Y apresenta o IFGF (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal). Nessa variável, assume-se como proxy a filiação ou não do vereador ao partido ou coligação do prefeito eleito: se pertence à mesma coligação, considera-se menor disposição para fiscalizar; se integra outro partido, considera-se maior propensão. Assim, valores próximos de 0% indicam câmaras quase inteiramente alinhadas ao executivo, ao passo que percentuais mais altos sinalizam uma câmara com oposição relevante, teoricamente, inclinada a exercer maior controle e fiscalização das contas municipais (Mendes, 2021).

Gráfico 15 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura de 2012 pelo IDHM



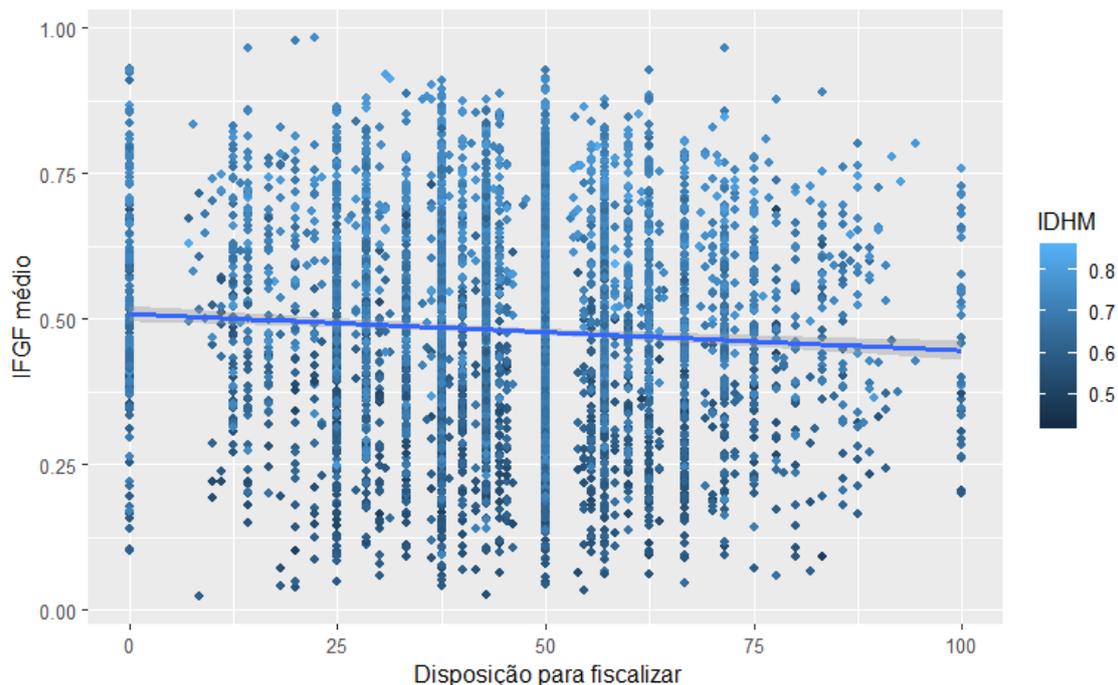
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

Gráfico 16 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura de 2012 por Tamanho populacional



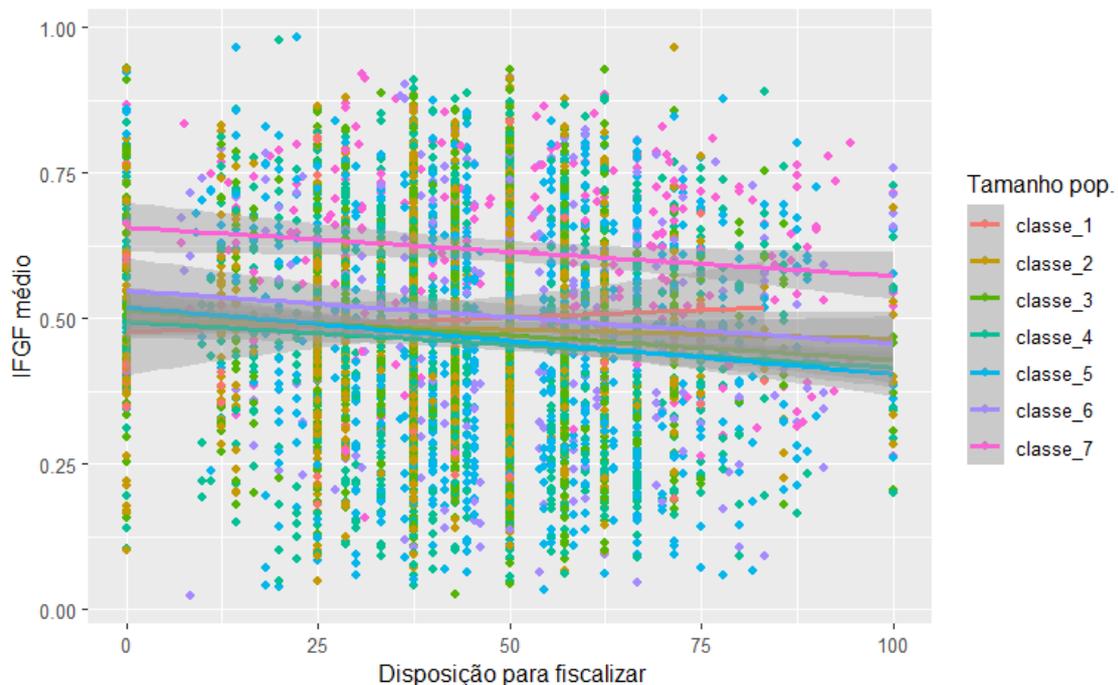
Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e TSE (2024).

Gráfico 17 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura 2016 pelo IDHM



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

Gráfico 18 - Relação entre IFGF médio e a Porcentagem de disposição para fiscalizar; Dados referentes a legislatura 2016 por Tamanho populacional



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010) e TSE(2024).

A observação das dispersões, tanto em 2012 quanto em 2016, revela um padrão em que o IFGF não se correlaciona de modo nítido com a variação da “disposição para fiscalizar”. Há municípios nos quais praticamente todos os vereadores estão alinhados ao governo (próximo de 0% no eixo X) e que, ainda assim, apresentam IFGF em diversos patamares, indo de cerca de 0,2 (indicando fragilidade fiscal) até valores acima de 0,8 ou 0,9 (desempenho claramente mais robusto). Ao mesmo tempo, verifica-se um conjunto expressivo de localidades cuja câmara eleita é majoritariamente de partidos de oposição (acima de 50% ou 75% de “disposição para fiscalizar”), mas cujos resultados no IFGF igualmente variam de níveis muito baixos até relativamente altos. Essa dispersão se reflete nas retas de regressão, que exibem inclinações suaves — em geral, levemente negativas ou muito próximas da horizontal.

Nos gráficos em que a coloração segue o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), não se identifica um acúmulo de pontos de IDHM mais elevado em faixas específicas de oposição ou de alinhamento político. É possível ver municípios relativamente desenvolvidos (IDHM próximo ou acima de 0,7) em quase todo o espectro de “disposição para fiscalizar”. Já nos gráficos em que a coloração corresponde às faixas de população (classe_1 a classe_7), nota-se que as classes de maior porte (especialmente 6 e 7) podem tender a IFGFs um pouco mais altos, mas ainda assim espalhados tanto em torno de 0% de disposição quanto próximos de 100%. A confluência desses padrões confirma que não há relação linear clara entre a independência (ou oposição) do legislativo e o índice de gestão fiscal, quando analisados todos os municípios de forma agregada.

Sob a ótica teórica de *accountability horizontal* (O’Donnell, 1998) e das dinâmicas de controle entre legislativo e executivo, e do posicionamento sobre o alinhamento dos vereadores aos comandos do prefeito (Mendes, 2021), seria plausível esperar que, em municípios com câmaras pouco alinhadas ao Executivo — e, portanto, com alta propensão a fiscalizar —, o IFGF fosse sistematicamente mais elevado, devido à contenção de gastos, à vigilância das contas e ao menor risco de captura dos órgãos de controle. No entanto, os dados empíricos sugerem uma realidade mais complexa: ainda que a oposição legislativa possa ocasionalmente coibir desvios orçamentários, a sua efetividade depende de outros fatores institucionais (por exemplo, a qualidade da burocracia municipal, a escolaridade dos vereadores, a existência de escolas do legislativo) e também da disponibilidade de receitas e da situação macroeconômica local. Por outro lado, a alta coesão executivo-legislativo pode assegurar estabilidade política e aprovação de medidas orçamentárias importantes para a cidade, o que, em alguns casos, pode sustentar um IFGF relativamente bom, mesmo sem grande disposição formal de fiscalização por parte dos vereadores.

Comparando-se 2012 e 2016, a dispersão permanece notavelmente parecida, e as regressões lineares não sofrem variações significativas em termos

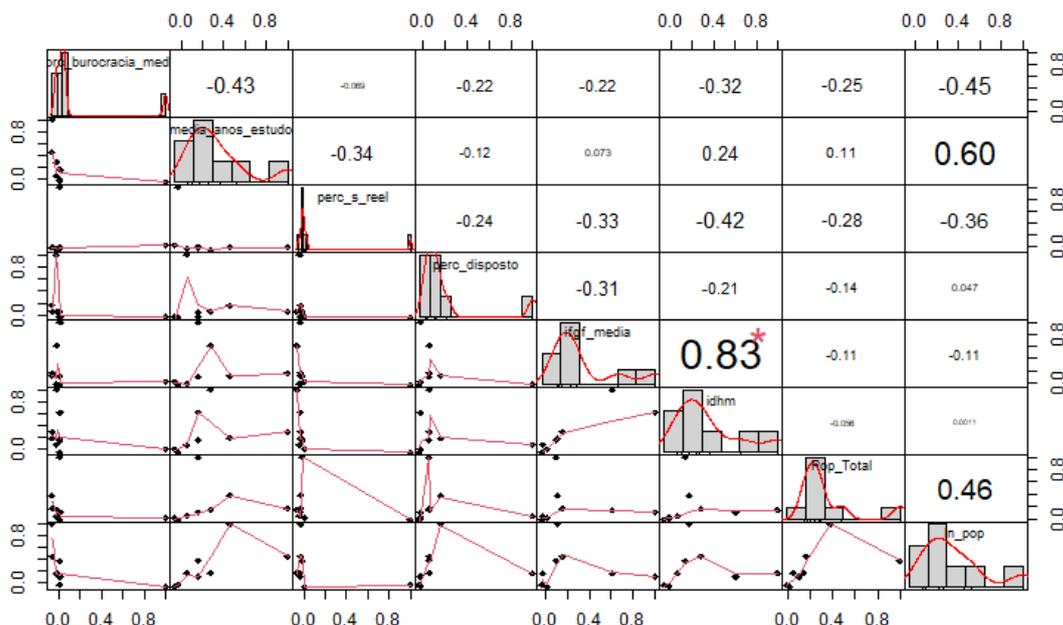
de inclinação. Há sempre pontos extremamente altos ou baixos no IFGF para todos os níveis de disposição. Isso indica que a influência desse fator — coligado vs. não coligado ao prefeito — não se manifesta de forma sistemática, evidenciando como o desempenho fiscal depende de arranjos político-institucionais e da conjuntura socioeconômica de cada localidade (North, 1990; Souza, 1996). Ademais, mesmo no interior de um contexto local, a “disposição para fiscalizar” pode não se traduzir automaticamente em práticas mais efetivas de controle, haja vista os recursos (financeiros, técnicos, jurídicos) de que a oposição necessita para exercer essa função.

Assim, tal como em análises anteriores, conclui-se que a mera existência de uma oposição mais numerosa ou ativa no legislativo — dada por esta *proxy* de “disposição para fiscalizar” — não determina, por si, a performance fiscal aferida pelo IFGF. Os diferentes cenários municipais sugerem que essa “vontade” de fiscalização só se converte em melhoria efetiva de governança se combinada a variáveis como escolaridade dos parlamentares (que pode reduzir a assimetria de informações diante do executivo), burocracia concursada (que promove estabilidade nas rotinas de controle), IDHM mais elevado (que indica um contexto socioeconômico favorável a políticas públicas de melhor qualidade) e, possivelmente, a atuação de outros órgãos de controle externo e do próprio eleitorado.

6.4 Correlação entre as variáveis

Este tópico apresenta a análise das matrizes de correlação referentes aos anos de 2012 e 2016. Em ambos os casos, buscou-se avaliar o relacionamento linear entre variáveis de **institucionalização** (por exemplo, escolaridade dos vereadores e proporção de burocracia concursada), de **gestão fiscal** (IFGF) e de **contexto socioeconômico** (IDHM, tamanho populacional). A partir dessas correlações, é possível obter indicações preliminares sobre como tais dimensões se associam e, sobretudo, subsidiar a próxima etapa da análise: a regressão múltipla, que permitirá testar de forma mais robusta a hipótese de que o nível de institucionalização das câmaras municipais influencia positivamente a qualidade da gestão fiscal.

Tabela 04 - Matriz de correlação - 2012



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

A matriz de correlação para a legislatura de 2012 evidenciou coeficientes de Pearson entre as variáveis-chave sem ultrapassar o limite de 0,85, indicando pouca chance de multicolinearidade severa (HAIR et al., 2009). Para as finalidades desse trabalho ressaltam-se:

porc_burocracia_media vs. ifgf_media ($r \approx -0,22$).

Indica uma correlação negativa, isto é, municípios com maior proporção de servidores concursados tenderam a apresentar pontuação ligeiramente menor no IFGF. Em termos teóricos, esse achado pode refletir os custos associados a uma folha de pagamento mais robusta ou limites na flexibilização orçamentária, ainda que, sob outra perspectiva, uma burocracia profissionalizada possa trazer estabilidade e continuidade administrativa (Batista, 2023).

media_anos_estudo vs. ifgf_media ($r \approx 0,073$).

Aponta para uma correlação positiva discreta, quanto maior a escolaridade média dos vereadores, melhor tende a ser o índice de gestão fiscal. Esse resultado aponta, ainda que sutilmente, que um corpo legislativo mais qualificado possui maior capacidade de fiscalização e, portanto, pode aprimorar as contas públicas (Marques Júnior; Messias, 2009, Prata, 2007).

perc_s_reel vs. ifgf_media ($r \approx -0,33$).

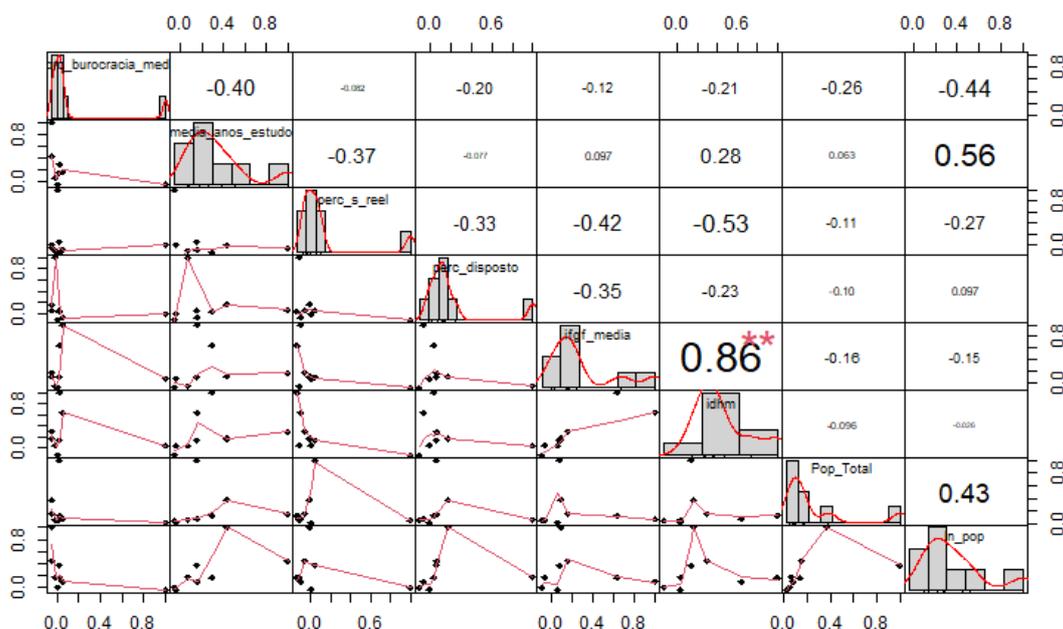
A correlação negativa moderada indica que municípios com uma maior proporção de vereadores reeleitos tendem a apresentar pior desempenho no IFGF. Embora a literatura, como Limongi (1994), sugira que parlamentos com maior número de reeleitos possuem maior acúmulo informacional e, portanto, poderiam atuar de forma mais efetiva, quando a atenção se volta às Câmaras Municipais do Brasil, esse resultado pode refletir limitações práticas na aplicação desse conhecimento em prol da gestão fiscal. Uma interpretação alternativa é que um ambiente político dominado por reeleições pode gerar acomodação ou até perpetuar práticas menos eficazes no uso dos recursos públicos.

perc_disposto vs. ifgf_media ($r \approx -0,31$).

A correlação negativa moderada sugere que municípios com maior proporção de vereadores fora da coligação do Executivo apresentam pior desempenho no IFGF. Apesar de estudos como Mendes (2021) indicarem que esses vereadores possuem maior disposição para fiscalizar, a relação encontrada pode refletir a dificuldade em equilibrar a fiscalização com a efetividade administrativa. A presença de uma oposição forte pode criar entraves à execução de políticas públicas e à alocação eficiente de recursos, impactando negativamente o desempenho fiscal.

A seu turno, para a legislatura eleita em 2016 temos as seguintes correlações:

Tabela 05 - Matriz de correlação - 2016



Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013) e TSE (2024).

A matriz da legislatura de 2016 manteve o padrão geral de ausência de correlações acima de 0,85, exceto a associação entre `idhm` e `media_anos_estudo`, que chegou a $\sim 0,86$, essa sobreposição poderia requerer ajustes nos modelos de regressão objetivando que não haja superestimação de efeitos, mas tal ajuste não se faz necessário por se tratarem de unidades de análise distintas, enquanto o IDHM serve como variável de controle para todo o município, a escolaridade aqui se refere unicamente ao corpo legislativo, ou seja, embora esteja contido, o legislativo é de fato uma outra unidade de análise. As correlações que se mostram relevantes para a finalidade desse trabalho são:

`porc_burocracia_media` vs. `ifgf_media` ($r \approx -0,12$).

A correlação negativa fraca entre a proporção de servidores concursados e o IFGF_média sugere que municípios com maior presença de burocracia formalizada tendem a apresentar desempenho fiscal ligeiramente inferior. Em termos teóricos, esse achado pode refletir os custos associados a uma folha de pagamento mais robusta, o que reduz a flexibilidade orçamentária. Alternativamente, como indicado em estudos sobre profissionalização administrativa (Batista, 2023), a presença de servidores concursados pode trazer estabilidade e continuidade, mas essa estabilidade talvez não esteja sendo totalmente traduzida em eficiência fiscal.

`media_anos_estudo` vs. `ifgf_media` ($r \approx 0,097$).

Embora discreta, a correlação positiva em 2016 sugere uma relação ligeiramente mais significativa entre a escolaridade média dos vereadores e a gestão fiscal em comparação a 2012. Esse resultado pode apontar para uma valorização gradual da qualificação no legislativo municipal, com impactos positivos na fiscalização e no planejamento público.

`perc_s_reel` vs. `ifgf_media` ($r \approx -0,42$).

A correlação negativa moderada observada em 2016 é mais acentuada do que em 2012. Isso pode indicar que, apesar do acúmulo informacional dos vereadores reeleitos apontado por Limongi (1994), esse grupo talvez enfrente desafios práticos na conversão de sua experiência em ações que beneficiem a gestão fiscal. Em contextos políticos complexos, a perpetuação de reeleições pode estar associada à acomodação política ou à priorização de interesses locais sobre a eficiência fiscal.

`perc_disposto` vs. `ifgf_media` ($r \approx -0,35$).

Assim como em 2012, observa-se uma correlação negativa moderada. A presença de vereadores fora da coligação do Executivo, embora teoricamente associada a uma maior disposição para fiscalizar (Mendes, 2021), pode implicar

em obstáculos administrativos. Esses vereadores podem adotar uma postura oposicionista que dificulte a implementação ações que melhorem o desempenho no IFGF.

Comparando as matrizes dos dois períodos temos que a relação entre a proporção de servidores concursados (*porc_burocracia_media*) e o IFGF_média apresentou correlação negativa em ambos os períodos analisados. Em 2012, o coeficiente foi de $r \approx -0,22$, enquanto em 2016 houve um leve enfraquecimento para $r \approx -0,12$. Essa mudança pode indicar que os impactos negativos dos custos associados a uma folha de pagamento robusta estão sendo mitigados ao longo do tempo, possivelmente por meio de ajustes administrativos ou maior flexibilidade na gestão de recursos. Ainda assim, o padrão negativo persiste, sugerindo que a proporção de servidores concursados pode limitar a flexibilidade orçamentária, mesmo que, em contrapartida, traga estabilidade administrativa.

No caso da escolaridade média dos vereadores (*media_anos_estudo*), a correlação com o IFGF_média foi positiva em ambos os períodos, mas discreta. Em 2012, a correlação foi de $r \approx 0,073$, aumentando ligeiramente para $r \approx 0,097$ em 2016. Esse aumento sugere que o impacto da qualificação dos vereadores na gestão fiscal pode ter ganhado relevância ao longo do tempo. Legisladores mais escolarizados tendem a contribuir de forma mais efetiva para a fiscalização e a formulação de políticas públicas, ainda que o impacto direto na gestão fiscal permaneça limitado.

A relação entre a proporção de vereadores reeleitos (*perc_s_reel*) e o IFGF_média apresentou correlação negativa moderada nos dois períodos. Em 2012, o coeficiente foi de $r \approx -0,33$, aumentando para $r \approx -0,42$ em 2016. Esse aumento na força da correlação negativa sugere que, embora vereadores reeleitos acumulem mais experiência e informação, como apontado pela teoria informacional (Limongi, 1994), isso não tem se traduzido em melhores resultados fiscais nos municípios brasileiros. Pelo contrário, pode haver indícios de que a perpetuação de mandatos contribua para um ambiente político menos dinâmico, com possível acomodação ou perpetuação de práticas menos eficientes.

Já a proporção de vereadores opositores ao Executivo (*perc_disposto*) apresentou correlação negativa moderada com o IFGF_média em ambos os períodos. Em 2012, o coeficiente foi de $r \approx -0,31$, aumentando para $r \approx -0,35$ em 2016. Esse aumento na força da correlação negativa pode indicar que, embora esses vereadores possuam maior disposição para fiscalizar, como argumenta Mendes (2021), a oposição pode criar entraves administrativos que dificultam a implementação de políticas públicas, impactando negativamente a gestão fiscal. Essa relação sugere um possível reflexo de maior fragmentação ou polarização política em 2016.

Em resumo, a comparação entre os períodos evidencia padrões consistentes, mas com variações na intensidade das relações. Destaca-se o aumento das correlações negativas envolvendo *perc_s_reel* e *perc_disposto*,

sugerindo que fatores políticos exerceram maior influência na gestão fiscal em 2016. Por outro lado, a relação entre *porc_burocracia_media* e o IFGF_média enfraqueceu ligeiramente, enquanto a correlação positiva entre a *media_anos_estudo* e o IFGF_média aumentou discretamente, apontando para uma valorização gradual da qualificação legislativa no desempenho fiscal. Essas tendências refletem a complexidade dos fatores que influenciam a gestão pública municipal e a necessidade de análises mais profundas para compreender os mecanismos subjacentes.

6.5 Análise inferencial

Afim de compreender como as variáveis institucionais influenciam a fiscalização da gestão fiscal pelos legislativos municipais, procede-se nesta seção à análise inferencial baseada em modelos de regressão multivariada e em modelos de painel referentes às legislaturas de 2012 e 2016. Utilizando-se dados do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) como variável dependente, as regressões controlam por fatores socioeconômicos (IDHM) e populacionais (*ln_pop*), bem como incluem variáveis como a proporção de servidores concursados, a taxa de reeleição, a disposição para fiscalizar, a escolaridade média dos vereadores e a existência de escolas do legislativo. Além das análises globais, realiza-se a segmentação por faixas populacionais, visando captar as especificidades de municípios de diferentes portes. Por fim, aplica-se também a análise em painel para comparar modelos de efeitos aleatórios e fixos, sendo o teste de Hausman determinante para a escolha do modelo mais adequado. Essa abordagem metodológica busca, portanto, isolar o papel efetivo do nível de institucionalização das Câmaras Municipais na qualidade da gestão fiscal, ao mesmo tempo em que reconhece as diferenças estruturais e socioeconômicas entre os entes federados.

6.5.1 Regressões Multivariadas

Tabela 06 - Regressões para a legislatura de 2012

<i>Dependent variable:</i>					
	ifgf_media				
	Modelo 1 (1)	Modelo 2 (2)	Modelo 3 (3)	Modelo 4 (4)	Modelo 5 (5)
porc_burocracia_media	0.020** (0.009)		0.020** (0.009)	0.020** (0.009)	
perc_s_reel	0.0001 (0.0002)	0.0001 (0.0002)	0.0001 (0.0002)		0.0001 (0.0002)
perc_disposto	-0.001*** (0.0001)	-0.001*** (0.0001)		-0.001*** (0.0001)	
media_anos_estudo	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)		-0.002 (0.001)
tem_escola_legs1	-0.015 (0.010)	-0.016* (0.010)	-0.015 (0.010)		-0.016 (0.010)
ldhm	1.619*** (0.031)	1.619*** (0.031)	1.613*** (0.031)	1.604*** (0.030)	1.613*** (0.031)
ln_pop	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.003* (0.002)	0.003* (0.002)	0.003* (0.002)
Constant	-0.626*** (0.026)	-0.612*** (0.025)	-0.637*** (0.026)	-0.618*** (0.025)	-0.624*** (0.025)
Observations	4,768	4,787	4,768	4,768	4,787
R ²	0.380	0.380	0.376	0.379	0.376
Adjusted R ²	0.379	0.379	0.375	0.378	0.375
Residual Std. Error	0.145 (df = 4760)	0.145 (df = 4780)	0.146 (df = 4761)	0.145 (df = 4763)	0.146 (df = 4781)
F Statistic	415.933*** (df = 7; 4760)	487.394*** (df = 6; 4780)	477.475*** (df = 6; 4761)	726.379*** (df = 4; 4763)	575.021*** (df = 5; 4781)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Os resultados das regressões para os dados de 2012 demonstram que, ao controlar por variáveis contextuais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o tamanho populacional (ln_pop), algumas características relacionadas à institucionalização das câmaras municipais

mostram efeitos significativos sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), enquanto outras permanecem sem impacto relevante.

A proporção de servidores concursados ("porc_burocracia_media") revelou um efeito positivo e estatisticamente significativo em todos os modelos em que foi incluída. Esse resultado sugere que uma burocracia mais profissionalizada contribui para melhorar a gestão fiscal, ainda que de forma moderada. Esse efeito, controlado pelo IDHM e pelo porte populacional, reforça a ideia de que a presença de servidores concursados pode agregar estabilidade e promover boas práticas administrativas, independentemente do contexto socioeconômico mais amplo.

O percentual de vereadores reeleitos ("perc_s_reel") não apresentou significância estatística em nenhum modelo, indicando que a continuidade legislativa, por si só, não afeta diretamente o desempenho fiscal. Esse resultado sugere que a reeleição de vereadores, mesmo em cenários controlados por fatores como IDHM e tamanho populacional, não é suficiente para garantir melhorias na fiscalização do Executivo ou na gestão fiscal, podendo depender de outras variáveis, como alinhamento político ou qualificação técnica.

A variável que mede a disposição para fiscalizar o Executivo ("perc_disposto") apresentou um efeito negativo e altamente significativo em todos os modelos. Isso sugere que câmaras municipais com maior oposição ao Executivo tendem a estar associadas a um desempenho fiscal ligeiramente inferior. Mesmo após o controle por IDHM e porte populacional, essa relação pode ser explicada pelos possíveis custos políticos de uma oposição mais contundente, que pode dificultar a governabilidade e limitar a execução orçamentária.

A média de anos de estudo dos vereadores ("media_anos_estudo") não apresentou significância estatística em nenhum dos modelos. Isso sugere que, mesmo controlando por IDHM e porte populacional, a qualificação formal dos vereadores não se traduz diretamente em melhores indicadores de gestão fiscal. Esse resultado contradiz parcialmente a literatura, apontando para a necessidade de explorar variáveis mediadoras ou condicionantes que possam influenciar essa relação.

A existência de escolas do legislativo ("tem_escola_legs") apresentou significância marginal em um dos modelos, com um efeito negativo. Apesar de teoricamente as escolas do legislativo serem apontadas como mecanismos importantes de capacitação e fortalecimento institucional, sua baixa prevalência entre os municípios brasileiros pode explicar a ausência de um impacto mais robusto nos dados analisados.

Embora o IDHM e o logaritmo do tamanho populacional ("ln_pop") sejam variáveis de controle e não explicativas principais, seus coeficientes permaneceram consistentes e significativos em todos os modelos. O IDHM mostrou-se positivamente associado ao IFGF, o que é esperado, considerando

que contextos socioeconômicos mais desenvolvidos oferecem melhores condições para práticas fiscais mais robustas. De forma semelhante, municípios maiores (controlados pelo \ln_pop) tendem a apresentar melhores índices de gestão fiscal, possivelmente devido à maior capacidade arrecadatória e a estruturas administrativas mais bem desenvolvidas. Contudo, esses resultados não devem ser interpretados como fatores explicativos diretos, mas como ajustadores que reduzem a influência de variações contextuais nos efeitos das variáveis institucionais.

Os modelos apresentaram R^2 ajustado entre 0,375 e 0,379, indicando que cerca de 37,5% a 38% da variação no IFGF foi explicada pelas variáveis incluídas, mesmo após o controle pelas variáveis contextuais. Os testes F foram altamente significativos em todos os modelos, confirmando a adequação geral das especificações.

Em resumo, os resultados sugerem que o impacto das variáveis institucionais, como a proporção de burocracia concursada, ocorre de forma moderada e permanece significativo mesmo após o controle pelo IDHM e pelo tamanho populacional. Por outro lado, variáveis como reeleição, escolaridade e disposição para fiscalizar mostraram efeitos limitados ou ambíguos, destacando a necessidade de explorar possíveis mecanismos de interação ou mediação em análises futuras. Esse achado reforça que o nível de institucionalização do legislativo é apenas um dos fatores que influenciam a qualidade da gestão fiscal, sendo seu impacto condicionado por aspectos contextuais e políticos específicos.

Tabela 07 - Regressões para a legislatura de 2012 por faixa populacional 1/2.

	<i>Dependent variable:</i>			
	ifgf_media			
	Classe 1 (1)	Classe 2 (2)	Classe 3 (3)	Classe 4 (4)
porc_burocracia_media	-0.066 (0.059)	0.015 (0.021)	0.007 (0.019)	0.031 [*] (0.018)
perc_s_reel	-0.0001 (0.001)	0.0003 (0.0003)	-0.0002 (0.0003)	-0.0001 (0.0003)
perc_disposto	0.001 (0.001)	-0.001 ^{**} (0.0003)	-0.0002 (0.0003)	-0.001 ^{***} (0.0002)
media_anos_estudo	-0.019 ^{**} (0.008)	-0.001 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.001 (0.003)
tem_escola_legs1	0.036 (0.145)	-0.016 (0.032)	-0.049 [*] (0.025)	-0.064 ^{**} (0.025)
ldhm	1.210 ^{***} (0.274)	1.308 ^{***} (0.079)	1.650 ^{***} (0.068)	1.718 ^{***} (0.063)
Constant	-0.150 (0.209)	-0.402 ^{***} (0.059)	-0.572 ^{***} (0.050)	-0.630 ^{***} (0.048)
Observations	113	1,006	1,042	1,187
R ²	0.178	0.226	0.371	0.397
Adjusted R ²	0.131	0.221	0.367	0.394
Residual Std. Error	0.143 (df = 106)	0.149 (df = 999)	0.141 (df = 1035)	0.146 (df = 1180)
F Statistic	3.820 ^{***} (df = 6; 106)	48.553 ^{***} (df = 6; 999)	101.761 ^{***} (df = 6; 1035)	129.390 ^{***} (df = 6; 1180)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Tabela 08 - Regressões para a legislatura de 2012 por faixa populacional 2/2.

	<i>Dependent variable:</i>		
	Classe 5 (1)	ifgf_media Classe 6 (2)	Classe 7 (3)
porc_burocracia_media	0.022 (0.020)	0.117*** (0.037)	0.078** (0.039)
perc_s_reel	0.00003 (0.0004)	0.001 (0.001)	0.0001 (0.001)
perc_disposto	-0.001** (0.0003)	-0.001*** (0.0004)	-0.001** (0.0004)
media_anos_estudo	0.001 (0.003)	-0.004 (0.007)	-0.003 (0.008)
tem_escola_legs1	0.019 (0.020)	-0.018 (0.025)	0.017 (0.019)
ldhm	1.903*** (0.069)	1.832*** (0.141)	1.723*** (0.215)
Constant	-0.806*** (0.054)	-0.758*** (0.100)	-0.662*** (0.159)
Observations	874	285	261
R ²	0.501	0.449	0.262
Adjusted R ²	0.498	0.437	0.245
Residual Std. Error	0.140 (df = 867)	0.143 (df = 278)	0.141 (df = 254)
F Statistic	145.209*** (df = 6; 867)	37.717*** (df = 6; 278)	15.054*** (df = 6; 254)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Os resultados das regressões realizadas para diferentes faixas populacionais de municípios brasileiros em 2012 indicam que o impacto das variáveis institucionais sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) varia significativamente conforme o porte populacional. Em geral, os municípios maiores tendem a aproveitar melhor os benefícios de uma maior institucionalização, enquanto os menores enfrentam desafios estruturais que limitam os efeitos das variáveis analisadas.

A proporção de servidores concursados ("porc_burocracia_media") apresentou efeitos variados dependendo do porte do município. Em municípios muito pequenos (Classe 1), o impacto foi insignificante, possivelmente devido à limitação de recursos administrativos e financeiros. Já em municípios de médio porte (Classe 4), o efeito foi positivo e marginalmente significativo, indicando que a burocracia concursada começa a influenciar positivamente a gestão fiscal. Nos municípios de grande porte (Classes 6 e 7), os coeficientes foram positivos e altamente significativos, sugerindo que uma burocracia profissionalizada desempenha um papel mais claro na melhoria do desempenho fiscal. Isso evidencia que, em municípios maiores, os recursos administrativos e financeiros são mais adequados para maximizar os benefícios de uma burocracia estável e qualificada.

O percentual de vereadores reeleitos ("perc_s_reel") não apresentou significância estatística em nenhuma faixa populacional. Esse resultado sugere que, independentemente do porte do município, a continuidade legislativa não exerce um impacto direto sobre a qualidade da gestão fiscal. Isso pode indicar que a experiência acumulada por vereadores reeleitos não se traduz automaticamente em melhores práticas de fiscalização e controle orçamentário, sendo condicionada por outros fatores institucionais ou políticos.

A disposição para fiscalizar o Executivo ("perc_disposto") mostrou resultados contrastantes. Em municípios muito pequenos (Classe 1), a variável não apresentou impacto significativo, mas, em faixas intermediárias e maiores (Classes 2, 4, 5, 6 e 7), o efeito foi negativo e significativo. Esse resultado sugere que câmaras municipais com maior oposição ao Executivo tendem a estar associadas a um desempenho fiscal inferior, possivelmente devido à instabilidade política ou dificuldades na governabilidade que comprometem a execução orçamentária.

A média de anos de estudo dos vereadores ("media_anos_estudo") apresentou significância negativa apenas na Classe 1, sugerindo que, em municípios muito pequenos, um legislativo mais escolarizado pode não traduzir suas qualificações em resultados fiscais melhores, talvez por falta de infraestrutura administrativa ou dificuldades em implementar políticas complexas. Nas demais faixas populacionais, a variável não foi significativa, apontando para a necessidade de explorar possíveis variáveis mediadoras que condicionem o impacto da escolaridade legislativa na gestão fiscal.

A existência de escolas do legislativo ("tem_escola_legs") apresentou resultados mistos. Em municípios de pequeno e médio porte (Classes 3 e 4), o efeito foi negativo e significativo, enquanto nas faixas de maior porte não houve impacto estatisticamente relevante. Esses achados sugerem que a presença dessas escolas pode não se traduzir diretamente em melhores resultados fiscais,

possivelmente devido à sua baixa prevalência ou à dificuldade de medir seu impacto em curto prazo.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, utilizado como variável de controle, foi altamente significativo e positivo em todas as faixas populacionais. Esse resultado reafirma a importância de contextos socioeconômicos mais desenvolvidos para a obtenção de melhores práticas fiscais. Municípios com maior IDHM tendem a dispor de infraestrutura administrativa e recursos mais robustos, favorecendo o desempenho fiscal.

O porte populacional, representado pelas faixas de "tamanho_pop", também desempenhou um papel relevante como variável de controle. Nos municípios maiores, os modelos apresentaram maior capacidade preditiva, com R^2 ajustado mais elevado, enquanto nos municípios menores os modelos explicaram menos a variação no IFGF. Isso reforça a ideia de que a complexidade administrativa e a capacidade de arrecadação em municípios de maior porte podem contribuir significativamente para o desempenho fiscal.

Em síntese, os resultados mostram que o impacto das variáveis institucionais sobre o IFGF varia conforme o porte populacional. Municípios maiores tendem a obter mais benefícios de uma burocracia qualificada, enquanto os menores enfrentam limitações estruturais que restringem esses efeitos. Variáveis como reeleição e escolaridade legislativa tiveram impacto limitado em todas as faixas, indicando que seu efeito pode depender de outras condições institucionais e políticas. A análise sugere a necessidade de explorar interações entre as variáveis institucionais e o porte populacional, bem como a inclusão de variáveis qualitativas para capturar dinâmicas políticas e administrativas específicas de cada contexto.

Tabela 09 - Regressões para a legislatura de 2016 1/2.

<i>Dependent variable:</i>				
	ifgf_media			
	Modelo 1 (1)	Modelo 2 (2)	Modelo 3 (3)	Modelo 4 (4)
porc_burocracia_media	0.032*** (0.009)		0.032*** (0.009)	0.032*** (0.009)
perc_s_reel	-0.0002* (0.0001)	-0.0002* (0.0001)		-0.0001 (0.0001)
perc_disposto	-0.001*** (0.0001)	-0.001*** (0.0001)	-0.001*** (0.0001)	
media_anos_estudo	-0.003** (0.001)	-0.003*** (0.001)	-0.003** (0.001)	-0.003** (0.001)
tem_escola_legs1	-0.007 (0.009)	-0.008 (0.009)	-0.008 (0.009)	-0.008 (0.009)
ldhm	1.683*** (0.030)	1.685*** (0.030)	1.690*** (0.030)	1.685*** (0.030)
ln_pop	0.003* (0.002)	0.003* (0.002)	0.003 (0.002)	0.001 (0.002)
Constant	-0.602*** (0.026)	-0.583*** (0.025)	-0.615*** (0.025)	-0.626*** (0.026)
Observations	4,885	4,951	4,885	4,885
R ²	0.418	0.415	0.417	0.410
Adjusted R ²	0.417	0.414	0.417	0.410
Residual Std. Error	0.142 (df = 4877)	0.142 (df = 4944)	0.142 (df = 4878)	0.143 (df = 4878)
F Statistic	499.650*** (df = 7; 4877)	584.575*** (df = 6; 4944)	582.117*** (df = 6; 4878)	565.542*** (df = 6; 4878)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Tabela 10 - Regressões para a legislatura de 2016 2/2.

<i>Dependent variable:</i>			
	Modelo 5 (1)	ifgf_media Modelo 6 (2)	Modelo 7 (3)
porc_burocracia_media	0.033*** (0.009)		0.032*** (0.009)
perc_s_reel	-0.0002 [*] (0.0001)		-0.0002 [*] (0.0001)
perc_disposto	-0.001*** (0.0001)		-0.001*** (0.0001)
tem_escola_legs1	-0.008 (0.009)	-0.009 (0.009)	
media_anos_estudo			-0.003** (0.001)
ldhm	1.665*** (0.029)	1.672*** (0.029)	1.680*** (0.030)
ln_pop	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.003 (0.002)
Constant	-0.609*** (0.026)	-0.619*** (0.024)	-0.597*** (0.025)
Observations	4,885	4,955	4,885
R ²	0.417	0.407	0.418
Adjusted R ²	0.416	0.407	0.417
Residual Std. Error	0.142 (df = 4878)	0.143 (df = 4951)	0.142 (df = 4878)
F Statistic	581.362*** (df = 6; 4878)	1,133.725*** (df = 3; 4951)	582.865*** (df = 6; 4878)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Os resultados das regressões para os dados de 2016 reafirmam algumas tendências observadas em 2012, ao mesmo tempo que destacam mudanças importantes nos efeitos das variáveis institucionais sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Em relação à proporção de servidores concursados ("porc_burocracia_media"), os resultados indicam que essa variável mantém um impacto positivo e significativo sobre o IFGF em todos os modelos em que está presente. Assim como em 2012, esse resultado sugere que uma burocracia

profissionalizada contribui positivamente para a gestão fiscal, reforçando a importância de uma estrutura administrativa sólida.

Por outro lado, o percentual de vereadores reeleitos ("perc_s_reel") apresentou um coeficiente negativo e marginalmente significativo em 2016, em contraste com a ausência de impacto observado em 2012. Esse resultado indica que, em alguns contextos, a continuidade legislativa pode estar associada a acomodações políticas ou a uma diminuição da fiscalização efetiva, o que compromete o desempenho fiscal. A disposição para fiscalizar o Executivo ("perc_disposto") manteve um impacto negativo e significativo, similar ao observado em 2012. Esse achado sugere que câmaras municipais com maior oposição ao Executivo podem enfrentar desafios políticos que dificultam a governabilidade e a implementação de políticas fiscais eficazes.

A média de anos de estudo dos vereadores ("media_anos_estudo") também apresentou um coeficiente negativo e significativo em 2016, reafirmando uma tendência observada em 2012. Embora legislativos mais escolarizados teoricamente tenham maior capacidade técnica para fiscalizar e propor políticas, o impacto negativo pode refletir barreiras práticas, como limitações administrativas ou desafios de alinhamento político. Esses resultados indicam que a escolaridade legislativa, por si só, não é suficiente para melhorar o desempenho fiscal, sendo necessário considerar fatores contextuais ou mediadores.

A existência de escolas do legislativo ("tem_escola_legs") não apresentou significância estatística em 2016, assim como em 2012. Isso sugere que, apesar de sua relevância teórica na capacitação legislativa, essas instituições ainda têm impacto limitado ou indireto na gestão fiscal, possivelmente devido à sua baixa prevalência ou à dificuldade de medir seus efeitos no curto prazo.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) continua a ser um dos fatores mais robustos e significativos para explicar o IFGF. Em todos os modelos, o IDHM demonstrou um impacto positivo, reafirmando que contextos socioeconômicos mais desenvolvidos criam condições favoráveis para uma gestão fiscal eficiente. De forma semelhante, o logaritmo natural do tamanho populacional ("ln_pop") apresentou impacto positivo em alguns modelos, mas sua significância foi menos consistente em comparação a 2012. Isso pode indicar que, em 2016, outros fatores contextuais, como mudanças econômicas ou políticas nacionais, tiveram maior peso na gestão fiscal.

Os modelos para 2016 apresentaram R^2 ajustado entre 0,407 e 0,418, indicando que cerca de 40,7% a 41,8% da variação no IFGF foi explicada pelas variáveis analisadas. Esses valores são ligeiramente superiores aos observados em 2012, sugerindo uma melhora na capacidade preditiva dos modelos. Além disso, os testes F foram altamente significativos em todos os modelos, confirmando que as variáveis explicativas são adequadas para prever o IFGF.

Em comparação com 2012, os resultados de 2016 demonstram a consistência do impacto positivo da burocracia concursada e do IDHM sobre a gestão fiscal, enquanto destacam uma mudança no papel da reeleição dos vereadores, que passou a ter um impacto negativo. A escolaridade legislativa, que já apresentava um impacto limitado, manteve-se com efeitos negativos em 2016. De forma geral, a análise para 2016 reforça a importância de uma burocracia qualificada e de contextos socioeconômicos favoráveis para a gestão fiscal, ao mesmo tempo que sugere a necessidade de explorar interações entre variáveis institucionais e fatores contextuais para compreender melhor as nuances dessas relações.

Tabela 11 - Regressões para a legislatura de 2016 por faixa populacional 1/2.

	<i>Dependent variable:</i>			
	Classe 1 (1)	Classe 2 (2)	Classe 3 (3)	Classe 4 (4)
	ifgf_media			
porc_burocracia_media	0.029 (0.066)	0.007 (0.022)	-0.003 (0.020)	0.059*** (0.018)
perc_s_reel	-0.0004 (0.001)	-0.001** (0.0003)	0.0003 (0.0002)	-0.00003 (0.0002)
perc_disposto	0.0002 (0.001)	-0.001*** (0.0003)	-0.001*** (0.0003)	-0.001*** (0.0002)
media_anos_estudo	-0.015 (0.011)	-0.002 (0.003)	-0.001 (0.003)	-0.006** (0.002)
tem_escola_legs1	-0.038 (0.155)	-0.010 (0.029)	-0.063** (0.025)	-0.052** (0.024)
Idhm	1.376*** (0.332)	1.363*** (0.079)	1.690*** (0.067)	1.844*** (0.060)
Constant	-0.329 (0.242)	-0.352*** (0.061)	-0.588*** (0.053)	-0.658*** (0.048)
Observations	103	1,024	1,049	1,245
R ²	0.180	0.252	0.400	0.459
Adjusted R ²	0.129	0.248	0.397	0.456
Residual Std. Error	0.152 (df = 96)	0.146 (df = 1017)	0.140 (df = 1042)	0.139 (df = 1238)
F Statistic	3.517*** (df = 6; 96)	57.101*** (df = 6; 1017)	115.870*** (df = 6; 1042)	174.906*** (df = 6; 1238)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Tabela 12 - Regressões para a legislatura de 2016 por faixa populacional 2/2.

	<i>Dependent variable:</i>		
	Classe 5 (1)	ifgf_media Classe 6 (2)	Classe 7 (3)
porc_burocracia_media	0.039 [*] (0.021)	0.151 ^{***} (0.034)	0.061 (0.038)
perc_s_reel	-0.0002 (0.0003)	-0.0002 (0.0005)	-0.001 (0.001)
perc_disposto	-0.001 ^{***} (0.0002)	-0.001 [*] (0.0004)	-0.001 ^{**} (0.0003)
media_anos_estudo	-0.004 (0.003)	0.011 (0.007)	0.001 (0.007)
tem_escola_legs1	0.016 (0.019)	0.003 (0.023)	0.037 ^{**} (0.018)
ldhm	1.947 ^{***} (0.067)	1.714 ^{***} (0.129)	1.463 ^{***} (0.194)
Constant	-0.735 ^{***} (0.056)	-0.880 ^{***} (0.097)	-0.466 ^{***} (0.136)
Observations	906	299	259
R ²	0.526	0.511	0.278
Adjusted R ²	0.523	0.501	0.261
Residual Std. Error	0.138 (df = 899)	0.135 (df = 292)	0.129 (df = 252)
F Statistic	166.440 ^{***} (df = 6; 899)	50.817 ^{***} (df = 6; 292)	16.177 ^{***} (df = 6; 252)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Os resultados das regressões para 2016, segmentados por faixas populacionais, mostram que o impacto das variáveis institucionais sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) varia significativamente de acordo com o porte do município. A proporção de servidores concursados ("porc_burocracia_media") teve um impacto positivo e significativo nos municípios de médio porte (Classe 4 e Classe 5) e nos maiores (Classe 6),

sugerindo que uma burocracia profissionalizada é mais eficaz nesses contextos, onde há maior capacidade administrativa para maximizar seus benefícios, embora que nos maiores municípios (Classe 7), o resultado não tenha tido significância estatística. Nos municípios menores (Classes 1 a 3), a variável não apresentou significância estatística, indicando que a profissionalização da burocracia tem impacto limitado devido à menor estrutura e recursos administrativos.

O percentual de vereadores reeleitos ("perc_s_reel") apresentou impacto significativo apenas na Classe 2, onde a relação foi negativa. Em outras faixas populacionais, a variável não foi estatisticamente significativa, apontando que a continuidade legislativa, por si só, não é determinante para melhorar a gestão fiscal. Esse resultado sugere que a reeleição pode, em alguns casos, levar à acomodação política, especialmente em municípios menores e médios.

A disposição para fiscalizar o Executivo ("perc_disposto") manteve uma relação negativa e significativa em quase todas as faixas populacionais, exceto na Classe 1, na qual também não obteve significância estatística. Esse padrão indica que uma maior oposição ao Executivo está associada a um desempenho fiscal inferior, diferentemente do que esperávamos.

A média de anos de estudo dos vereadores ("media_anos_estudo") teve impacto negativo significativo na Classe 4, sugerindo que, em municípios de médio porte, a escolaridade legislativa não se traduz diretamente em melhor desempenho fiscal. Nas demais faixas populacionais, a variável não apresentou significância estatística, indicando que o nível de escolaridade dos vereadores, isoladamente, não desempenha um papel determinante na fiscalização ou na gestão fiscal, independentemente do tamanho do município.

A existência de escolas do legislativo ("tem_escola_legs") apresentou resultados mistos. Nos municípios menores e médios (Classes 3 e 4), a variável teve impacto negativo e significativo, sugerindo que a presença dessas escolas pode não gerar benefícios imediatos ou tangíveis na gestão fiscal. No entanto, em municípios grandes (Classe 7), a relação foi positiva e significativa, indicando que, em contextos de maior porte, as escolas legislativas podem desempenhar um papel relevante na capacitação e no fortalecimento da institucionalização legislativa.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mostrou-se consistentemente positivo e significativo em todas as faixas populacionais, reafirmando que contextos socioeconômicos mais desenvolvidos favorecem melhores práticas fiscais. Esse resultado destaca o papel central do IDHM como variável de controle, evidenciando sua influência sobre a qualidade da gestão fiscal em municípios de todos os portes.

Os modelos apresentaram um desempenho variável, com o R^2 ajustado indo de 0,129 nos municípios muito pequenos (Classe 1) a 0,523 nos municípios de médio porte (Classe 5). Esses resultados indicam que as variáveis explicativas têm maior poder preditivo em municípios de médio porte, onde as dinâmicas institucionais e administrativas parecem ser mais determinantes para o desempenho fiscal.

Em síntese, os resultados de 2016 reforçam que o impacto das variáveis institucionais depende do porte do município. Em municípios menores, os efeitos dessas variáveis são mais limitados, enquanto em municípios maiores, uma burocracia qualificada, melhores condições socioeconômicas e a institucionalização legislativa desempenham papéis mais evidentes na gestão fiscal. A análise também destaca que a efetividade das variáveis institucionais é condicionada por capacidades administrativas e contextos socioeconômicos específicos, sugerindo a importância de adaptar políticas e intervenções ao porte populacional e às condições locais.

Tabela 13 - Regressões para as legislaturas de 2012 e 2016.

	<i>Dependent variable:</i>			
	ifgf_media			
	Modelo 1 (1)	Modelo 2 (2)	Modelo 3 (3)	Modelo 4 (4)
porc_burocracia_media	0.026*** (0.006)	0.026*** (0.006)		
perc_s_reel	0.0003*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)		
perc_disposto	-0.001*** (0.0001)	-0.001*** (0.0001)		
media_anos_estudo	-0.002** (0.001)		-0.002** (0.001)	
tem_escola_legs1	-0.012* (0.007)		-0.012* (0.007)	-0.012* (0.007)
ldhm	1.659*** (0.022)	1.643*** (0.021)	1.646*** (0.022)	1.636*** (0.021)
ln_pop	0.004*** (0.001)	0.002 (0.001)	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)
Constant	-0.633*** (0.018)	-0.630*** (0.018)	-0.617*** (0.017)	-0.621*** (0.017)
Observations	9,653	9,653	9,738	9,743
R ²	0.398	0.397	0.390	0.390
Adjusted R ²	0.397	0.397	0.389	0.389
Residual Std. Error	0.144 (df = 9645)	0.144 (df = 9647)	0.145 (df = 9733)	0.145 (df = 9739)
F Statistic	909.640*** (df = 7; 9645)	1,271.013*** (df = 5; 9647)	1,553.720*** (df = 4; 9733)	2,072.655*** (df = 3; 9739)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

A análise consolidada dos dados de 2012 e 2016 reforça tendências importantes sobre os fatores que influenciam o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). A proporção de burocracia concursada apresentou impacto positivo e altamente significativo em todos os modelos que esteve presente, confirmando que a profissionalização da administração pública desempenha um papel central

na melhoria do desempenho fiscal, independentemente do período analisado. Essa consistência demonstra que a estabilidade e a qualificação administrativa, representadas por uma burocracia efetiva, são fundamentais para promover práticas fiscais mais eficientes.

O percentual de vereadores reeleitos também mostrou um impacto positivo e significativo nos modelos combinados, em contraste com os resultados isolados das legislaturas de 2012 e 2016. Esse achado sugere que a continuidade legislativa pode contribuir para a gestão fiscal ao permitir o acúmulo de experiência parlamentar e a consolidação de redes de governança.

A disposição para fiscalizar o Executivo apresentou uma relação negativa e significativa com o IFGF, consistente com as análises individuais das legislaturas 2012 e 2016. Esse resultado indica que câmaras municipais mais opositoras ao Executivo podem enfrentar desafios de governabilidade, o que prejudica a implementação de políticas fiscais eficazes. Isso reforça a necessidade de equilíbrio entre fiscalização e cooperação política para promover melhores resultados fiscais.

A média de anos de estudo dos vereadores manteve um impacto negativo e significativo, indicando que, isoladamente, a escolaridade legislativa não é suficiente para melhorar a gestão fiscal. Esse resultado sugere que outros fatores institucionais e contextuais, como infraestrutura administrativa e cultura política, desempenham papéis mais determinantes na promoção de práticas fiscais eficazes.

A existência de escolas do legislativo também apresentou um impacto negativo e marginalmente significativo. Esse achado indica que a presença dessas instituições, embora relevante em termos teóricos, ainda não demonstra efeitos diretos na qualidade da gestão fiscal. Esse resultado pode refletir a baixa prevalência dessas escolas ou a dificuldade de transformar a capacitação legislativa em impactos concretos no curto prazo.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o tamanho populacional, incluídos como variáveis de controle, reafirmaram sua importância para contextualizar os resultados. O IDHM apresentou impacto positivo e significativo em todos os modelos, indicando que contextos socioeconômicos mais desenvolvidos criam condições mais favoráveis para a gestão fiscal. Da mesma forma, o tamanho populacional teve impacto positivo em alguns

modelos, sugerindo que municípios maiores, com maior capacidade de arrecadação e estrutura administrativa, tendem a apresentar melhores resultados fiscais.

Os modelos combinados apresentaram coeficientes de determinação ajustados (R^2 ajustado) entre 0,389 e 0,397, indicando que cerca de 39% da variação no IFGF foi explicada pelas variáveis incluídas. Esses valores são consistentes com as análises individuais, demonstrando estabilidade e coerência nos resultados ao longo do tempo.

Em resumo, a análise dos dados de 2012 e 2016 reforça a relevância de variáveis institucionais como a burocracia concursada, enquanto destaca que fatores como escolaridade legislativa e oposição ao Executivo possuem impactos mais contextuais e complexos. A inclusão de variáveis de controle, como IDHM e tamanho populacional, foi essencial para ajustar os modelos, permitindo um melhor entendimento das dinâmicas que influenciam o desempenho fiscal dos municípios brasileiros. Esses resultados apontam para a importância de promover contextos institucionais e socioeconômicos favoráveis para a melhoria da gestão fiscal.

Tabela 14 - Regressões para as legislaturas de 2012 e 2016 por faixa populacional 1/2.

	<i>Dependent variable:</i>			
	ifgf_media			
	Classe 1 (1)	Classe 2 (2)	Classe 3 (3)	Classe 4 (4)
porc_burocracia_media	-0.017 (0.043)	0.009 (0.015)	0.002 (0.014)	0.044*** (0.013)
perc_s_reel	-0.00004 (0.0004)	0.0003** (0.0001)	0.0004*** (0.0001)	0.0003** (0.0001)
perc_disposto	0.001 (0.001)	-0.001*** (0.0002)	-0.0004** (0.0002)	-0.001*** (0.0002)
media_anos_estudo	-0.017** (0.007)	-0.001 (0.002)	-0.002 (0.002)	-0.003 (0.002)
tem_escola_legs1	0.0004 (0.104)	-0.012 (0.022)	-0.058*** (0.018)	-0.058*** (0.017)
ldhm	1.300*** (0.207)	1.353*** (0.056)	1.675*** (0.048)	1.793*** (0.043)
Constant	-0.259* (0.152)	-0.419*** (0.041)	-0.592*** (0.035)	-0.665*** (0.033)
Observations	216	2,030	2,091	2,432
R ²	0.169	0.236	0.385	0.427
Adjusted R ²	0.145	0.234	0.384	0.425
Residual Std. Error	0.146 (df = 209)	0.148 (df = 2023)	0.141 (df = 2084)	0.142 (df = 2425)
F Statistic	7.099*** (df = 6; 209)	104.090*** (df = 6; 2023)	217.820*** (df = 6; 2084)	300.957*** (df = 6; 2425)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

Tabela 15 - para as legislaturas de 2012 e 2016 por faixa Regressões populacional 2/2.

	<i>Dependent variable:</i>		
	Classe 5 (1)	ifgf_media Classe 6 (2)	Classe 7 (3)
porc_burocracia_media	0.030** (0.014)	0.132*** (0.025)	0.071*** (0.027)
perc_s_reel	0.0002 (0.0002)	0.0004 (0.0003)	0.0003 (0.0003)
perc_disposto	-0.001*** (0.0002)	-0.001*** (0.0003)	-0.001*** (0.0003)
media_anos_estudo	-0.001 (0.002)	0.004 (0.005)	-0.002 (0.005)
tem_escola_legs1	0.018 (0.014)	-0.008 (0.017)	0.027** (0.013)
ldhm	1.936*** (0.048)	1.770*** (0.095)	1.566*** (0.144)
Constant	-0.790*** (0.038)	-0.825*** (0.068)	-0.560*** (0.104)
Observations	1,780	584	520
R ²	0.512	0.476	0.266
Adjusted R ²	0.511	0.470	0.258
Residual Std. Error	0.139 (df = 1773)	0.139 (df = 577)	0.135 (df = 513)
F Statistic	310.525*** (df = 6; 1773)	87.280*** (df = 6; 577)	31.008*** (df = 6; 513)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

A análise das regressões realizadas com os dados combinados de 2012 e 2016, segmentados por faixa populacional, revela diferenças significativas no impacto das variáveis institucionais sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) de acordo com o porte do município. A proporção de burocracia concursada mostrou impacto positivo e significativo em municípios de médio e grande porte. Em municípios menores (Classes 1 a 3), os coeficientes foram insignificantes ou marginais, sugerindo que a burocracia concursada tem efeito

limitado devido a restrições administrativas e recursos reduzidos. Já nos municípios médios (Classe 4 e Classe 5), a burocracia concursada começa a gerar benefícios claros na gestão fiscal. Nos municípios grandes (Classes 6 e 7), seu impacto é ainda mais evidente, com os coeficientes mais altos entre todas as classes, destacando seu papel fundamental para uma gestão fiscal eficiente.

O percentual de vereadores reeleitos apresentou resultados interessantes. Nas Classes 2, 3 e 4, os coeficientes foram positivos e significativos, indicando que a reeleição favorece a gestão fiscal nesses contextos, provavelmente devido ao acúmulo de experiência legislativa e redes de governança consolidadas. No entanto, em municípios muito pequenos (Classe 1) e grandes (Classes 6 e 7), o impacto foi insignificante, sugerindo que a continuidade legislativa tem influência limitada nesses cenários específicos.

A disposição para fiscalizar o Executivo mostrou uma relação negativa e significativa com o IFGF em todas as classes, exceto na Classe 1, na qual também não obteve significância estatística. Esse padrão reforça que uma maior oposição ao Executivo pode gerar instabilidade política, dificultando a implementação de políticas fiscais eficazes, especialmente em municípios de médio e grande porte, onde as complexidades administrativas são maiores.

A escolaridade média dos vereadores apresentou impactos negativos significativos apenas em municípios muito pequenos (Classe 1). Nas demais classes, a variável foi insignificante, indicando que, isoladamente, a formação acadêmica dos vereadores não é um fator determinante para a melhoria da gestão fiscal. Esse resultado sugere que barreiras estruturais e contextuais podem limitar a eficácia desse fator.

A existência de escolas do legislativo também apresentou resultados variados. Em municípios de médio porte (Classes 3 e 4), a relação foi negativa e significativa, o que pode refletir a dificuldade de traduzir os benefícios da capacitação legislativa em impactos concretos no curto prazo. Em contraste, nos municípios grandes (Classe 7), o impacto foi positivo e significativo, sugerindo que, nesses contextos, as escolas legislativas podem desempenhar um papel mais relevante na qualificação e fortalecimento institucional.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), incluído como variável de controle, foi consistentemente positivo e significativo em todas as classes populacionais. Esse resultado reafirma que contextos socioeconômicos

mais desenvolvidos criam condições favoráveis para a gestão fiscal eficiente, independentemente do porte do município.

Os modelos apresentaram coeficientes de determinação ajustados (R^2 ajustado) variando de 0,145 nos municípios muito pequenos (Classe 1) a 0,511 nos municípios de médio porte (Classe 5). Esses valores indicam que as variáveis explicativas têm maior poder preditivo em municípios médios, enquanto em municípios muito pequenos o desempenho explicativo é mais limitado, refletindo a complexidade desses contextos.

Em síntese, os resultados destacam que o impacto das variáveis institucionais varia significativamente conforme o porte do município. Em municípios menores, as limitações estruturais restringem os efeitos de fatores como burocracia concursada e escolaridade legislativa. Já em municípios maiores, esses fatores demonstram maior eficácia, com a burocracia profissionalizada e o IDHM se destacando como os principais determinantes de uma gestão fiscal eficiente. Essas diferenças reforçam a necessidade de políticas adaptadas ao contexto local, considerando as especificidades de cada porte populacional para melhorar a governança fiscal em diferentes tipos de municípios.

6.5.2 Análise em Painel

A análise dos dados de painel para os anos de 2012 e 2016 foi conduzida utilizando modelos de efeitos aleatórios e fixos, com o objetivo de avaliar o impacto das variáveis institucionais sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Os resultados revelaram diferenças importantes entre os dois modelos e implicações significativas para a interpretação dos achados.

Tabela 16 - Análise em painel com os dados das legislaturas de 2012 e 2016.

	<i>Dependent variable:</i>	
	Efeitos Aleatórios (1)	ifgf_media Efeitos Fixos (2)
porc_burocracia_media	0.024*** (0.007)	0.023* (0.014)
perc_s_reel	0.0004*** (0.00004)	0.0004*** (0.00004)
perc_disposto	-0.0005*** (0.0001)	-0.0003*** (0.0001)
media_anos_estudo	-0.001 (0.001)	0.0004 (0.001)
tem_escola_legs1	-0.007 (0.008)	
ldhm	1.636*** (0.027)	
Constant	-0.613*** (0.019)	
Observations	9,653	9,653
R ²	0.288	0.027
Adjusted R ²	0.287	-1.175
F Statistic	4,059.703***	30.153*** (df = 4; 4317)

Note:

$p < 0.1$; $p < 0.05$; $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria com base na FIRJAN (2024), IBGE (2010 e 2024), Atlas Brasil (2013), ABEL (2024) e TSE (2024).

No modelo de efeitos aleatórios, que assume que as características não observáveis dos municípios são incorrelacionadas com as variáveis explicativas, a proporção de burocracia concursada apresentou um coeficiente positivo e altamente significativo, indicando que a profissionalização administrativa contribui diretamente para a eficiência fiscal. O percentual de vereadores reeleitos também foi significativo, sugerindo que a continuidade legislativa favorece a gestão fiscal ao permitir o acúmulo de experiência e a construção de redes de governança.

A disposição para fiscalizar o Executivo, por outro lado, mostrou uma relação negativa e altamente significativa, indicando que uma maior oposição

pode prejudicar a governabilidade e o desempenho fiscal. Já a média de anos de estudo dos vereadores e a existência de escolas do legislativo não apresentaram significância estatística, sugerindo que esses fatores têm impacto limitado na qualidade fiscal. Por fim, o IDHM, incluído como variável de controle, teve um coeficiente positivo e significativo, reafirmando que o contexto socioeconômico mais desenvolvido é determinante para o desempenho fiscal. O R^2 de 28.8% demonstra que o modelo tem poder explicativo razoável no contexto dos efeitos aleatórios.

No modelo de efeitos fixos, que controla para características não observáveis específicas de cada município, a proporção de burocracia concursada continuou positiva, mas com significância marginal. O percentual de vereadores reeleitos manteve sua relação positiva e significativa com o IFGF, enquanto a disposição para fiscalizar continuou a mostrar uma relação negativa significativa. No entanto, a média de anos de estudo dos vereadores não foi significativa, e o modelo exclui automaticamente variáveis como o IDHM devido à metodologia adotada. O R^2 ajustado negativo (-1.175) sugere baixo poder explicativo das variáveis incluídas, indicando que características não observáveis desempenham um papel importante na explicação do desempenho fiscal.

Para decidir entre os dois modelos, foi realizado o teste de Hausman, que comparou os efeitos aleatórios e fixos.

Hausman Test
data: ifgf_media ~ porc_burocracia_media + perc_s_reel + perc_disposto + + media_anos_estudo + tem_escola_legs + idhm
chisq = 24.924, df = 4, p-value = 5.21e-05
alternative hypothesis: one model is inconsistent

O resultado apresentou um valor de qui-quadrado de 24,924, com 4 graus de liberdade, e um p-valor de 0,0000521. Diante desse resultado, rejeita-se a hipótese nula de que o modelo de efeitos aleatórios é consistente. Isso significa que as características não observáveis dos municípios estão correlacionadas

com as variáveis explicativas, tornando o modelo de efeitos fixos mais apropriado para a análise.

Essa escolha implica que o modelo de efeitos fixos, ao controlar para essas características não observáveis específicas de cada município, oferece estimativas mais robustas e confiáveis. Apesar de o modelo de efeitos aleatórios permitir a inclusão de variáveis como o IDHM, os resultados obtidos por esse modelo podem estar enviesados devido à possível correlação entre as variáveis explicativas e os fatores não observados.

Assim, o modelo de efeitos fixos deve ser priorizado para a interpretação das relações entre as variáveis institucionais e o desempenho fiscal, garantindo maior precisão e robustez na análise.

7 CONCLUSÕES

A proposta original deste estudo partiu da seguinte questão de pesquisa: Como fatores institucionais relacionados ao legislativo municipal influencia o equilíbrio fiscal do executivo? Para responder a essa questão, realizamos uma análise que contou com articulação dos aportes teóricos sobre *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), neoinstitucionalismo (North, 1990, Hall; Taylor, 2003) e sobre separação de poderes em sistemas federativos (Madison, 1993; Riker, 1964; Souza, 1996) — com evidências empíricas oriundas de dados estatísticos referentes às câmaras municipais brasileiras em duas legislaturas (2013-2016 e 2017-2020).

De acordo com O'Donnell (1998), *accountability* horizontal exige a existência de agências ou instituições públicas com poder legal e político para fiscalizar e, se necessário, punir ou impor sanções a outras instituições de mesmo nível. No âmbito municipal, isso significa que as câmaras de vereadores devem ter autonomia e condições efetivas para controlar e exigir prestação de contas do poder executivo. À luz de North (1990), esse controle depende de um arcabouço institucional sólido, composto por regras formais (leis, constituições, regimentos internos) e informais (valores, normas culturais, práticas políticas).

Esse contexto remete diretamente à indagação sobre o grau de institucionalização das câmaras, conceito que engloba, por exemplo, a existência de burocracia concursada e especializada, canais de capacitação (escolas do legislativo), experiência acumulada (reeleição de vereadores), além de incentivos e disposição para fiscalizar (relações de coalizão ou oposição). Assim, nossa hipótese de que “um legislativo mais institucionalizado tenderia a exercer fiscalização mais efetiva e, conseqüentemente, melhorar a qualidade da gestão fiscal” (H1).

A partir da análise empírica, que incluiu estatísticas descritivas, correlações e modelos de regressão múltipla e análise em painel — segmentados também por faixas populacionais —, emergiram evidências relevantes sobre a relação entre a institucionalização do Legislativo municipal e a qualidade da gestão fiscal. Para além de confirmar ou refutar hipóteses específicas, esses achados permitem nuances interpretativas que enriquecem o

debate sobre *accountability* horizontal e sobre o próprio funcionamento do federalismo brasileiro em nível local.

Um dos principais resultados do estudo foi a associação positiva entre a proporção de servidores efetivos e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, especialmente em municípios de médio e grande porte. Esse achado reforça o argumento de que a presença de um corpo técnico estável na administração direta e indireta favorece a continuidade administrativa e a capacidade de avaliar orçamentos e políticas públicas de forma mais técnica e menos suscetível a pressões políticas de curto prazo.

Municípios com servidores concursados podem contar com pareceres técnicos independentes, auxiliando os vereadores a examinar contas, projetos de lei e relatórios de execução orçamentária, o que, em teoria, reduz assimetrias de informação no Legislativo (Limongi, 1994). Assim, em um cenário de alta rotatividade política (típico de eleições municipais), a permanência de uma burocracia concursada garante a memória institucional, minimizando o risco de retrocessos ou descontinuidades bruscas em práticas de controle.

No entanto, vale destacar que esse efeito positivo foi mais evidente em municípios de maior porte, onde, em geral, há mais recursos para contratação, capacitação e manutenção de profissionais de carreira. Em localidades pequenas, os ganhos advindos de uma burocracia efetiva podem ser limitados pela escassez orçamentária ou pela dificuldade de atrair e reter servidores capacitados.

O efeito negativo da proporção de vereadores não alinhados ao prefeito sobre o IFGF surpreende à primeira vista, já que as teorias de separação de poderes e de *accountability* horizontal costumam pressupor que uma oposição mais ampla intensificaria a fiscalização. Contudo, os resultados indicam que, em determinados contextos, uma câmara altamente fragmentada ou contrária ao Executivo pode gerar instabilidade e crises de governabilidade, pois dificuldades na aprovação de peças orçamentárias, bloqueios de projetos essenciais e paralisia administrativa comprometem a execução de políticas públicas e as métricas de desempenho fiscal. Ademais, em situações de conflito exacerbado, a oposição demasiado agressiva carece do que Tsebelis (2002) denomina “capacidade de veto construtivo” — o equilíbrio entre frear abusos e cooperar na

formulação de políticas necessárias —, prejudicando a dimensão colaborativa do processo político e reduzindo a eficiência na alocação de recursos.

Nesse sentido, a institucionalização do Legislativo não se restringe à existência de um bloco oposicionista numericamente expressivo, mas requer um equilíbrio adequado entre freios, contrapesos e cooperação para garantir tanto a governabilidade quanto a saúde fiscal. Esse achado complementa a literatura ao demonstrar que, sem arranjos institucionais e técnicos sólidos, a oposição pode se tornar disfuncional para a gestão fiscal.

O estudo também evidenciou um cenário heterogêneo ao relacionar o percentual de vereadores reeleitos (continuidade legislativa) com a qualidade da gestão fiscal. Em 2012, a variável não demonstrou relevância estatística de forma consistente, enquanto em 2016 houve indícios de influência negativa em alguns modelos, mas positiva em modelos combinados ou específicos. Essa ambivalência decorre do fato de que a “experiência legislativa” pode ampliar a expertise dos parlamentares — facilitando a compreensão dos processos orçamentários e fortalecendo a capacidade de fiscalização (Limongi, 1994) —, mas, ao mesmo tempo, a reeleição pode levar a acomodações políticas, reduzindo a renovação de práticas e o surgimento de novas vozes críticas.

A explicação para tal ambiguidade está ligada tanto à cultura política local quanto aos incentivos institucionais — como a existência de carreiras legislativas consolidadas e a dependência do Executivo — e aos recursos disponíveis para o exercício do mandato. Assim, a estabilidade parlamentar, por si só, não assegura melhor fiscalização: é fundamental que estudos futuros possam analisar como essa continuidade se converte em efetivo engajamento no controle das contas públicas.

Embora a literatura sublinhe a relevância da formação acadêmica dos legisladores (Prata, 2007; Marques Júnior; Messias, 2009), os dados não indicaram correlação consistente entre o nível de escolaridade dos vereadores e o IFGF. Do mesmo modo, a presença de escolas do legislativo não exibiu impacto estatisticamente significativo sobre a qualidade fiscal, o que pode estar relacionado às limitações da análise quantitativa: a variável “média de anos de estudo” pode não refletir diferenças qualitativas na atuação parlamentar, e muitos vereadores com alta escolaridade enfrentam barreiras institucionais ou restrições de recursos que limitam sua capacidade de fiscalização.

Além disso, o alcance restrito das escolas legislativas em poucos municípios dificulta a percepção imediata de seus efeitos: a estrutura e o financiamento dessas instituições costumam ser limitados, o que pode comprometer a formação efetiva de parlamentares e, por consequência, reduzir seu potencial de aprimorar o controle de contas e a elaboração de políticas. Desse modo, embora a instrução formal e a existência de escolas do legislativo sejam elementos relevantes, isoladamente não se mostraram suficientes para garantir melhorias na gestão fiscal.

Esses resultados sugerem que variáveis formais — como ter um diploma de ensino superior ou contar com uma escola do legislativo — não se convertem automaticamente em práticas de fiscalização mais efetivas. Cultura política, incentivos institucionais e suporte financeiro despontam como fatores mediadores essenciais para que a qualificação formal dos parlamentares seja efetivamente transformada em melhorias na gestão orçamentária.

No que diz respeito às variáveis de controle, isto é, os coeficientes positivos e significativos relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e ao tamanho populacional (população total ou em escala logarítmica) sugerem que municípios maiores e/ou mais desenvolvidos possuem maior capacidade de arrecadação, além de acesso a recursos técnicos e financeiros, o que lhes permite atrair servidores mais especializados. Esses fatores fortalecem o arranjo institucional e facilitam a adoção de mecanismos de controle. Em contrapartida, municípios de pequeno porte, com menor renda per capita e níveis mais baixos de educação e saúde, tendem a enfrentar maiores dificuldades para recrutar especialistas ou manter estruturas administrativas independentes. A falta de recursos orçamentários também limita a implementação de práticas avançadas de fiscalização ou a criação de escolas do legislativo.

Como consequência, a efetividade da institucionalização fica estreitamente condicionada ao contexto socioeconômico: localidades que combinam alto IDHM, maior população e recursos institucionais robustos tendem a apresentar melhor desempenho fiscal. Já em municípios menores e menos desenvolvidos, até mesmo iniciativas bem-intencionadas podem ser frustradas por restrições estruturais, dificultando a plena viabilização de freios e contrapesos.

Em síntese, esses seis pontos — burocracia concursada, disposição para fiscalizar, reeleição, escolaridade, escolas legislativas e variáveis de controle — respondem à pergunta de pesquisa ao mostrar quais dimensões da institucionalização efetivamente contribuem para aprimorar a fiscalização e sob quais condições esse efeito se manifesta ou se neutraliza. Os resultados confirmam que a institucionalização do Legislativo não se restringe a um único indicador, mas depende de um conjunto de fatores (recursos, experiência, alinhamento político) e de um cenário de equilíbrio entre autonomia e cooperação com o Executivo, principalmente em um federalismo marcado por desigualdades regionais e alta heterogeneidade na capacidade administrativa local.

Os resultados obtidos nesta pesquisa dialogam diretamente com o arcabouço teórico de *accountability* horizontal proposto por O'Donnell (1998). A constatação de que as câmaras municipais funcionam como “agências de controle” não implica, por si só, maior fiscalização do Executivo, a menos que essas instituições disponham de recursos técnicos, incentivos e vontade política para desempenhar tal papel. Em outras palavras, a capacidade de fiscalização do Legislativo local se sustenta em uma combinação de regras formais (como normas constitucionais, leis orgânicas e regimentos internos) e regras informais (culturas políticas, práticas de barganha e padrões de cooperação ou conflito), o que retoma a importância do conceito de instituições no sentido neoinstitucionalista (North, 1990).

A ideia de múltiplas arenas (Tsebelis, 1998) reforça que a eficácia do Legislativo local está atrelada à interação complexa entre diversos fatores: o nível de desenvolvimento socioeconômico (IDHM), o porte populacional, as alianças partidárias, bem como a existência de incentivos para a cooperação ou para o conflito. Assim, a institucionalização do Legislativo não se traduz automaticamente em resultados concretos na gestão fiscal se outros elementos de governabilidade — como uma base parlamentar minimamente coesa ou a existência de recursos técnicos adequados — estiverem ausentes ou forem insuficientes. Em muitos cenários, por exemplo, uma câmara tecnicamente preparada pode encontrar obstáculos para aprovar medidas necessárias se não houver coordenação básica com o poder executivo. Nesse sentido, a tensão

entre oposição e governabilidade, evidenciada nos dados empíricos, ilustra que o mero “desejo de fiscalizar” (accountability horizontal) pode esbarrar em limitações estruturais e políticas.

Sob a ótica do federalismo clássico delineado por Athusius (2003) e Riker (1964) e revisitado nos estudos de Celina Souza (1996, 2005), a Constituição de 1988 promoveu uma profunda descentralização política, administrativa e fiscal, ampliando a autonomia dos municípios brasileiros. Tal desenho abriu espaço para o desenvolvimento de estruturas de controle mais próximas dos cidadãos, reforçando o papel das câmaras municipais no controle do Executivo local. No entanto, como sugerem Soares e Machado (2018), nem todos os municípios estavam igualmente preparados para aproveitar essa autonomia, por razões que vão desde disparidades regionais em termos de capital humano e de recursos orçamentários até fragilidades institucionais herdadas de períodos anteriores.

É de suma importância nos voltarmos mais uma vez a uma perspectiva do neoinstitucionalismo histórico (Skocpol, 1985; Steinmo, 2008) que lança luz sobre a forma como escolhas passadas condicionam o presente, o que se verifica na (des)continuidade de políticas de fortalecimento dos Legislativos locais. Em muitas regiões, sobretudo nas menos desenvolvidas, políticas de formação (como as escolas do legislativo) ou incentivos à profissionalização da burocracia foram introduzidos de forma pontual e descontínua. Esse processo gera caminhos de desenvolvimento institucional marcados por dependência de trajetória (path dependence):

Em muitas regiões, especialmente nas menos desenvolvidas, as políticas de formação (como as escolas do legislativo) ou de profissionalização burocrática foram implementadas de forma pontual e descontínua, o que resulta em trajetórias institucionais marcadas pela dependência de trajetória (*path dependence*). Nesse processo, a ausência de investimento cumulativo em capacitação legislativa tende a perpetuar câmaras fragilizadas, com poucos servidores concursados e limitada capacidade de análise orçamentária; ao mesmo tempo, municípios cujas gestões anteriores se comprometeram com o fortalecimento institucional acumulam experiências e processos que elevam a eficiência fiscal. A mudança não esbarra apenas em custos financeiros — ao exigir novas rotinas, infraestrutura e contratação de pessoal qualificado —, mas também enfrenta resistências políticas e culturais, pois rompe com práticas

clientelistas ou de governança personalista. Desse modo, mesmo quando os resultados positivos já se evidenciam em outras localidades, a adoção de arranjos institucionais mais modernos pode ser retardada, reforçando, assim, a importância do legado histórico e institucional.

Nesse sentido, o estudo corrobora a tese de que *accountability* horizontal, segundo O'Donnell (1998), depende de um conjunto de condições institucionais que não podem ser analisadas isoladamente. A existência de agências de controle (câmaras municipais), a profissionalização burocrática e a estabilidade de regras formais, se não forem acompanhadas de condições materiais (recursos financeiros, capacitação técnica) e de contextos políticos favoráveis (relativa governabilidade e disposição de cooperação), acabam produzindo efeitos limitados.

Quando o Legislativo local não consegue atuar de forma minimamente coordenada com o Executivo, a eficácia fiscal sofre — seja pela dificuldade de aprovar projetos orçamentários no prazo adequado, seja pela incapacidade de revisar contas e impor sanções quando necessário. Por seu turno, uma câmara excessivamente dependente do Executivo abdica de seu papel de controle; por outro lado, uma câmara em confronto permanente pode inviabilizar ações orçamentárias necessárias. O federalismo brasileiro, em tese, incentiva a autonomia local, mas a prática revela que tal autonomia só se materializa em *accountability* quando há incentivos claros para a cooperação e fiscalização construtiva.

Em suma, a interpretação dos resultados à luz dessas teorias — *accountability* horizontal, múltiplas arenas, federalismo descentralizado e neoinstitucionalismo histórico — evidencia como a institucionalização legislativa encontra limites e oportunidades em ambientes políticos, econômicos e culturais específicos. Enquanto a Constituição de 1988 abriu caminhos para maior descentralização e autonomia dos municípios, a efetivação do controle legislativo (e, portanto, da gestão fiscal responsável) depende de escolhas históricas, capacidade de articulação entre atores e persistência na adoção de políticas de capacitação e profissionalização do corpo legislativo.

Nossa hipótese (H1) previa que câmaras mais institucionalizadas — caracterizadas por burocracia profissionalizada, estabilidade política e mecanismos de capacitação — tenderiam a exercer uma fiscalização mais

efetiva, resultando em melhoria dos indicadores de gestão fiscal. Os resultados obtidos, no entanto, confirmam essa proposição apenas de modo parcial e de forma condicionada ao contexto socioeconômico e às especificidades políticas de cada localidade.

A análise mostra que a institucionalização do Legislativo afeta a gestão fiscal, desde que determinadas condições sejam satisfeitas. O estudo aponta, por exemplo, que a burocracia concursada (funcionários efetivos) exerce o maior impacto positivo ao fornecer suporte técnico contínuo para análise orçamentária e monitoramento de gastos públicos. Assim, a mera existência de estruturas institucionais (como escolas do legislativo ou um corpo de vereadores com maior escolaridade) não garante, por si só, uma fiscalização mais eficaz. As câmaras que alcançaram melhores índices de gestão fiscal combinaram aspectos técnicos com o apoio político-institucional necessário ao uso desses recursos, confirmando a abordagem neoinstitucionalista segundo a qual normas e procedimentos só geram efeitos se houver incentivos e condições suficientes para aplicá-los (North, 1990).

O efeito positivo da burocracia profissional se destaca como a constatação mais consistente. Ela contribui para a continuidade administrativa, reduz a assimetria de informações no Legislativo, criando um acúmulo de conhecimento institucional relevante para as práticas de fiscalização. Em muitos casos, manter servidores concursados diminui a dependência de cargos em comissão, evitando sobreposição de interesses político-partidários e reforçando a imparcialidade do processo de controle. Por outro lado, esse resultado prevalece sobretudo em municípios de médio e grande porte, dotados de arrecadação e infraestrutura administrativa que possibilitam a contratação de profissionais especializados. Já nas localidades menores, a fragilidade orçamentária, somada à influência preponderante do Executivo, pode neutralizar ou reduzir o impacto esperado da profissionalização.

A expectativa de que uma oposição mais numerosa no Legislativo melhoraria a qualidade fiscal não foi confirmada de maneira geral. Em boa parte das regressões, câmaras compostas por uma grande oposição ao prefeito apresentaram níveis mais baixos de IFGF, sugerindo que conflitos acentuados prejudicam a aprovação de leis orçamentárias e a execução de políticas públicas necessárias a um bom desempenho fiscal. Isso se relaciona ao argumento de

Tsebelis (2002), segundo o qual veto *players* em excesso podem paralisar as decisões, inclusive medidas essenciais para a saúde orçamentária. Dessa forma, a governabilidade local — que depende de cooperação mínima e de alinhamentos pontuais entre Legislativo e Executivo — emerge como variável fundamental para que a institucionalização resulte em uma fiscalização construtiva, e não em bloqueios duradouros. Conclui-se, portanto, que não basta a independência legislativa em si: é preciso um equilíbrio entre autonomia e cooperação, evidenciando que a efetividade institucional exige tanto “freios e contrapesos” quanto trabalho conjunto na formulação e execução das políticas.

O exame das variáveis relativas à escolaridade média dos vereadores e à existência de escolas do legislativo também se revelou inconsistente. Ainda que a teoria (Prata, 2007) enfatize a importância da formação acadêmica para a qualificação do controle, os dados coletados não demonstraram uma relação estatisticamente significativa e sistemática com o IFGF. Uma das razões pode ser a baixa prevalência de escolas do legislativo no país, o que limita a força estatística de tal variável. Além disso, a escolaridade, por si só, não assegura compreensão aprofundada dos trâmites orçamentários ou a disposição para enfrentar desafios políticos internos. Fatores culturais e institucionais, como a presença de lideranças fortes ou a falta de infraestrutura, podem anular os eventuais benefícios de uma maior formação acadêmica. Em última análise, credenciais formais são importantes, mas a eficácia do Legislativo depende mais de arranjos estruturais e incentivos reais do que apenas de níveis acadêmicos, de modo que vontade política, suporte administrativo e cultura de transparência podem mediar (ou inibir) o efeito de um corpo legislativo bem instruído.

Finalmente, as informações referentes ao IDHM e ao porte populacional reforçam a ideia de que municípios mais desenvolvidos tendem a exibir melhor desempenho fiscal e dispõem de condições mais favoráveis para consolidar um Legislativo atuante. Em contraste, entes de pequeno porte ou com baixo IDHM enfrentam dificuldades de arrecadação, capacitação de servidores e até de manutenção de infraestruturas básicas, o que inviabiliza a implantação de mecanismos robustos de *accountability* horizontal. Assim, a influência do Legislativo se mostra condicional: ela se intensifica quando é apoiada por recursos econômicos e competências sociais, mas encontra limitações severas em cenários de vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, a formulação de

políticas para o fortalecimento legislativo e a governabilidade local precisa levar em conta variações regionais, adaptando-se à realidade de cada município.

Em síntese, a pergunta sobre como a institucionalização do Legislativo municipal afeta a gestão fiscal encontra resposta ao demonstrar que há, sim, uma influência real, porém condicionada por fatores como governabilidade, recursos econômicos e cultura política. A hipótese inicial (H1) se confirmou apenas parcialmente, apontando a burocracia profissionalizada como principal vetor de melhorias, enquanto uma oposição legislativa muito intensa e carências socioeconômicas podem obstruir ou diminuir o potencial de controle do Legislativo. Desse modo, a pesquisa indica a necessidade de estratégias integradas que favoreçam tanto a qualificação administrativa (burocracia e formação continuada) quanto a busca por arranjos políticos equilibrados para concretizar *accountability* horizontal no nível local.

Mesmo controlando por diversas variáveis, os modelos de regressão não capturam toda a complexidade da dinâmica local. Fatores intangíveis, como a cultura política, a atuação de atores externos (Ministério Público, Tribunais de Contas), a mídia local e a pressão de movimentos sociais, podem alterar significativamente a capacidade de fiscalização. Ademais, a análise em painel, embora ofereça evidências robustas, sugere haver características não observáveis específicas de cada município que influenciam a qualidade fiscal.

Portanto, a pergunta de pesquisa foi respondida na medida em que identificamos quais dimensões da institucionalização efetivamente aprimoram a fiscalização e sob quais condições elas perdem potência ou podem gerar efeitos adversos. Em última instância, a pesquisa confirma que a autonomia do legislativo local, fortalecida por instituições duradouras e por uma burocracia técnica qualificada, é um dos pilares centrais para a consolidação de um federalismo que promova governança fiscal responsável e, por consequência, o aprofundamento da democracia nos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. G. **Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras**. Texto para discussão, Ipea, Brasília, nº 1.625, p. 44, jun. 2011.

ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Cadernos ASLEGIS, n. 43, 2011.

ANDRADE, R. C. **Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo**. In: ANDRADE, R. C. (org.). Processo de governo no município e no estado. São Paulo: Edusp/Fapesp, p. 11-40, 1998.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta; FERRARI, Diogo; SCHLEGEL, Rogério. **O que pensa o brasileiro sobre a federação? Centralização e crise de confiança pós-2013**. Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 67, n. 3, 2024.

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. New York: Wiley, 1951.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>. Acesso em 06 de junho de 2024.

BATISTA, Mariana. . **Bureaucracy and policymaking: Evidence from a choice-based conjoint analysis**. Research & Politics, 10(3). <https://doi.org/10.1177/20531680231180980>. 2023.

BERKHOF, Louis. **Teologia Sistemática**. 4. ed. revisada. São Paulo: Cultura Cristã, 2012.

BERNARDI, Bruno Boti. **O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas**. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BESSY, Christian; FAVEREAU, Olivier. **Institutions et économie des conventions**. Revue économique, v. 54, n. 2, p. 275-291, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev.2024.

- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB. 9394/1996.
- CAETANO, B. **Executivo e Legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- CALVINO, João. **As Institutas da Religião Cristã: edição especial com notas para estudo e pesquisa**. Tradução Odayr Olivetti. São Paulo: Cultura Cristã, 2006.
- CARNEY, F. S. **Comentário em Política de Johannes Althusius**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. (Série Colóquios de Excelência,
- DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Editora UNB, 1988.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields**. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. (Eds.). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1999.
- DUCHACEK, I. **Comparative federalism: the territorial dimension of politics**. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1971
- ELAZAR, Daniel J. **Comentário em Política de Johannes Althusius**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- FERREIRA, Franklin; MYATT, Alan. **Teologia sistemática: uma análise histórica, bíblica e apologética para o contexto atual**. São Paulo: Vida Nova, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; SANTOS, F. **Estudos legislativos no Brasil**. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M.S. (Orgs.). *A ciência política no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 216. P. 187-216. 2016
- FIRJAN. **Índice Firjan Gestão Fiscal - Edição 2023, Metodologia**. Disponível em <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acessado em 14 de novembro de 2023.
- FRIEDRICH, C. J. **Trends of federalism in theory and practice**. London. 1968
- GRIN, E. J. **Executivo e Legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder dos vereadores nos territórios**. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, vol. 3, nº5. 2012
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. R. **"As três versões do neoinstitucionalismo"**. Lua Nova, n. 58, p. 193-223. 2003

HODGSON, G. M. **The Hidden Persuaders: institutions and choice in economic theory**, 2000.

HODGSON, Geoffrey M. **What are institutions?** *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 1, p. 1-25, mar. 2000.

IBGE. **Séries Estatísticas**. Disponível em <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD97> Acesso: 17 de dezembro de 2024.

IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas. Coletânea*, vol. 1. Brasília: ENAP, 2007.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **International institutions and state power: essays in international relations theory**. Boulder: Westview Press, 1989.

KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

Krehbiel, Keith e Rivers, Douglas. **“Sophisticated Voting in Congress: A Reconsideration”**, *Journal of Politics*, n. 52, pp. 548-78. 1990

LIMONGI, Fernando Papaterra. **"O Federalista": remédios republicanos para males republicanos**. In: WEFFORT, Francisco (Org.). 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. (Os

LIMONGI, Fernando. **O Legislativo e o Executivo na Constituição de 1988: o processo decisório na Câmara dos Deputados**. *Dados*, v. 37, n. 1, 1994.

LIMONGI, Fernando. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente**. *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, p. 3–38, 1994.

LITVACK, Joshua; AHMAD, Jamal; BIRD, Robert. **Rethinking Decentralization in Developing Countries**. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

LOPEZ, F. G.. (2004). **A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama**. *Revista De Sociologia E Política*, (22), 153–177.

Machado, F. R. **O Aumento do Protagonismo do Poder Legislativo Brasileiro na Formulação de Políticas Públicas: Análise das Emendas e Projetos de Leis na Câmara dos Deputados**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Campina Grande. 2023.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. New York: Free Press, 1989.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política.** Revista de Sociologia e Política, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARQUES JUNIOR, MESSIAS, Alaôr. **EDUCAÇÃO LEGISLATIVA: AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A FUNÇÃO EDUCATIVA DO PARLAMENTO.** E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. 2009

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. **Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms.** American Journal of Political Science, v. 28, n. 1, p. 165-179, fev. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110792>.

MENDES, Marta da Rocha. **Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais.** Opinião Pública, 27(1), 189-229. <https://doi.org/10.1590/1807-01912021271189>. 2021.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. **Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.** American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

NELSON, R. **An Evolutionary Theory of Economic Change.** Cambridge: Harvard University Press, 1995.

NELSON, Richard R. **Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change.** Journal of Economic Literature, v. 33, n. 1, p. 48-90, mar. 1995.

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

OATES, Wallace E. **"An Essay on Fiscal Federalism."** Journal of Economic Literature, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149. 1999

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais.** São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PELÍCIOLI, Angela Cristina. **A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes.** Revista de Informação Legislativa, a. 43, n. 169, jan./mar., p. 21-30. 2006

PETERS, B. Guy. **Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'.** London: Continuum, 2003.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional.** Coimbra: CoimbraEditora, 1989.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkley: University of California. Press. 1967

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa: a dimensão informacional do processo de elaboração participativa das leis**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA, 2007, Belo Horizonte. [Comunicações...]. Disponível em: <www.almg.gov.br/eventos/legistica/pdf>. Acesso em 08 de Fevereiro de 2024

PRZEWORSKI, A. **States and markets: a primer in political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo Numa Visão Tridimensional do Direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

RIKER, William H. **Federalism: Origin, Operation and Significance**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 5, n. 1, 2005.

ROMERO, Carlos. **Institucionalismo e neo-institucionalismo: um balanço**. Revista de Sociologia e Política, v. 12, p. 115-126, 1999.

SANTOS, F. (2003). **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SANTOS, M. L. **Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem. 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-66/610-bib-66-integra/file>. Acesso em:

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. . São Paulo: Malheiros

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.). Bringing the State Back In. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**. London/New York: Macmillan/St. Martin's Press. 1997.

SOUZA, Celina. **Federalism and Territorial Fragmentation of Decision-making**. Trabalho apresentado no seminário Federalismo e Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo, no Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ, Rio de Janeiro. 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, **Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states**. Development and Change, v. 27, n. 3, p. 529-555. 1996.

STEINMO, Sven. **What is Historical Institutionalism?** In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (eds.). Approaches in the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

STEPAN, Alfred. **“Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos.”** Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 42, no. 2, pp. 197-251. 1999.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TSEBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

TSEBELIS, George. **Veto Players and Institutional Analysis**. Governance, v. 13, n. 4, p. 441-474, 2000.

VICHI, Bruno de Souza. **A República de Weimar e a Constituição: lições de limitações**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 3, jan./jun. 2004.