

1 INTRODUÇÃO

A aprovação da Lei Complementar 101/2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal, integra o processo de reformas de ajuste estrutural do Brasil que, iniciado com as privatizações no governo Fernando Collor e aprofundado no governo Fernando Henrique Cardoso (1994 / 2002) com o desencadeamento da Reforma Gerencial de 1995, provoca transformações no ambiente político-institucional brasileiro. Tida como marco no ajuste fiscal e introdutória do conceito de *accountability* no país, a referida Lei trouxe inovações para a gestão do dinheiro público, cuja aplicação, certamente, entra em choque com as práticas que caracterizam um ambiente marcado pela cultura política patrimonialista, ou seja, onde as fronteiras entre o público e o privado não estão muito bem delineadas.

Impondo limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento, a transparência das contas públicas, o planejamento como rotina na administração fiscal e a responsabilização pelo seu descumprimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal parece apresentar-se como um ponto de inflexão para mudanças sociais profundas, visto que demanda uma gestão fiscal mais eficiente e mais democrática. Pode-se afirmar que novos desafios foram postos para os “donos do poder” que, ambientados numa cultura política predominantemente patrimonialista, portanto livres da *accountability* e, em decorrência da ausência desta, associados às práticas clientelistas e à liberalidade em

relação às despesas e em relação ao endividamento, atualmente vivem o dilema de como sustentar as políticas públicas mantendo o equilíbrio fiscal.

Desde a elaboração do projeto, passando pela discussão no Congresso, até a sua aprovação, a Lei de Responsabilidade Fiscal ocupou um grande espaço na mídia, que a anunciava como a cura, se não para todos, para os principais males dos quais padecia a administração pública.

Levantamento efetuado por Asazu (2003) em seis jornais de grande circulação dá conta de que, no período entre 14/04/1999 até 19/05/2000, ou seja, da chegada do projeto à Câmara até 15 dias após a sua aprovação, 137 inserções que expressamente faziam referência a LRF foram publicadas, sendo que destas, apenas quatro traziam opiniões contrárias ao projeto proposto. Nesse período era comum encontrar nos editoriais, nas alusões feitas à Lei, expressões do tipo: “marco divisor na história” (O Estado de São Paulo, 06/05/2000); “novos tempos” (O Globo, 06/05/2000); “gestão pública exige responsabilidade” (Valor, 04/05/2000); “fim da irresponsabilidade” (Folha de São Paulo, 27/01/2000); “nova fase na administração pública” (O Estado de São Paulo, 27/01/2000), dentre outras. Aliás, segundo o então Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares:

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País (grifos adicionados).

Formava-se assim, um consenso favorável à “cultura da responsabilidade fiscal”, tanto na opinião pública como nos atores políticos (LOUREIRO & ABRÚCIO, 2002, p78). Nessa atmosfera positiva, apresentava-se a idéia de que essa “nova era” levaria a formação de uma nova cultura política na administração pública brasileira. Muito embora o referido diploma legal não trate da corrupção e da improbidade administrativa, ações que, como se sabe, já estão reguladas no código penal e em outras leis como a conhecida por “colarinho branco”, com a institucionalização de limites quanto aos gastos e ao endividamento, a transparência e a

possibilidade da responsabilização dos agentes políticos, um verdadeiro controle, inclusive social sobre o Estado, passaria a existir. Noutras palavras, com a introdução da *accountability* na gestão fiscal, as práticas danosas ao interesse público e, costumeiramente constatadas, a exemplo da ineficiência, nepotismo, desvios de dinheiro e clientelismo, seriam finalmente dificultadas e, quiçá, erradicadas no Brasil. Enfim, ares mais limpos seriam respirados nessa nova gestão pública.

Entretanto, alguns fatos amplamente denunciados, tanto pela imprensa como por órgãos institucionais, reforçam a impressão de que essa nova cultura ainda está muito longe de ser formada, dando-nos a triste sensação de que o Brasil está predestinado a conviver com a cultura política do patrimonialismo. Desvio de dinheiro público para fins particulares, seja por meio de fraudes em licitações ou corrupção, além de outras mazelas, insistem em fazer parte do cotidiano no âmbito das três esferas de governo, em todas as regiões do país.

Particularizando a reflexão ao território baiano, sem muito esforço e apenas a título de ilustração de fatos denunciados na imprensa após o advento da LRF, lembramos o desvio de dinheiro público e de inúmeras irregularidades na administração do município de Porto Seguro, os cheques da prefeitura depositados na conta pessoal do Prefeito de Casa Nova, o “enchimento” de parentes do prefeito na prefeitura de Rafael Jambeiro, o pagamento de obras fantasmas em Simões Filho, a utilização de recursos do FUNDEF para pagamento de despesas pessoais e aquisição de um veículo particular por parte do Prefeito de Cansanção. Registre-se, também, que nenhum dos 20 (vinte) municípios baianos que sofreram investigações da Controladoria Geral da União, até dezembro de 2003, saiu incólume, e que o Estado da Bahia é líder em fraudes no FUNDEF¹.

¹ Informações publicadas nas edições do Jornal A TARDE de 11/09/2003, 17/09/2003/ 21/09/2003, 28/03/2004, 08/05/2004, 21/12/2003 e 26/03/2004, respectivamente.

Já como exemplo de informações colhidas dos órgãos institucionais podemos citar que no *site* do Tribunal de Contas dos Municípios está veiculada a informação da determinação, por parte deste órgão, de ressarcimento aos cofres públicos de 7,2 milhões por parte de gestores, câmaras e órgãos municipais da Bahia, decorrentes de irregularidades constatadas nos últimos dois anos e meio (2001, 2002 e primeiro semestre de 2003), e da aplicação de 3,2 milhões de multas a serem pagas pelos imputados². Um outro exemplo foi a divulgação de informações da Corregedoria Geral da União em setembro de 2003, dando conta de que os municípios baianos respondem por mais de quarenta por cento das denúncias contra prefeituras de todo o país, encaminhadas àquele órgão no primeiro semestre daquele ano. Mais recentemente, em 12/02/2004, este mesmo órgão divulgou em seu *site* que o município baiano de São Francisco do Conde foi o que apresentou o maior número e as mais graves irregularidades, na sexta edição do Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos, constatadas pelos fiscais daquele órgão. Tais ocorrências contribuem para evidenciar que, infelizmente, as fronteiras entre os patrimônios público e privado ainda não estão bem delineadas também para os gestores da administração pública municipal baiana.

É dessa inquietação, portanto, que surgem os principais objetivos deste trabalho, o qual busca responder às seguintes perguntas: Quais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal exercem impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos baianos? Tais impactos têm reflexos na cultura política do patrimonialismo?

² www.tcm.ba.gov.br – consulta realizada em 12/05/2004.

1.1 PRESSUPOSTO ADOTADO NO ESTUDO

Enfocando a relação entre *accountability* e cultura política, o pressuposto que embasa a investigação desta pesquisa é o de que, sendo a cultura política patrimonialista uma barreira estrutural para o desenvolvimento da cidadania e, conseqüentemente, da cultura política democrática, os gestores baianos apresentam dificuldades para implantar o modo de gestão preconizado pela LRF.

1.2 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA

O Estado da Bahia possui 417 municípios, os quais estão distribuídos em quinze regiões econômicas. Dentre essas regiões, a unidade de análise para realização do estudo escolhida intencionalmente é a Região Metropolitana de Salvador (RMS).

A fim de “pintar” um retrato sobre tal região, lembramos que esta é composta por 10 (dez) municípios – Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz – nos quais está concentrada a maior parte da produção econômica da Bahia, 37,89% do PIB do Estado, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais de Bahia (SEI / SEPLANTEC). Nos últimos 50 anos, a implantação dos investimentos industriais que marcaram a trajetória da industrialização no Estado baiano elegeu essa região como *locus* principal, merecendo destaque especial na alavancagem desse processo a instalação da Petrobrás (anos cinquenta), do Centro Industrial de Aratu (anos sessenta) e do Pólo Petroquímico de Camaçari (anos setenta). Atualmente, a região vive a euforia de ter um parque automotivo instalado e

consolidado em Camaçari, por meio da atração do Projeto AMAZON da Ford, marcando o fortalecimento do ciclo produtivo de bens de consumo neste Estado.

Já no que se refere ao quadro político, achamos necessário informar que, dos atuais dez Prefeitos da região, cinco estão vinculados diretamente à legenda do PFL, e quatro a partidos a este coligados (PPB, PP, PTB, PL). Tem-se, portanto, a consciência de que os municípios a serem escolhidos estão nas mãos de partidos conservadores, fato que adiciona mais um objetivo ao nosso estudo, qual seja, verificar como governantes, ligados a partidos conservadores, respondem a uma questão – a LRF – que vem de encontro às políticas e práticas tradicionais. A este propósito, cumpre-nos destacar duas outras características do Poder Executivo dos municípios baianos: a forte influência do Senador Antonio Carlos Magalhães, verdadeiro chefe político desses gestores, e a diminuta presença de partidos considerados de esquerda no Executivo Municipal. Para se ter uma idéia, apenas sete municípios são administrados atualmente por políticos do PT (Alagoinhas, Itabuna, Juazeiro, Mutuípe, Pintadas, Senhor do Bonfim e Vitória da Conquista).

Neste cenário, estabelecemos, como critério para a seleção dos municípios a serem pesquisados, que esses apresentassem população superior a 50.000 habitantes. A escolha do limite populacional como critério para a seleção baseou-se no fato de que a própria LRF concedeu tratamento diferenciado aos pequenos municípios brasileiros (com população inferior a 50.000 habitantes), dando-lhes a opção de efetuar a verificação do montante da despesa com pessoal e a apuração da dívida, bem como a publicação dos relatórios semestralmente, em vez de a cada quatro meses, como é exigido para os demais. Também a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais e o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas apenas será deles exigida a partir de 2005, ao contrário dos demais municípios, para os quais a exigência vigorou imediatamente. É de se esperar que pela importância desses municípios e pela sua

posição geográfica, próxima à capital, haja maior predisposição e maiores condições técnicas para se fazer uma prestação de contas adequada. Espera-se, também, uma sociedade civil mais articulada, mais cobradora do Executivo. Atendendo ao critério exposto, foram selecionados os seguintes municípios: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Salvador e Simões Filho.

Objetivando proporcionar uma visão ainda mais aproximada, embora resumida, do nosso campo de pesquisa, informamos que, não obstante a proximidade geográfica entre eles e de noventa por cento da atividade industrial do Estado estar concentrada em Camaçari, Candeias e Simões Filho, os municípios selecionados apresentam realidades bastante díspares, com destaque para a capital baiana, Salvador, a qual apresenta o maior contingente populacional e arrecadação de ICMS do Estado, além de estar situada na posição número um nos *ranking* de desenvolvimento econômico e social, conforme evidenciado no quadro abaixo:

Municípios	População ³	Ranking IDE ⁴	Ranking IDS ⁵	Arrecadação ICMS 2003 (1000) ⁶
Camaçari	176.541	2	10	570.081
Candeias	79.507	3	28	53.389
Dias D'Ávila ⁷	49.668	15	22	66.530
Lauro de Freitas	127.182	7	7	54.598
Salvador	2.556.429	1	1	1.863.698
Simões Filho	100.702	5	31	136.654

Quadro 1. Municípios Selecionados

Fonte: Elaboração da autora.

³ Disponível em www.upb.org.br – Consulta em 15.05.2004

⁴ Índice de Desenvolvimento Econômico – Disponível em www.sei.ba.gov.br – Consulta em 15.05.2004

⁵ Índice de Desenvolvimento Social – Disponível em www.sei.ba.gov.br – Consulta em 15.05.2004. Para melhor compreensão do cálculo para a formação dos índices citados recomendamos visitar o *site* mencionado.

⁶ Disponível em www.sei.ba.gov.br – Consulta em 15.05.2004

⁷ Devido a grande aproximação com o critério populacional estabelecido decidimos pela inclusão do município de Dias D'Ávila na amostra.

1.3 JUSTIFICATIVAS E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A Lei de Responsabilidade Fiscal desperta interesse de estudos sob inúmeros aspectos. Apesar de se tratar de fenômeno recente – sua publicação deu-se há menos de cinco anos – incontáveis artigos e notas são veiculados na imprensa e inúmeros seminários, cursos e encontros técnicos tem sido promovidos em todo o país a seu respeito. Além disso, a boa gestão fiscal é tida como condição básica para que o Estado estabeleça fundamentos macroeconômicos saudáveis e, assim, consiga favorecer a obtenção de um crescimento econômico sustentável. Segundo Loureiro & Abrúcio (2002), este é o pressuposto que orienta parcela considerável da literatura e dos principais atores políticos. Ademais, se consideramos o patrimonialismo um sistema político de dominação inibidor de desenvolvimento econômico e social, o rompimento com este torna-se, além de desejável, necessário. É por isso que, ao investigar a influência da referida Lei sobre o modo de gestão e na cultura política vigente, parece-nos que o presente estudo tenda a assumir também um certo significado social.

Considerando que o município constitui-se na unidade federada mais próxima do cidadão e, portanto, mais sujeita ao controle público do que a federal e a estadual, este se constituiu no *locus* objeto de nosso estudo. Além disso, os municípios brasileiros, especialmente após a Constituição de 1998, possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar esses recursos, refletindo assim uma autonomia tributária. Esses municípios, também, fazem parte do pacto federativo junto com os estados, tendo constituições próprias (as leis orgânicas), o que aponta para uma relativa autonomia político-jurídica, especialmente se comparado com outros municípios de países em desenvolvimento. No Brasil, lembra-nos Santos Junior (2001:14), os municípios têm poder.

Não obstante tais atributos e a ampliação das atribuições dos governos municipais, verifica-se na literatura pesquisada que essa dimensão tem sido pouco contemplada nos estudos sobre a experiência de reforma gerencial e também sobre o ajuste fiscal no Brasil. Independentemente da abordagem ou o objeto da análise, a maioria dos estudos quase sempre tem como foco a esfera nacional ou os governos estaduais. Ademais, e como nos alertam Loureiro e Abrúcio (2002), são escassos também os estudos que procuram examinar como o desenho institucional afeta os mecanismos de responsabilização dos governantes.

Do exposto, acreditamos que este estudo poderá contribuir para o conhecimento da percepção de gestores do poder executivo municipal baiano sobre a referida Lei, de modo a compreender se os impactos de sua aplicação no governo local repercutem na cultura política vigente.

1.4 OBJETIVOS

Objetivo geral: verificar os aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal que exercem impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos dos municípios selecionados, e se tais impactos têm reflexos na cultura política do patrimonialismo.

Objetivos específicos:

- a) Conhecer a percepção de atores estratégicos atuantes na dimensão do Poder Executivo da política local, principais responsáveis pelo cumprimento da LRF – Prefeitos e Secretários de Finanças, especialmente – sobre os aspectos de uma Lei que “pegou” e que pode “pegá-los”.
- b) Verificar se houve a instituição de novos canais e outros mecanismos que propiciam maior participação dos cidadãos, capazes de gerar novos padrões de relação entre

governo e sociedade, expressos, concretamente, em exemplos tais como: orçamento participativo e outros conselhos municipais.

- c) Verificar o efetivo cumprimento da LRF no que tange à transparência das contas públicas (publicação destas e realização de audiências públicas).
- d) Conhecer as principais dificuldades dos governos locais para impor cortes de gastos e/ou aumento da receita tributária própria.
- e) Conhecer as principais medidas adotadas pelos governantes para fortalecimento das receitas próprias, e conseqüentemente da melhoria da capacidade governativa, para fazer frente aos limites restritivos da Lei (busca de recursos extras, aperfeiçoamento da máquina arrecadadora, realização de concursos, etc).

1.5 CLASSIFICAÇÃO E METODOLOGIA DO ESTUDO

Considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um fenômeno atual, o estudo de caso foi a estratégia adotada nesta pesquisa. Lembramos que, com base no exposto por Yin (2001), o estudo de caso é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre ambos não estão bem definidos. Seguido de uma abordagem qualitativa, trata-se de um estudo de caso do tipo descritivo, uma vez que segundo Gil (1995) estão incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população, que no caso específico desse estudo são os Prefeitos e Secretários de Finanças dos Municípios selecionados.

Considerando, ainda, que a literatura sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal e na cultura política está em construção, assumimos que essa pesquisa tem caráter exploratório. Lembramos, ainda, que, de acordo com Martins (1994), é

exploratório o estudo que busca levantar maiores informações a respeito de um assunto ainda pouco conhecido. Gil (1995:45) também classifica nesse nível as pesquisas cujo objetivo é proporcionar visão geral acerca de determinado fato. Com base, então, nessas considerações é que estamos assumindo, desde já, que este trabalho não deve ser tomado como algo definitivo, mas sujeito a futuros desdobramentos.

1.6 PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS UTILIZADAS

Quanto aos procedimentos utilizados na investigação, iniciamos com uma revisão da literatura, por meio de uma pesquisa bibliográfica baseada em fontes, tais como, livros, revistas especializadas e informações disponíveis em meios eletrônicos, que versam sobre os temas chaves dessa dissertação: cultura política, patrimonialismo e *accountability*.

Para a nossa coleta de dados empíricos, privilegiamos duas fontes de evidências. A opção pelo uso de múltiplas fontes atende ao exposto por Yin (2001), quando este afirma que estudos de caso que utilizam múltiplas fontes de evidências tendem a ser de qualidade e credibilidade superior aos que se baseiam numa única fonte. Assim, a primeira delas são as entrevistas, do tipo semi-estruturadas, realizadas com gestores públicos dos municípios citados. Guiados por Nogueira (1998:190) para quem, diferentemente dos gestores privados, os gestores públicos precisam atuar como difusores de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil, consideramos que conhecer o modo de atuação destes no contexto da responsabilidade fiscal, bem como as suas percepções acerca desse contexto são fundamentais para se compreender se a Lei de Responsabilidade Fiscal exerce influência na cultura política vigente. Já segundo Triviños (1987), a entrevista semi-estruturada

constitui-se num dos principais instrumentos para a realização da coleta de dados, uma vez que partindo de questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que interessam ao estudo, oferece amplo campo de interrogativas que surgem à medida que se recebem as informações, fazendo o informante participar na elaboração do conteúdo da pesquisa. Assumimos que essa técnica contribui para a espontaneidade da entrevista, fazendo com que o respondente aproxime-se do papel de informante-chave, o que para Yin (2001) é fundamental para o sucesso de um estudo de caso.

Para a realização das entrevistas, foi preparado um guia de entrevistas, que, por sua vez, foi dividido em três categorias, quais sejam: 1. A percepção dos gestores quanto à aprovação da LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal; 2. A percepção dos gestores quanto aos princípios da LRF e; 3. A influência da LRF no modo de gestão.

Realizamos, no total, 06 (seis) entrevistas, oportunidade em que foram ouvidos 08 (oito) gestores públicos, já que no município de Simões Filho, três integrantes da administração municipal participaram da mesma entrevista. O contato inicialmente desejado era com o Prefeito Municipal, entretanto, devido à coincidência de nossa pesquisa com o período de campanha eleitoral, época que - como se sabe - os alcaides se lançam de corpo e alma à caça aos votos, em três municípios tal intento não se realizou conforme pretendido. A fim de que o andamento da pesquisa não fosse prejudicado, elegemos, nesses casos, os Secretários de Finanças e seus Sub-Secretários, por considerar que na gestão municipal são estes os atores envolvidos diretamente com a questão fiscal, portanto, também aptos a prestar informações sobre os impactos da LRF na administração municipal. Assim, foram ouvidos três Prefeitos (Candeias, Lauro de Freitas e Simões Filho), três Secretários de Fazenda (Dias D'Ávila, Camaçari e Simões Filho), um Sub-Secretário de Fazenda (Salvador) e uma Assessora de Planejamento (Simões Filho). As entrevistas, gravadas com prévia autorização dos entrevistados, realizaram-se no local de trabalho dos mesmos e tiveram a duração de

aproximadamente 40 minutos cada uma. Imediatamente ao seu término, foram transcritas e analisadas para que eventuais pontos obscuros fossem devidamente esclarecidos nas entrevistas subsequentes. Cumpre-nos, ainda, informar que assumimos o compromisso de manter o sigilo quanto à autoria pessoal das opiniões expressas nas entrevistas e que estas fariam parte de um conjunto de opiniões dos gestores como um todo.

A segunda fonte de evidências que privilegiamos neste estudo são os Relatórios Prévios, emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, referentes à prestação de contas do último exercício disponível no *site* dessa entidade – no caso 2002. Consideramos que a evidenciação das práticas dos gestores contidas em tais relatórios assume especial relevância no contexto trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já que cabe ao referido órgão a fiscalização do seu cumprimento.

Quanto à técnica utilizada para a análise dos dados coletados, optamos pela análise de conteúdo. De acordo com Bardin (1977:31), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou não, capazes de permitir a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens. O mesmo autor, citando P. Henry e S. Moscovici, afirma que “tudo o que é dito ou escrito é susceptível de ser submetido a uma análise de conteúdo”.(p.33) Ademais, como o nosso estudo pretende identificar aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal que exercem impactos na cultura política, consideramos este o método adequado já que, segundo Triviños (1995), além de se prestar para o estudo das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências, conforme exposto por Bardin, presta-se também para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a necessária clareza.

1.7 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O trabalho está distribuído em seis capítulos, contando com esta Introdução. No segundo, a crise econômica mundial, desencadeada a partir dos anos setenta, a administração pública gerencial e o Consenso de Washington são abordados, ainda que de forma panorâmica, com o propósito de evidenciar os fatos que motivaram o surgimento de controles do *déficit* na administração pública.

No terceiro capítulo, são apresentados os quatro pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja aplicação aos municípios despertaram-nos a curiosidade sobre a possibilidade de repercussão na cultura política do patrimonialismo. Consideramos neste estudo que planejamento, transparência, controle e responsabilização, quando efetivos, contribuem para o avanço da *accountability* e, conseqüentemente, para a redução de práticas patrimonialistas, gerando bases para o fortalecimento de uma cultura política mais democrática.

No quarto capítulo, o referencial teórico passa a ser construído a partir da apresentação dos três conceitos-chave que compõe o nosso modelo de análise: *accountability*, cultura política e patrimonialismo. Assim, dado que a Lei é considerada o marco introdutório da *accountability* no Brasil, este tema é discutido na primeira seção por meio da apresentação de suas principais características e da visão predominante dos estudiosos que consideram os mecanismos brasileiros de *accountability* deficientes. Em seguida, apresentamos a teoria da cultura política, por meio da qual, a partir dos estudos da corrente dominante, compreende-se porque mudanças na estrutura política de um país (ou outra unidade de análise) não têm se mostrado suficiente para alterar a sua cultura política. Por fim, é discutido o pensamento weberiano sobre os sistemas de dominação política, objetivando facilitar o entendimento do porquê da nossa cultura política ser qualificada como predominantemente patrimonialista, seguido de uma revisão da literatura sobre a origem e persistência dessa cultura, bem como a

dificuldade em relação ao seu rompimento, não obstante as tentativas já empreendidas no nosso país ao longo dos últimos anos.

No quinto capítulo, os dados empíricos coletados nas entrevistas e pareceres prévios são analisados e interpretados, relacionando-os com o referencial teórico pesquisado. Finalmente, as considerações finais são apresentadas no sexto capítulo.

2. ENTENDENDO A APROVAÇÃO DA LRF

Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara”.

(Livro dos Conselhos)

2.1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é resgatar os principais eventos que contribuem para explicar o surgimento de instrumentos de controle de gastos na gestão pública, dos quais merecem destaque: a crise econômica mundial desencadeada a partir dos anos setenta, a administração pública gerencial e o Consenso de Washington.

2.2 OS PRINCIPAIS ANTECEDENTES

As inovações tecnológicas e as transformações ocorridas na sociedade têm exercido forte influência, também, sobre a administração pública. Tais transformações produziram, segundo a literatura pesquisada, três formas de administração do Estado, que evoluíram e se sucederam na seguinte ordem: 1. a administração patrimonial; 2. a administração burocrática e 3. a administração gerencial ou nova administração pública. Com características bem definidas, a administração pública patrimonial, cujo principal aspecto é a inexistente

separação entre o patrimônio público do privado, evoluiu no século XIX, fundamentada em princípios weberianos, para o modelo de administração burocrática. Segundo Bresser Pereira (2002:06), foi esta a forma do serviço público, ou reforma burocrática, que Weber analisou admiravelmente tomando a burocracia alemã como seu modelo. Entretanto, é no século XX, notadamente a partir da crise econômica mundial provocada pela recessão dos anos 70, que se observa o ponto mais fundamental dessas evoluções: Com o esgotamento do arranjo institucional do Estado do bem estar social, um novo modelo de Estado, fundamentado nos argumentos defendidos por Hayek desde 1944, passou a emergir. Nesse novo Estado, a “nova administração pública” ou simplesmente administração gerencial, é o modelo que vem dando forma às reformas da administração pública de países da OECD, na Europa Oriental e na América Latina, além de outros países anglo-saxões, como Austrália e Nova Zelândia (ANDREWS & KOUZMIN, 1998).

Anderson (1995) considera que a crise econômica anteriormente mencionada veio proporcionar as condições necessárias para a ascensão da ideologia do neoliberalismo. Tal ideologia, que viria a se tornar hegemônica nos anos 90, década que, como nos lembra Nogueira (2004), privilegiou a idéia de que seria preciso eliminar o “mal” que o Estado, convertido em fardo e custo, estava causando à sociedade, ao mercado e à liberdade. Identificou o excessivo tamanho do Estado e a incapacidade deste de gerir o gasto público como a grande causa dessa crise. As eleições de Margareth Thatcher e Ronald Reagan aos governos da Grã-Bretanha em 1979 e dos Estados Unidos em 1980, respectivamente, patrocinaram a disseminação de valores em torno do mito do Estado-mínimo gerando uma onda de direitização que, segundo Anderson (1995), tinha um fundo político para além da crise econômica do período. É exatamente neste contexto de crise que a responsabilidade fiscal na gestão pública começa a adquirir notoriedade.

Muitos são os autores que se alinham ao pensamento dessa ideologia e apontam o Estado como a causa básica dessa crise. Bresser Pereira (1998), por exemplo, reconhece, na existência de uma crise fiscal do Estado, do tipo de intervenção estatal e da forma burocrática de administração do Estado, a raiz de todo esse mal. Noutras palavras, o Estado é o causador de sua própria crise.

Entretanto, é importante ressaltar que a visão que identifica o Estado como o grande causador da crise econômica não é consensual, dada a existência de autores que consideram-na como o resultado da eterna contradição do capitalismo, tratando-se, portanto, de uma crise de caráter estrutural.

Moraes (1997) é um exemplo dessa linha de pensamento. Esse autor afirma que a causa da crise atual é a mesma da crise vivida nos anos vinte. Para ele, a adoção de políticas do tipo Keynesianas, apenas, empurraram, para frente, as dificuldades do capitalismo em conduzir, de maneira equilibrada, a relação entre a sua capacidade de produção e a sua capacidade de absorção desta produção. Assim, a crise anteriormente manifestada sob a forma de demanda efetiva e que foi dominada por meio da reorganização do Estado e do seu papel para resolver o problema da demanda, manifesta-se agora sob a forma de uma violenta crise fiscal, de um endividamento que, segundo O'Connor (*apud* MORAES:1997), não resulta do fato de que o Estado é um gastador, um péssimo gestor de recursos e que tampouco tem caráter funcional, isto é, ligado à boa ou má conduta administrativa dos gestores públicos. Mas, sim do fato de que as contradições inerentes ao sistema capitalista requerem estruturalmente que o Estado sempre gaste mais do que arrecada. Afirma Moraes (1997) que, embora possua todas as condições para resolver a crise fiscal, estabilizar os orçamentos públicos, segurar a inflação e tudo o mais, a política neoliberal, assim como a política Keynesiana, não está atuando nas questões centrais, cruciais, das contradições iminentes do capitalismo. Como se observa, a questão é bastante polêmica e o debate torna-se interminável.

Tal polêmica, entretanto, não se repete quando o assunto é o modelo gerencial de administração pública. Nesse ponto, e como será demonstrado a seguir, observa-se que apesar da existência de um certo consenso a respeito da influência da ideologia neoliberal na formação do modelo de administração gerencial, esta tem sido adotada, inclusive por países ligados à social democracia. A idéia hegemônica admite que a administração inspirada no modelo weberiano burocrático precisa ser substituída por modelos pós-burocráticos, tendo, por fonte de inspiração, as organizações privadas. Surge, então, para usar a expressão de Weber, um novo tipo-ideal de administração pública.

Para Bresser Pereira (1998), embora comumente associado às reformas neoliberais, o modelo gerencial vigente é consequência do capitalismo globalizado, pós-moderno ou pós-industrial e foi uma forma encontrada pelo Estado para superar a crise fiscal “endógena” iniciada nos anos 70, diante da qual reconstrói-se e enfrenta os desafios de uma sociedade exigente e socialmente fragmentada, politicamente democrática, em constante mudança tecnológica: uma sociedade e uma economia que, segundo ele, estão integradas ao mundo em tempo real pela tecnologia da informação. Abrúcio (1997) também considera que, embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal, o modelo gerencial faz parte de um contexto maior e suas aplicações foram e estão sendo discutidas em toda parte. Para ele, os modelos de avaliação de desempenho e as novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, são atualmente parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas. Nesse sentido, o autor reconhece que a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos atuou como uma espécie de catalisador político para a imposição desse modelo na administração pública.

Três outros fatores sócio-econômicos são citados por Abrúcio (1997:09) como responsáveis pela crise do Estado contemporâneo, além da crise econômica mundial iniciada

na década de 70, que, conseqüentemente, foram propulsores da implantação do modelo gerencial no setor público: O primeiro deles é a crise fiscal que colocou em xeque o consenso social que sustentara o Welfare State, uma vez que a maioria dos governos não tinha mais como financiar os seus *déficits*. Sobrecarregados de atividades acumuladas ao longo do pós-guerra, com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos, os governos, que já vinham perdendo seu poder de ação, estavam inaptos para resolver os seus problemas (HOLMES & SHAND, citados por ABRÚCIO, 1997), constituindo-se assim no segundo fator, a ingovernabilidade. Por último, mas não menos importante, a globalização e as transformações tecnológicas que provocaram o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, aumentando o poder das grandes multinacionais, constituem-se no terceiro fator de enfraquecimento do Estado nacional pela perda de poder deste em ditar políticas macroeconômicas. Além dos fatores sócioeconômicos, destaca esse autor que a existência de um conceito intelectual extremamente favorável às mudanças na Administração Pública, como a ascensão de teorias avessas às burocracias estatais, como a Teoria da Escolha Pública e o ideário neoliberal Hayekiano, contribuiu para que o modelo gerencial avançasse no setor público. Hood (1991, *apud* FERLIE, Ewan *et alii*, 1999) também destaca o surgimento de conjunto de teorias tais como a “nova economia institucional”, que integradas pela teoria da maximização burocrática, a teoria dos custos de transação, a teoria do agente x principal e a teoria da escolha pública, entre outras, que gozaram de grande influência durante a década de 1980, moldaram o movimento da nova administração pública.

Trosa (2001:19) também alerta para o fato de que, ainda que seja, às vezes, movida por razões ideológicas, a ideologia não constitui a principal alavanca dessas evoluções, e sim as transformações profundas ocorridas na sociedade. Segundo essa autora, o Estado não pode ficar indiferente: à globalização econômica e tecnológica, sob o risco de ver sua capacidade de influência reduzida; à evolução dos usuários que, mais do que serviços mais cortesês,

desejam, também, serviços adaptados a seus problemas; a seus servidores, que passam, cada vez mais, a se empenhar por resultados e a aproximarem-se dos usuários, mesmo sem terem a capacidade de assumir iniciativas ou apresentar soluções; às pressões da opinião pública, a prestar contas dos serviços prestados aos cidadãos, medindo seus custos e sua eficácia (positivos ou negativos para os cidadãos).

O entendimento de Trosa parece estar em sintonia com o exposto por Clarke e Monkhouse (1995:80), que afirmam que as novas forças de mudança – as insistentes intervenções de políticos do governo impacientes com as novas demandas criadas pelas mudanças sociais, o novo modo de pensar a respeito da natureza do gerenciamento eficaz e a maior conscientização dos consumidores, combinados com controles financeiros muito mais rígidos, com o severo escrutínio externo dos gastos e do desempenho e com compromissos renovados com a qualidade na prestação de serviços públicos – têm atuado como catalisadoras na transformação de grande parte da provisão do setor público.

Ferlie, Ewan et alii (1996:20), advertem que essa variedade de mudanças não deve ser vista como socialmente neutra, mas como reflexo da ascensão de alguns componentes e queda de outros. Para estes autores, com a mudança do equilíbrio do poder durante a década de 1980 – o declínio do poder dos sindicatos do setor público, devido à mudanças no contexto legal e à terceirização; o enfraquecimento na autonomia de profissionais dentro do setor público; a valorização dos administradores públicos, conquanto tenham passado a contar com menos segurança no emprego e enfrentar testes de avaliação mais rigorosos; o aumento de uma elite não eleita, mas nomeada pelo Estado, dirigindo os serviços públicos no novo estilo e desempenhando o papel de diretores não executivos e, finalmente, o desenvolvimento de novas formas de responsabilidade com base no mercado – surgiu uma nova economia política do setor público.

Constata-se, assim, que o tema da nova administração pública tem despertado interesse de muitos estudiosos e, na literatura pesquisada, verifica-se que Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália, todos os países escandinavos, Estados Unidos, Brasil e Chile destacam-se como os países que foram mais adiante na reforma da gestão pública. A Itália, França e Alemanha também se engajaram nessa reforma, tendo na Itália tal engajamento acontecido de forma mais aprofundada (BRESSER PEREIRA, 2002). No entendimento de Ferlie, Ewan *et alii*, (1999), tais estudos se dividem entre os críticos que consideram esta uma ideologia com base no mercado, que invadiu as organizações do setor público previamente imbuídas de valores contra-culturais (LAUGHLIN, 1991, *apud* FERLIE, Ewan *et alii*, 1999) e os que a vêem como uma administração híbrida, a medida que expressa, de uma nova maneira, os valores fundamentais do serviço público (ASHBURNER *et alii*, 1994, *apud* FERLIE, Ewan *et alii*, 1999). Não obstante, um ponto comum pode ser destacado nesses estudos: A nova administração pública representa uma ruptura nos padrões de administração do setor público (DUNLEAVY E HOOD, 1994, *apud* FERLIE, Ewan *et alii*, 1999).

Neste ambiente de transformações, termos extraídos do mundo da administração de empresas, tais como *downsizing*, reengenharias, administração por objetivos, *empowerment*, qualidade total, e outros, foram importados pela administração pública (FERLIE, 1996; ABRÚCIO, 1998; SPINK, 1998), provocando o nascimento de novos conjuntos de idéias e crenças importantes na área administrativa. O fato do modelo burocrático weberiano não responder mais às demandas da sociedade contemporânea (POLLIT, *apud* ABRÚCIO, 1997:07), era considerado incontestável, sendo, portanto, necessário pensar a implantação de um modelo gerencial de Estado. Para Nogueira (2004), entretanto, essa tese de “clonagem” da gestão privada para a pública estava recheada de “arrogância”. Com muita propriedade, esse autor chama a atenção para o fato de que, se for pensada com critérios políticos e pragmáticos consistentes, a meta em qualquer reforma do aparelho do Estado, feita sob o capitalismo,

deverá ser a reconstrução da burocracia, e não a sua extinção. Assim, as sugestões derivadas dos procedimentos de mercado deveriam ser recebidas como um elemento reformador adicional e não como o eixo principal.

Outro fato marcante e que precisa ser destacado, também, nesta revisão, é o encontro ocorrido em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos, em que funcionários do governo norte-americano e dos organismos multilaterais – leia-se FMI, Banco Mundial e BID – juntamente com diversos economistas latino-americanos, reuniram-se para avaliar as reformas empreendidas nos países da América Latina. Tal evento, denominado de Consenso de Washington, defendendo o pressuposto neoliberal de que a crise vivida pelo Estado era resultado do próprio Estado, registrou e “recomendou” aos países da região um receituário composto de dez medidas: 1. Ajuste fiscal; 2. Redução do tamanho do Estado; 3. Privatização; 4. Abertura comercial; 5. Fim das restrições ao capital externo; 6. Abertura financeira; 7. Desregulamentação; 8. Reestruturação do sistema previdenciário; 9. Investimento em infraestrutura básica; e 10. Fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas. Depreende-se, assim, que para o “Consenso”, o alcance da eficiência passa pelo dismantelamento do Estado. Para se ter uma idéia da força desse encontro, Fiori (1996) lembra-nos que a partir de então não seria nada confiável emprestar dinheiro a quem não apresentasse o orçamento fiscal equilibrado, uma moeda estável, economia aberta, mercados financeiros desregulados, comércio desprotegido e o Estado diminuído ao mínimo.

O resgate desses fatos ajuda-nos na compreensão de que, buscando implantar o modelo de administração gerencial, fato que será discutido com mais detalhes no tópico que trata do histórico das reformas da administração pública no Brasil, no capítulo 4, e seguindo à risca o receituário do “consenso”, a aprovação, no Brasil, da Lei de Responsabilidade Fiscal não representa o resultado de uma mudança cultural. Muito menos, se constituiu em uma ação de iniciativa isolada, de caráter genuinamente brasileiro, mas sim, e para utilizar a expressão

dos institucionalistas DiMaggio e Powell (1983), numa espécie de isomorfismo do tipo coercitivo⁸. O que aconteceu na administração pública brasileira deve ser compreendido como reflexo de uma conjuntura internacional, a qual está marcada por um crescente consenso em torno da agenda neoliberal.

Não obstante, o consenso na sociedade brasileira quanto à necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal, e a ampla aceitação da implantação dos controles e procedimentos rígidos trazidos pela LRF parecem-nos revelar, também, que há nesta um latente desejo de ruptura com o modelo de gestão que até então tem contribuído para a caracterização de nossa cultura política como patrimonialista. Como veremos ainda no decorrer desse trabalho, a tentativa brasileira de implantação do modelo de administração pública burocrática no Brasil sequer se consolidou, já que os controles implantados não conseguiram impedir as práticas do clientelismo, nepotismos e corrupção, que continuaram a existir, graças a um contexto em que a responsabilização pelos atos na administração pública não integrava o rol das preocupações dos gestores públicos. O que desejamos verificar agora é se os conceitos introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal efetivamente contribuíram para a implantação de um novo modo de gestão pública e, conseqüentemente, de uma nova cultura política no país.

⁸ Isomorfismo é definido por DiMaggio e Powell (1983) como um processo mediante o qual novos valores e práticas são incorporados no contexto institucional. Tal fenômeno, segundo esses autores, pode se dar por meio de três tipos de mecanismos: miméticos (quando em resposta a incertezas, adota-se procedimentos considerados de sucesso de outras organizações); normativos (quando há o compartilhamento de normas e métodos de trabalho por membros de segmentos profissionais) e; coercitivos (quando é resultante de pressões políticas exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência).

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LC 101/2000

Boas leis (e boas técnicas) não movem montanhas, nem dispensam a presença ativa de bons homens e bons governantes. (NOGUEIRA, 1998:210).

3.1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse capítulo é apresentar os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os quatro eixos nos quais está apoiada: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

A maior ênfase, entretanto, está dada ao eixo da transparência, já que a sua prática, invariavelmente, repercute nos demais eixos. Recomendada desde a fase do planejamento, é da transparência que depende um efetivo controle que possibilite a responsabilização dos administradores públicos pelos seus atos, enfim, a concretização da *accountability*. Além disso, será retratado o consenso formado durante o processo de tramitação e aprovação da LRF e, também, a visão de alguns autores.

3.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: INFLUÊNCIAS E ASPECTOS GERAIS

Regulamentando, doze anos depois, o disposto no artigo 163 da Constituição Federal, que estabelece que *“lei complementar disporá sobre (I) Finanças Públicas”*, foi aprovada, em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Com alto índice de votos favoráveis – 385 votos a favor, 86 contra e 04 abstenções – a Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF) está estruturada em setenta e cinco artigos e promove uma mudança institucional no trato com o dinheiro público. Constituindo-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, espera-se que a sua correta aplicação contribua para rompimento com a cultura patrimonialista vigente, favorecendo o desenvolvimento de uma nova cultura política.

Para Loureiro & Abrúcio (2002:78), a aprovação da LRF completa, com sucesso, o ciclo das principais mudanças institucionais promovidas no governo Fernando Henrique Cardoso no campo das finanças públicas. Para esses pesquisadores, três fatores básicos contribuíram de forma decisiva neste processo, a saber:

1. O fortalecimento da União perante os governos subnacionais que, por meio da adoção de medidas pró-ajuste fiscal para as quais contava com o apoio do Legislativo, gradualmente, criou restrições mais severas ao endividamento público.
2. A formação de um consenso de responsabilidade fiscal tanto na opinião pública como nos atores políticos. Esse consenso pode ter sido influenciado pelo sucesso inicial do Plano Real, pelas pressões do mercado ao exigir confiabilidade para os investidores, menor tolerância à corrupção e pela conscientização dos danos gerados à sociedade por governos insolventes.

3. A pressão externa dos organismos internacionais, derivada das crises financeiras ocorridas no México (1995), Ásia (1997) e Rússia (1998), e da desvalorização cambial, em janeiro de 1999.

No entendimento de Vignoli (2002), trata-se de uma das mais rigorosas legislações a respeito deste tema. De fato, o estudo comparativo realizado por Oliva (2001) entre as recentes iniciativas de sete países, incluindo o Brasil, para o estabelecimento de regras fiscais, confirma essa tese (ver quadro a seguir):

Característica	Nova Zelândia	Argentina	Peru	Brasil	Colômbia	Espanha	Equador
Cobertura	Setor Público Não-financeiro	Governo Central	Setor Público Não-financeiro	3 níveis de governo e os 3 poderes.	Governos subnacionais e seus poderes	Objetivos para todos níveis, específicos para o governo central.	3 níveis de governo
Restrições Orçamentárias	Não determinada na lei	Equilíbrio Fiscal em 2005	Déficit de 1% do PIB a partir de 2002 Limites para o crescimento real das despesas.	Senado estabelece limites para endividamento. Limites para despesas com pessoal e na composição do gasto total.	Limites para despesas com pessoal.	Governo estabelece limites anuais.	Déficit fiscal déficit menor que 2% do PIB. Limites de liquidez e solvência para governos subnacionais.
Fundos de Estabilização	Não	Sim. Com recursos do Orçamento.	Sim. Depende da flutuação das receitas.	Não	Não nesta lei.	Sim. Com recursos dos Orçamentos alocados todos os anos.	Não nesta lei.
Transparência	Relatórios	Relatórios	Relatórios	Relatórios	Relatórios	Relatórios. Central de informações	Relatórios
Accountability	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Sanções específicas	Não	Não	Não	Sim, institucionais e pessoais.	Não	Não	Sim, institucionais e pessoais.

Quadro 2: Resumo de Leis ou Projetos de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Oliva (2001)

Como se observa, a única característica não presente no caso brasileiro é a referente aos fundos de estabilização. Tais fundos, segundo o autor, criados em vários países com base em receitas de produtos de exportação ou de impostos específicos, permitem acomodar o ciclo das receitas tributárias ou dos gastos, permitindo uma ação anticíclica das finanças públicas, e funciona da seguinte forma: em períodos de crescimento, há uma restrição à expansão dos gastos, e em períodos de recessão, esses fundos financiam a manutenção de gastos prioritários. Oliva (2001) admite, ainda, que implementar a responsabilidade fiscal não é uma tarefa fácil, fato alertado também por Dias Filho (2003:03) quando afirma que, para o seu equacionamento, depende da mobilização de recursos humanos, tecnológicos, financeiros e, principalmente, da capacidade de enfrentar resistências de ordem política e cultural. Porém, no caso específico brasileiro, além dos méritos técnicos da Lei, Oliva (2001) reconhece que o processo público de consulta realizado e o consenso político obtido atuam como elementos chaves para a sustentabilidade dessa reforma estrutural.

O equilíbrio fiscal é apontado por Dias Filho (2003) como necessário para a superação de graves problemas que afetam o bem estar social, tais como inflação, taxas de juros restritivas, desemprego e insuficiência de serviços públicos como saúde, segurança e educação. Entretanto, para este autor, a questão não se resume apenas a arrecadar mais e gastar menos. Se tudo dependesse de arrecadar mais, Dias Filho (2003) chama a atenção para o fato de que, sendo a carga tributária brasileira uma das mais altas do mundo, chegando a ultrapassar 36% do PIB em 2002, o Brasil seria um dos últimos países a experimentar os efeitos de um déficit fiscal. Portanto, para este autor, é necessário explorar, com eficiência e justiça, todo o potencial tributário disponível em cada ente da federação, o que naturalmente vai exigir um aparelho eficiente na atuação da gestão tributária capaz de aumentar o número de contribuintes, cobrando menos de cada um e mais do conjunto. Quanto ao controle dos

gastos, este autor alerta que, além de fechar as comportas do desperdício, é preciso levar em conta que gastar pouco não significa, necessariamente, gastar bem, asseverando que:

Não se trata apenas de economizar cada centavo do erário, mas principalmente de aplicar bem os recursos existentes para que eles gerem mais benefícios ao menor custo possível para a sociedade. Um pouco mais que se aplique adequadamente em prevenção de doenças e em educação, por exemplo, pode evitar gastos públicos significativos no futuro e, assim, aliviar as pressões que recaem sobre o sistema tributário. Para se ter uma idéia, estima-se que cada real investido em saneamento pode proporcionar uma economia de quatro no orçamento da saúde. (DIAS FILHO, 2003:04)

O pensamento deste autor alinha-se bem com o de Batista (1995:121) quando este, embora reconhecendo que a âncora fiscal é fundamental para o restabelecimento da confiança na capacidade governamental de gerir a moeda, considera que, na proposta neoliberal, a necessária distinção entre despesas correntes e de investimentos, por razões talvez mais ideológicas do que econômicas, não é levada em conta, visto que as últimas podem e devem, segundo este autor, ser financiadas por empréstimos, de preferência internos a externos. Assim, também para este autor:

O que não se deve é, em nome de um falso conceito de responsabilidade fiscal, buscar equilíbrio em nível tão baixo de receitas e despesas que inviabilize o desempenho pelo Estado de funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego e da justiça social.

Já para autores como Fiori (2001) e Santos (2002), a LRF demonstra uma clara vinculação ao modelo neoliberal e às imposições dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI). A preocupação, de fato, não é restaurar qualquer moralidade no processo de alocação de recursos por parte das autoridades públicas, mas o equilíbrio fiscal dos Estados e municípios (receita = despesa), e integrá-los no esforço do governo federal por exigência do FMI (SANTOS, 2002). Lino (2001), adverte para o fato de que o conceito de responsabilidade fiscal introduzido pela Lei tem alcance teleológico diverso do apregoado pelo governo federal, que, num esforço mercadológico, tentou passar ao público em geral, a idéia de que a LRF seria capaz de realizar o objetivo maior da sociedade brasileira federal – acabar com a corrupção e combater o administrador desonesto.

Diante destas interpretações, surgem algumas elaborações e conseqüentes indagações: O fato de a LRF ser produto de uma burocracia internacional vinculada à ideologia neoliberal é motivo suficiente para desprezá-la? Existem na LRF elementos positivos que, apesar da origem “impura” contribuem para melhorar a gestão do dinheiro público no Brasil e tornar a gestão pública mais transparente? No nosso entendimento, existem aspectos na Lei que se constituem num avanço importante para a gestão pública, vez que, pelo menos formalmente, assegurando a transparência das contas, o cumprimento do que nela está estabelecido, contribui para a efetivação de um controle que, como se sabe, nunca foi uma marca nas nossas administrações. Podemos afirmar que a LRF tem o mérito de introduzir verbos na gestão fiscal – planejar, evidenciar, controlar e responsabilizar – que não permeiam uma cultura política marcada pela gramática do clientelismo.

3.3. ANÁLISE E APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AOS MUNICÍPIOS

De total abrangência, uma vez que se estende à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, à administração direta e indireta, e em cada uma dessas esferas de governo, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, a LRF está fundamentada em quatro eixos, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização, e define, no seu parágrafo primeiro do artigo primeiro, a responsabilidade na gestão fiscal como:

a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar

Depreende-se, então, que o objetivo central da Lei é estabelecer regras para a gestão da receita e da despesa, viabilizando o aumento da transparência e do controle dessa gestão, a fim de que o equilíbrio fiscal seja assegurado.

Destaque-se, ainda, que, no artigo 67, consta previsão de criação do Conselho de Gestão Fiscal constituído por representantes dos três poderes e esferas de governo, do Ministério Público e também da sociedade civil, o qual deverá efetuar o acompanhamento e a avaliação da operacionalidade da gestão fiscal ora estabelecida:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

Ressalte-se, porém, que a regulamentação desse Conselho depende de lei, o que ainda não aconteceu, não obstante quase cinco anos já terem transcorrido desde a aprovação da LRF.

3.3.1. Do Planejamento

Expresso literalmente no texto da LRF, o planejamento figura, por assim dizer, como o ponto de partida para o seu entendimento. Contando com vinte e oito artigos que tratam direta ou indiretamente desse tema, a LRF cria novas informações, metas, limites e condições para a

renúncia de receita, para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, incluindo antecipação de receita orçamentária (ARO), e para a concessão de garantias, o que evidencia, segundo Vignoli (2002) que a disciplina fiscal somente poderá ser alcançada com o adequado planejamento das ações de governo e da execução orçamentária .

Nesse sentido, as três peças orçamentárias instituídas na Constituição Federal, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, em especial, a Lei Orçamentária Anual, revestem-se de significativa importância. Como se sabe, o Plano Plurianual (PPA) é a peça que estabelece os programas e ações de governo com horizonte temporal mais largo – quatro anos. Já à Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), cabe o estabelecimento das prioridades, metas e premissas básicas norteadoras da elaboração do orçamento anual; e, finalmente, à Lei Orçamentária Anual (LOA), a elaboração detalhada da programação a ser realizada em determinado exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro).

No entendimento de Vignoli (2002:15-17) desde a Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, já existem as condições para a efetiva integração entre planejamento, programação e orçamento, no Brasil, fato que também é reconhecido por Khair (2001), quando este afirma que, se a referida Lei já tivesse sido observada, o equilíbrio das contas públicas há muito já poderia ter ocorrido. De fato, a alínea “b” do artigo 48 da Lei 4.320/64 estabelece como um dos objetivos que, quando da fixação de cotas da despesa para cada unidade orçamentária, o Poder Executivo deverá manter, “na medida do possível”, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir, ao mínimo, eventuais insuficiências de tesouraria. Entretanto, em que pese os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) serem absolutamente interdependentes, tradicionalmente, o orçamento público, ao invés de se constituir em um verdadeiro

instrumento diretor de curto prazo, constituía-se em um documento meramente formal a ser encaminhado para atender aos preceitos estabelecidos pela legislação em vigor. Com a obrigação agora imposta pela LRF, espera-se, segundo Vignoli (2002) que tais hábitos enraizados, pouco saudáveis e muitas vezes prejudiciais ao interesse público, deverão ser substituídos por condutas adequadas de gestão responsável no trato dos negócios públicos, uma vez que esta, além de consolidar, aprimora esses três pilares do planejamento do setor público brasileiro. Assim é que, a partir de então, a LDO deixa de ser um instrumento totalmente desconectado do PPA e da LOA, para constituir-se numa referência para o efetivo planejamento das ações de governo, e, ao estabelecer as metas e prioridades para o exercício subsequente, passa a efetuar a necessária ligação entre o PPA e a LOA. Para Vignoli (2002), isso significa que o processo de planejamento se inicia bem antes da efetiva elaboração do orçamento. Tanto é que, a não ser por meio de Lei específica que autorize a sua inclusão no PPA, a LOA não poderá destinar recursos para qualquer investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que haja previsão na LDO e no PPA.

Além de promover a conexão e a articulação entre tais instrumentos, a LRF introduziu a necessidade de elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, os quais deverão integrar a LDO. No Anexo de Metas Fiscais, deverão estar discriminadas as metas de arrecadação e de gastos e, da comparação entre eles, a previsão de resultados primário⁹ e de resultado nominal¹⁰. Claro está, portanto, que meta fiscal é o que se estima arrecadar e, com base nessa estimativa, o que se gastar (VIGNOLI, 2002). Já no Anexo de Riscos Fiscais, deverão estar discriminadas e avaliadas as possibilidades de se incorrer em pagamentos para os quais não se possui convicção plena (por exemplo, as decisões judiciais), bem como a não

⁹ Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, não considerando o pagamento do principal e dos juros da dívida. Se o total das receitas for maior que o total das despesas temos uma situação de Superávit Primário. Na situação inversa, Déficit Primário (VIGNOLI, 2002:51-52).

¹⁰ Resultado Nominal corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, considerando o pagamento do principal e dos juros da dívida. Se o total das receitas for maior que o total das despesas temos uma situação de Superávit Nominal. Na situação inversa, Déficit Nominal (Idem).

realização de receitas previstas. Constata-se, portanto, que uma preocupação constante na LRF é buscar o equilíbrio entre receitas e despesas. Neste aspecto, concorda-se mais uma vez com a afirmação de Vignoli (2002: 52), de que, para a LRF, o Déficit não pode existir. Aliás, conforme determinado no artigo 9º:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Outro relatório estabelecido pela LRF, objetivando o controle de observância dos limites e condições, é o Relatório da Gestão Fiscal. De acordo com o exposto no seu artigo 54, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, os titulares dos Poderes, Tribunais de Contas e do Ministério Público deverão publicá-lo, com amplo acesso ao público. Este relatório deverá conter o comparativo com os limites de que trata a LRF, a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites, além de demonstrativos, no último quadrimestre, da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro e da inscrição em restos a pagar e do cumprimento dos prazos das AROs (antecipação de receitas orçamentárias). O quadro seguinte visa ilustrar os limites estabelecidos pela LRF:

Serviço da dívida	13% da receita líquida real
Dívida consolidada	1,2 vezes a receita corrente líquida
Novação ou refinanciamento de dívida	Proibida
ARO	Proibida entre 10 de dezembro e 9 de janeiro do ano seguinte e no último ano de mandato.
Despesa de pessoal	60% da receita corrente líquida, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo.
Aumento da despesa de pessoal	Proibido se não previsto na LDO e na LOA
Despesa com inativos	12% da receita corrente líquida
Aumento da despesa de pessoal no segundo semestre do final do mandato	Proibido
Se a despesa de pessoal exceder a 95% do limite	Proibido aumento da despesa de pessoal
Operações de crédito	Não podem superar as despesas de capital
Despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida.	Sem limite para as definidas na LDO, desde que respeitadas as restrições da LRF.
Inscrições em restos a pagar	Só se inferior à disponibilidade de caixa no último ano do mandato.
Contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato.	Proibida se não puder ser paga com recursos do mandato.
Transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social.	Sem limite.
Novos projetos	Só após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.
Renúncia de receita (anistia, remissão, subsídio, isenção, redução de alíquota e/ou base de cálculo)	Deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois subsequentes, bem como de medidas de compensação.
Despesa obrigatória de caráter continuado (superior a dois anos).	Deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois subsequentes, bem como a origem dos recursos para o seu custeio.

Quadro 3 : Limites Estabelecidos na LRF

Fonte: KHAIR (2001:85). Com adaptações.

3.3.2 Da Transparência

Um dos ingredientes básicos da *accountability* e, portanto, capaz de proporcionar a criação de maiores condições de confiança entre governantes e governados, a transparência nas ações governamentais tem sido constantemente citada como capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público, e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas. Como nos lembra Bobbio (2002:98), em todos os velhos e novos discursos sobre a democracia, a afirmação de que esta é o governo do “poder visível” tem sido um dos lugares-comuns, e à sua natureza pertence o fato de que nada pode permanecer confinado no espaço do mistério. Bobbio atribui a Kant o ponto de partida de todo o discurso sobre a necessidade moral da visibilidade do poder, considerando-a como remédio contra a imoralidade da política.

Para Vignoli (2002), a LRF introduz no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal. Para este autor, como tem sido comum a simples prática da publicação dos atos oficiais, das leis relativas aos orçamentos e dos relatórios exigidos pela legislação vigente, restringindo-se, na maioria das vezes, ao mínimo necessário, a utilização do termo transparência no texto da LRF evidencia o desejo de estabelecer, com rigor, a distinção entre o termo utilizado e aquilo que a prática tem referendado. De fato, em relatório elaborado pelo departamento de assuntos fiscais do Fundo Monetário Internacional, consta a declaração de que, nos últimos anos, o Brasil atingiu um elevado grau de transparência fiscal, e conseguiu implementar grandes melhorias na administração de suas finanças públicas, elegendo a aprovação da LRF como o divisor de águas desse processo.

O tema da transparência na LRF está consubstanciado nos seus artigos 48 e 49, conforme se vê a seguir (os grifos são nossos):

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Podemos afirmar, então, que a concretização da transparência na LRF está estabelecida na concretização de um ciclo, composto de três momentos distintos, os quais serão agora analisados.

O primeiro momento a ser destacado consta no parágrafo primeiro do seu artigo 48, o qual estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada, também, por meio da participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Nesse sentido, constata-se que a LRF vem estimular a instituição de mecanismos de interação sociedade/governo. Um exemplo, atualmente em destaque dessa interação, através do que se espera a LRF venha estimular a sua instituição, é o orçamento participativo.

O segundo momento a ser destacado é a determinação de que os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal – serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet. Afinal de contas, todos esses instrumentos, sem a devida publicação e garantia da acessibilidade ao público, de nada serviriam para o controle social. Verifica-se, aqui, a criação de uma série de relatórios e demonstrativos, objetivando comparar o que foi planejado (Plano Plurianual, Lei

de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual) com o que efetivamente foi executado (prestação de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal). Isto permite, também, conhecer as medidas adotadas pelos gestores públicos para assegurar o equilíbrio das contas públicas, visto que é nesta fase que se obtém a certeza quanto ao cumprimento do que foi anteriormente definido, e a transparência do processo da gestão fiscal, segundo a LRF, fica assegurada. Destaque-se, ainda, que os prazos para a publicação dos relatórios estão cuidadosamente estabelecidos nos dispositivos da referida Lei.

Tal determinação é, ainda, complementada com a constante no artigo 49, que trata da obrigatoriedade de que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Verifica-se, aqui, com base em Lino (2001) que a determinação do artigo 31 da Constituição Federal que estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação” ganha, com a edição da LRF, extensão e novos contornos, já que além de estender-se para a totalidade dos entes e prestações, aumenta o acesso do público a tais demonstrativos para todo o ano.

O terceiro momento, que embora ligado mais diretamente ao eixo do controle podemos destacar como importante para a efetivação da transparência, trata-se da obrigatoriedade de realização de audiências públicas quadrimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Tais audiências, estabelecidas no parágrafo quarto do artigo nono, devem ser realizadas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro nas casas do Poder Legislativo.

Do exposto, concluímos que, devido às características mencionadas, a LRF integra o rol das medidas que contribuem para diminuição da assimetria informacional existente na administração pública no Brasil. Logicamente, reconhecemos que a sua efetivação depende diretamente do exercício da fiscalização de seu cumprimento pelos órgãos de controle (Legislativo, Tribunais de Contas e Ministério Público), aliados a uma ampla participação popular, que como se sabe, ainda carece de arenas apropriadas para tal exercício.

3.3.3 Do Controle

Conseqüência natural da transparência e da qualidade das informações, o controle das contas públicas com o advento da LRF foi bastante aprimorado. Os controles clássicos ou tradicionais da *accountability* horizontal são citados no artigo 59, quando este estabelece que a fiscalização das normas contidas na referida Lei Complementar será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público. Nesse aspecto, os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas assumem grande relevância, pois funcionarão, também, como instrumento de transparência da gestão fiscal. Para Vignoli (2002), tais julgamentos poderão assegurar que a norma técnica e legal prevaleça sobre os critérios obscuros que, muitas vezes, acabam norteando a apreciação do parecer prévio do Legislativo.

Convém observar, ainda, que a LRF fixou o prazo de sessenta dias após o recebimento das prestações de contas para que os Tribunais de Contas emitam o parecer prévio das capitais e municípios que tenham mais de duzentos mil habitantes, impedindo inclusive o recesso dos tribunais, enquanto existirem contas pendentes de pareceres prévios. Tal medida evita o atraso na apreciação das contas dos gestores de recursos públicos.

Além disso, os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes ou órgãos sujeitos ao seu controle quando constatarem que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; que o montante dos gastos com pessoal e os níveis de endividamento ultrapassou noventa por cento do limite; que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; que houve comprometimento dos custos ou dos resultados dos programas de governo e que existem indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Espera-se que tais medidas contribuam também para o avanço do controle social, aquele que é exercido pelos cidadãos em defesa de seus interesses. Entretanto, a consciência pública do direito a esse exercício, num ambiente marcado pela cultura política patrimonialista, sem dúvida, constitui-se num desafio ímpar. Como bem lembra Campos (1990:35):

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capazes de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.

3.3.4 Da Responsabilização

A responsabilização constitui no aspecto mais contundente da LRF, e deverá ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. Assim é que, para assegurar a efetividade da LRF, foram criadas as sanções institucionais (aquelas que recaem sobre o ente público) e pessoais (que recaem sobre o agente que der causa ou infração administrativa), e através da Lei 10.028/00, de 19.10.00, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, alterações foram processadas no Código Penal Brasileiro para

garantir a responsabilização dos seus transgressores. Os quadros ilustrativos elaborados por KHAIR (2001) e abaixo reproduzidos, demonstram as punições fiscais que recaem sobre os que incorrem no descumprimento das regras estabelecidas na LRF:

INFRAÇÃO	PUNIÇÃO AO ENTE PÚBLICO
Não instituir nem efetuar a previsão e arrecadação de todos os impostos de sua competência.	Vedadas as transferências voluntárias.
Não eliminar no prazo estabelecido o excedente da despesa com pessoal.	Vedadas, enquanto perdurar o excesso: as transferências voluntárias, obtenção de garantia e contratação de operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa de pessoal.
Não se adaptar aos limites da despesa de pessoal no prazo.	Suspensão, enquanto perdurar o excesso, de todos os repasses de verbas federais e estaduais.
Não eliminar no prazo o excedente da dívida consolidada ou mobiliária e das operações de crédito.	Proibida operação de crédito. O ente deverá obter resultado primário necessário à recondução ao limite, promovendo limitação de empenho. Vencido o prazo, e enquanto perdurar o excesso, ficará sem transferências voluntárias. As restrições aplicam-se imediatamente se a dívida exceder ao limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato.
Não honrar a garantia	Ficam condicionadas as transferências constitucionais ao ressarcimento do pagamento.
Dívida que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada.	Suspensão de acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.
Operação de crédito realizada com infração da LRF.	Enquanto perdurar a infração o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa de pessoal.
Descumprimento do prazo para enviar as contas à União ou para a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ou do Relatório da Gestão Fiscal.	Até o envio, não receberá transferências voluntárias e não contratará operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Quadro 4: Punições ao Descumprimento da LRF

Fonte: Adaptado de KHAIR (2001:87-89).

INFRAÇÃO - Lei 10.028/2000	PUNIÇÃO AO AGENTE
Contratação irregular de operação de crédito ou se a dívida consolidada ultrapassar o limite máximo autorizado por lei.	Reclusão de 1 a 2 anos.
Inscrição irregular ou acima do limite de restos a pagar.	Detenção de 6 meses a 2 anos.
Assunção irregular de obrigação nos últimos oito meses de mandato.	Reclusão de 1 a 4 anos.
Ordenação de despesa não autorizada	Reclusão de 1 a 4 anos
Prestação de garantia graciosa	Detenção de 3 meses a 1 ano
Não cancelamento de restos a pagar	Detenção de 6 meses a 2 anos
Aumento da despesa de pessoal no último semestre do mandato	Reclusão de 1 a 4 anos
Oferta pública ou colocação de títulos irregulares no mercado	Reclusão de 1 a 4 anos
CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS – Lei 10.028/2000	PUNIÇÃO
Deixar de ordenar, no prazo, a redução da dívida consolidada; ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites; deixar de promover ou de ordenar a anulação de operação de crédito com inobservância de limite, condição ou montante; deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de ARO até o encerramento do exercício financeiro; ordenar ou autorizar refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; e realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com a lei.	Perda do cargo, com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.
INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS - Lei 10.028/2000	PUNIÇÃO AO AGENTE QUE DER CAUSA
Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório da Gestão Fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; propor Lei de Diretrizes Orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei; deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; e deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido à repartição do limite máximo por Poder.	Trinta por cento dos vencimentos anuais, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Quadro 4(a): Punições ao Descumprimento da LRF

Fonte: Adaptado de KHAIR (2001:87-89).

4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nenhum investigador busca às cegas nos laboratórios a verdade sobre algum problema (TRIVIÑOS,1987:101).

O objetivo desse capítulo é discutir, em três seções distintas, os três conceitos chaves que compõe o nosso modelo de análise, quais sejam, *accountability*, cultura política e patrimonialismo. Na primeira seção, apresenta-se o conceito de *accountability*, termo ainda sem tradução direta para o português, as suas principais características e a visão predominante dos estudiosos que consideram os mecanismos de *accountability* no Brasil como deficientes.

Na segunda seção, apresentamos a teoria da cultura política a qual, a partir dos estudos da corrente dominante, nos ilumina no entendimento de que, dada a relação bastante complexa entre estrutura política e cultura política, a mudança na estrutura política de um país não tem se mostrado suficiente para alterar a sua cultura política.

Por fim, na terceira seção, recorremos ao pensamento de Max Weber sobre os sistemas de dominação política, objetivando facilitar o entendimento do porquê de a nossa cultura política ser qualificada como, predominantemente, patrimonialista. A seção é complementada com uma revisão da literatura que trata da origem e persistência dessa cultura no nosso país, bem como a dificuldade do seu rompimento, não obstante as tentativas já empreendidas ao longo dos últimos anos.

Cumpre ainda informar que, devido ao crescimento da literatura sobre os temas escolhidos, reconhecemos que esta pesquisa não esgota o assunto, uma vez que outras abordagens relevantes, possivelmente, não estão tratadas aqui, inclusive por razões de prioridades analíticas.

4.1 *ACCOUNTABILITY*

O objetivo de toda constituição política é, ou deveria ser, em primeiro lugar, guindar ao posto de governante os homens de maior sabedoria para identificar – e maior virtude para buscar – o bem público; o passo seguinte seria tomar todas as precauções para que os governantes se mantenham virtuosos, enquanto merecem a confiança do povo (MADISON, *apud* PRZEWORSKI, 1998:40).

4.1.1 **A Construção de um Conceito**

De origem anglo-saxônica e ainda sem tradução direta em outros idiomas como o português (CAMPOS, 1990) e o francês (TROSA, 2001), a palavra *accountability*, geralmente, tem sido tratada, na literatura, por responsabilização e, nas atuais discussões sobre a eficiência da ação governamental e da democracia, tem ocupado posição de destaque. Segundo Schedler (1999), muito embora em todo o mundo instituições financeiras, líderes de partidos, ativistas de bases, jornalistas e cientistas políticos, tenham descoberto as bênçãos e aderido à causa da *accountability* pública, devido a sua relativa novidade, esta ainda representa um conceito sub-explorado, cujo significado permanece evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa. Neste cenário, a busca de instrumentos que contribuam para a sua introdução ou ampliação do seu grau na administração pública tem sido também uma tônica do debate político e objeto de inovação institucional nos Estados democráticos contemporâneos que, adeptos a gestão pública orientada pela lógica do cidadão-

cliente, colocaram o tema da *accountability*, definitivamente, na agenda de reformas (LOUREIRO & ABRÚCIO, 2002:65).

Num dos trabalhos seminais que buscam a sua compreensão no idioma português, Campos (1990) inspira-se em Frederich Mosher para concluir que a *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Ainda segundo esta autora, o grau de *accountability* avança na medida em que os valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, também avançam. Pensamento semelhante é encontrado em Anastasia & Melo (2002), que, também, admitem a *accountability* como um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados, e em Levy (1999:390), que a define como a “obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante aos cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado objetivando criar transparências e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados”. Ainda segundo esta autora, a *accountability* “se refere não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas. Para Stark & Bruszt (1998), a expressão “prestar contas de” tem ao mesmo tempo, o sentido de contabilidade e narrativa. Essas duas dimensões partem de julgamentos, e uma pressupõe a outra.

Para Przeworski (1998:61), os governos são responsáveis se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos, e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições.

Neste ponto, concorda-se com Schedler (1999), para quem a verdadeira razão de ser da *accountability* reside na pressuposição da existência do poder e, neste sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. Ainda segundo este autor, o “estrito

acasalamento” da *accountability* e a viabilidade de sanções refletem o senso comum neoinstitucionalista. Nesta literatura, as regras para serem efetivas devem estar acompanhadas de mecanismos de monitoramento, evitando que violações passem despercebidas e trapaças permaneçam impunes (SCHEDLER 1999:16).

Trosa (2001:264) alerta para a necessidade de uma visão moderna de responsabilidade, visto que esta não pode ter como base a ameaça e a sanção, mas um sentimento interiorizado que “cada um faz parte da solução e não apenas do problema”. Esta acepção está alinhada ao que Campos (1990) denomina de responsabilidade subjetiva, isto é, à cobrança que a pessoa exerce sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém.

Observa-se, até aqui, a existência de um consenso na literatura pesquisada de que a *accountability* é um subconjunto da democracia. Como afirmam Anastasia & Melo (2002), apesar da controvérsia suscitada pelo último conceito, esta diz respeito à, no mínimo, “processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes” (DAHL, *apud* ANASTASIA & MELO, 2002:25). Schedler (1999), considera a *accountability* antitética ao poder monólogo, visto que, uma vez que estabelece um relacionamento entre atores responsáveis e responsivos, opõe-se não apenas ao poder mudo, mas também ao controle silencioso e unilateral do poder. O’Donnel (1998), chama a atenção para dois aspectos principais da *accountability*: a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar a sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rechaçá-la. Assim é que, mesmo reconhecendo a importância dos fatores exógenos mencionados no primeiro capítulo dessa dissertação, para a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se pode ignorar que a introdução do tema da *accountability* e o consenso formado na sociedade quanto ao equilíbrio fiscal reflete também o desejo de rompimento com o modelo vigente de gestão patrimonialista.

Do exposto, conclui-se que a *accountability* é um atributo do sistema político que se impõe ao administrador público nos regimes plenamente democráticos. Portanto, a *accountability* não só diz respeito à sua responsabilidade, como também à imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo, assim como a responsabilização, inclusive com a possibilidade de sanções, dos governantes pelos governados. Por isso, nessa pesquisa, adotamos, como conceito de *accountability*, o apresentado por Loureiro & Abrúcio (2002:59), por considerar que nele estão contemplados os aspectos considerados necessários à sua efetivação. Para esses autores:

Accountability é um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para isso, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar as decisões mais públicas e legítimas.

4.1.2 Aspectos Gerais da *Accountability*

A concepção de O'Donnell (1998) estabelece que são duas as dimensões da *accountability*, a vertical e a horizontal. As ações realizadas individualmente e/ou coletivamente, com referência aos que, eleitos ou não, exercem posições em instituições do Estado, fazem parte da *accountability* vertical, ao passo que, as agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade 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, fazem parte da *accountability* horizontal. Destacam-se, como principais integrantes da primeira dimensão, as eleições eleitorais, as reivindicações sociais livremente proferidas e a atuação da mídia divulgando tais reivindicações - ao menos as mais visíveis - e os atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. E, como mecanismos da segunda dimensão, as instituições

clássicas das poliarquias¹¹, a saber: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Conclui-se, portanto, que na concepção desse autor, enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos x representantes – ,a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais –“*checks and balances*” entre os poderes constituídos.

O'Donnell (1998) destaca a fragilidade dos mecanismos de *accountability* na América Latina. No plano vertical, embora admitindo as eleições como seu canal principal, reconhece que, pelo fato destas só ocorrerem de tempos em tempos, em adição à existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas, e reversões políticas súbitas, a eficácia da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada. As eleições, inevitavelmente, têm característica de plebiscito: por mais bem informados que estejam os eleitores, a eleição permite apenas que ratifiquem ou rejeitem, de tempos em tempos, as decisões tomadas pelas equipes formadas por seus representantes, que competem e cooperam umas com as outras (BOBBIO, *apud* PRZEWORSKI, 1998:66). Idéia semelhante encontra-se nos argumentos de Stark & Bruszt (1998), quando reconhecem que o caráter episódico da responsabilidade eleitoral proporciona, aos políticos, o espaço de manobra para levar a cabo o programa vencedor que haviam oferecido ao eleitorado, bem como em Przeworski & Stokes, ao admitirem que “a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato, não é

¹¹ Termo utilizado por Robert Dahl para caracterizar os sistemas políticos reais. Para tanto, é necessária a presença dos seguintes atributos: 1. autoridades eleitas; 2. eleições livres e justas; 3. sufrágio inclusivo; 4. direito de concorrer a cargos eletivos; 5. liberdade de expressão; 6. meios alternativos de informação; e 7. liberdade de associação. Na concepção dahliana, regimes com alto grau de competência política e contestação pública, mas com baixo grau de participação política da população são denominados oligarquias competitivas. Ao contrário, regimes com alto grau de participação, mas baixo grau de institucionalização que garanta a competição e a contestação pública. Em O'Donnell (1996) são acrescentados: 8. autoridades eleitas não devem ser destituídas arbitrariamente antes do fim de seus mandatos estabelecidos constitucionalmente; 9. os funcionários eleitos não devem estar sujeitos a restrições severas, vetos ou exclusão de certos domínios políticos por outros atores não- eleitos , especialmente as forças armadas; e 10. deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

suficiente para induzir os governos a atuarem responsavelmente” (PRZEWORSKI & STOKES, citados por O’DONNELL 1998:29).

A eficácia dos demais mecanismos de *accountability* vertical – as reivindicações sociais e atuação da mídia – é, também, questionada por O’Donnell (1998), quando este considera que a mídia, agindo parcialmente, ao denunciar possíveis delitos, nomeando os supostos responsáveis, contribui para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas, enquanto inocentes são condenados pela opinião pública. Assim, as reivindicações sociais dependem fundamentalmente das ações que as agências estatais autorizadas tomem para investigação e punição dos delitos.

Com referência à dimensão horizontal, este autor considera que sua efetividade depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências, vez que normalmente as decisões são tomadas pelos tribunais ou, em caso de *impeachment*, dos legisladores. O’Donnell (1998) reconhece, ainda, a possibilidade de violação da *accountability* horizontal através da usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra, e da corrupção, que consiste na obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para aqueles de alguma maneira ligados a ela. Figueiredo (2001) considera que, embora divergentes nas explicações para a fraca fiscalização dos governos pelos legislativos, tribunais e outras agências criadas para este fim, os analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre a deficiência da *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina. Reconhece a autora que a concentração de poder legislativo no Executivo tornou-se um traço comum nesses regimes.

Stark & Bruszt (1998) destacando a importância dos mecanismos de *accountability*, afirmam que, contrariamente à crença convencional de que executivos não limitados têm mais autoridade para executar reformas, autoridade e responsabilidade não é contraditória. Através de estudo comparativo de vários países da Europa Central, esses autores concluem que existe

uma correlação negativa entre autoridade executiva concentrada e coerência nas políticas, ou seja, as políticas são coerentes e sustentáveis onde as estruturas institucionais colocam fortes limites à autoridade do executivo. Esses autores sugerem, ainda, que a responsabilidade horizontal – entre instituições internas ao Estado -, defendida por O'Donnell avance para o que eles denominam de “responsabilidade em escopo”, através da inclusão de outras instituições políticas, notadamente outros agentes organizados da sociedade, em redes de responsabilidade. Nesse aspecto, Campos (1990) chama a atenção para o fato de que, em termos ideais, a tarefa de controlar não pode ficar nas mãos do Estado, posto que esta se constitui numa prerrogativa da cidadania organizada

Sobre essa inclusão, vale destacar que Przeworski (1998:67), admitindo que, ainda que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a *accountability* e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Sugere, também, a criação de instituições independentes de outros órgãos do governo e que ofereçam aos cidadãos as informações necessárias para que estes aperfeiçoem sua avaliação a *posteriori* dos atos do governo, e não apenas dos resultados. Já Schmitter (1999), dado que a noção de *accountability* horizontal de O'Donnell inclui apenas os agentes estatais, sugere que um outro tipo de *accountability* pode ser concebido para abrigar as instituições não estatais: a *accountability* oblíqua.

Schedler (1999) também reconhece que, dada à assimetria entre atores estatais e não-estatais, é fictício um cenário em que o controle de poder é perfeito e alerta para o fato de que as associações civis, embora representem poderes fáticos, nunca se igualam ao Estado, que detém o poder de monopólio da violência legítima e posição privilegiada como fonte de lei. Concordamos com O'Donnell, para quem o abrigo de tais instituições independentes é a

dimensão vertical da *accountability*, não havendo, portanto, necessidade de criação de mais uma dimensão.

As tabelas produzidas por Sano & Abrúcio (2003) oferecem uma visão resumida do que foi exposto até agora e, para fins didáticos merecem aqui ser reproduzidas:

Tabela 1: Tipo de controle x controlador

Controladores	Controle parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados
Políticos	x			x
Burocratas		X		x
Sociedade			X	x

Fonte: Sano & Abrúcio (2003:05)

Tabela 2: Dimensões da *Accountability*

Dimensão	Controle parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados
Horizontal	X	X		x
Vertical			X	x

Fonte: Sano & Abrúcio (2003:06)

A noção de *accountability* política, para Schedler, possui caráter bidimensional: a) a capacidade de resposta dos governos, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem e explicarem os seus atos – *answerability*; e b) a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos – *enforcement*.

Construindo uma concepção radial da *accountability*, este autor identifica, nesta, três questões que podem, ou não, estar juntas para que existam atos de *accountability*: informação, justificção e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões – informação e justificção – remetem à *answerability*, e a última – punição – à capacidade de *enforcement*. *Accountability* política implica, portanto, em mais do que geração de dados e interação de

argumentos, visto que inclui, também, a possibilidade de punir comportamento inadequado. Exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de conseqüências materiais aparecerão, segundo este autor, como fracas e diminuídas formas de *accountability*.

4.1.3 A *Accountability* no Brasil

Considerando, portanto, que o conceito de *accountability* está intimamente relacionado com a questão dos direitos dos cidadãos e deveres dos administradores públicos, nos Estados de cultura política predominantemente patrimonialista, o baixo grau ou até a completa inexistência de *accountability* é um traço distintivo.

Campos (1990:35-37) destaca que não haverá condição para a *accountability* enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor. Ademais, considera, ainda, esta autora, que a virtual ausência do conceito de *accountability* no Brasil decorre da sua “pobreza política”, uma vez que as pessoas optam por esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados, ao invés de atuar na organização para agregação de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado. Tais características, como já visto anteriormente, são típicas do Estado denominado patrimonialista. Nesse sentido, vale a pena verificar até que ponto a criação de mecanismos que busquem a sua implantação ou a ampliação de seu grau, especificamente no caso dessa pesquisa, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode contribuir para a ruptura desse modelo de gestão.

Os mecanismos de *accountability* vertical e horizontal existentes no Brasil têm sido qualificados pela literatura como deficientes. Pode-se pressupor que a correta aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal possa contribuir para a redução da deficiência de tais mecanismos.

Para Campos (1990), por exemplo, embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público, uma vez que muitos eleitores trocam votos por dinheiro e por empregos nos órgãos públicos, abdicando do direito de cobrar, de seus candidatos, programas que alterem a hegemonia de grupos tradicionalmente favorecidos. À imprensa, tem faltado organização e autonomia para poder agir e reagir como instituição, pois, fragmentada e subserviente a interesses e conveniências particulares, não tem desempenhado o papel de vigilante, que geralmente lhe cabe nas sociedades politicamente avançadas. Falta credibilidade, também, ao poder legislativo, cujos “representantes” não sendo pressionados a cumprir as promessas de campanha, preocupam-se, apenas, com os seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos; o mesmo ocorrendo com o Judiciário, dependente do Executivo até para obtenção de recursos orçamentários. Este cenário de debilidade das instituições, em adição ao baixo nível de organização da sociedade civil, é o que explica, segundo esta autora, a má qualidade do processo de informações entre governo e sociedade, e que permitiu a supremacia do Executivo federal sobre os níveis estaduais e municipais, bem como sobre os poderes Legislativo e Judiciário no Brasil. Nas palavras dessa autora, “imune a controles externos, a burocracia pública é corrupta e ineficiente, enquanto os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias” (CAMPOS, 1990:42).

Na análise efetuada por Figueiredo (2001), a deficiência dos mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil, decorre do padrão de formação de governos de coalizão, aliado ao fato de que a Constituição brasileira concede ao executivo fortes poderes legislativos e de agenda, tais como: exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal; poder de pedir urgência para as leis que apresenta; autoridade delegada de decreto; e autoridade para editar decretos, com força de lei e de vigência imediata, as Medidas Provisórias - não menos importantes do que os regulamentos

através dos quais o Congresso concede, aos líderes de partidos, amplo controle sobre o processo legislativo – definição de pauta e poder de representar a bancada. Cumpre acrescentar que, dentre todas estas prerrogativas, o poder de editar medidas provisórias com força de lei, é o instrumento que mais concentra poderes de agenda nas mãos do presidente (ANASTASIA & MELO, 2002; AMORIM NETO & TAFNER, 2002) e, neste sentido, à medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo, possibilitando ao governo funcionar como se houvesse uma fusão de poderes (FIGUEIREDO, 2001:02). Esses mencionados recursos institucionais permitem, aos governos, aumentar a coesão das coalizões que os apóiam e promover ações coordenadas, capacitando-os a evitar ou controlar as ações de fiscalização do Congresso, especialmente as atividades de investigação. Nesse contexto, a eficácia da *accountability* horizontal passa a depender da atuação dos mecanismos da *accountability* vertical, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados (FIGUEIREDO, 2001). Por outro lado, como “os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o governo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos” (PRZEWORSKI, 1996:32 *apud* FIGUEIREDO, 2001), ocorre que a autoridade concentrada no executivo reduz a transparência das decisões públicas, privando os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo. Com referência à debilidade quanto aos mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil, Anastasia & Melo (2002) também afirmam que a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo, em uma das Câmaras, e/ou nas mãos da bancada governista, o acentuado grau de centralização política no nível nacional e a assimetria informacional entre os atores centrais, cidadãos, líderes de coalizão e legisladores favorecem a autonomia das

burocracias públicas, enfraquecendo, portanto, a responsabilização do Executivo por controle do Legislativo.

Como assinalam Anastasia & Melo (2002), no caso brasileiro, como de resto, em qualquer sistema presidencialista, os instrumentos de *accountability* horizontal incluem, além dos mecanismos de controles mútuos entre os poderes Executivo e Legislativo, aqueles referentes à fiscalização de ambos pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Acrescentam, ainda, os citados autores que a literatura tem se apoiado no conceito de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) para caracterizar o padrão de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Esse arranjo institucional, para esses analistas, embora produza estabilidade política, limita a *accountability* horizontal e diminui a densidade democrática da representação, vez que dificulta aos agentes, especialmente situados na oposição, a enunciação de suas preferências e controle dos atos e omissões dos governantes. Para Nicolau (2002), como nos governos de coalizão as políticas públicas são compartilhadas, a capacidade de o eleitor atribuir, a um único partido, responsabilidade pelas políticas implementadas é bastante reduzida, o que equivale a dizer que, nesse tipo de governo onde não há clareza de responsabilidade, o controle dos cidadãos sobre o legislativo é, também, limitado.

No argumento desenvolvido por Anastasia & Melo (2002), quando a assimetria informacional entre os atores diminui, o desempenho dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical reforça-se mutuamente. Dito de outra forma, o bom ou o mau desempenho dos mecanismos de uma dimensão incide positivamente ou negativamente sobre a outra dimensão, e vice-versa. Assinalam, ainda, esses autores que “as possibilidades de mobilização eficiente dos procedimentos eleitorais para fins do exercício da responsabilização política crescem na medida em que diminui a assimetria informacional entre representantes e representados”, uma vez que “o poder legislativo terá mais incentivo a atuar como órgão de

controle sobre o poder executivo na medida em que seja, ele próprio, passível de controle pelos cidadãos” (SHUGART, MORENO & CRISP citados por ANASTASIA & MELO, 2002:29).

As variáveis que afetam a constituição da representação política e o exercício da *accountability* vertical e horizontal no Brasil, notadamente os sistemas eleitoral e partidário no primeiro caso e as regras constitucionais e regimentais que distribuem poderes de agenda e de veto entre os poderes Executivo e Legislativo, no segundo, são examinadas por esses pesquisadores, que argumentam que as opiniões e os interesses do eleitorado terão maiores chances de incidir sobre a ação dos representantes eleitos, se o Poder Legislativo se constituir enquanto espaço institucional de expressão política das diferentes minorias, e se existirem dispositivos constitucionais e regimentais capazes de permitir a participação institucionalizada dos cidadãos nos interstícios eleitorais. Tais sistemas, para esses autores, exercem forte impacto sobre a constituição do poder legislativo, uma vez que é do sistema partidário a função de definir o número e perfis de agentes disponíveis para os cidadãos, e do sistema eleitoral encorajar a eleição de maiorias legislativas, ou favorecer uma equitativa representação dos múltiplos partidos existentes.

Para esses autores, embora se reconheça fragilidade nas organizações partidárias brasileiras, inclusive nos vínculos destas com o eleitorado, alta incidência das migrações e profusão de legendas de aluguel, “não se pode afirmar que o sistema partidário torne artificial a expressão da competição política nacional”. Além disso, “em que pese o alto grau de fracionamento do sistema partidário, as interações ocorridas no seu interior têm sido do tipo moderada, não se verificando a presença de partidos relevantes claramente anti-sistema nem de intensidades de preferências tão altas que inviabilizem a prática de negociação e da barganha” (ANASTASIA & MELO, 2002:37).

O sistema eleitoral brasileiro possui características bastante particulares: lista aberta, possibilidade de o eleitor votar apenas na legenda, possibilidades de os partidos fazerem coligações, grande número de partidos e candidatos concorrendo. Tudo isso provoca, segundo a análise desses pesquisadores, uma distorção entre o conjunto de preferências manifestas pelo eleitorado e a real distribuição de cadeiras entre os partidos, dado as evidências indiretas de que o eleitor no Brasil escolhe, na maioria das vezes, o seu candidato sem levar em conta o partido no qual este está filiado, o chamado voto personalizado, e a suposição do desconhecimento por parte do eleitor de como funciona o mecanismo de transformação de votos em cadeiras, visto que aqueles, independentemente das opções de escolhas conferidas ao eleitor, são contabilizados em termos partidários, adotando-se posteriormente algum mecanismo de transferência no interior da lista como forma de se chegar aos eleitos (NICOLAU, 2002; ANASTASIA & MELO, 2002). Como lembra Nicolau (2002), no Brasil partidos coligados podem eleger candidatos mesmo sem atingir o quociente eleitoral, candidatos podem aumentar sua votação e não se reeleger, enquanto outros podem obter número de votos menor e, mesmo assim, garantir sua reeleição. Ademais, o representante eleito depara-se com um cenário no qual a execução dos compromissos assumidos com os eleitores somente será possível, se estiverem compatíveis com as preferências dos líderes partidários, uma vez que são a estes que, conforme dito anteriormente, são conferidos, pelos regulamentos das Casas Legislativas, o poder de definição de pauta e de representação da bancada.

Tudo isso para concluir que o eleitor brasileiro teria mais facilidade de acompanhar o processo legislativo se designasse, como seu agente, o partido e não o candidato individualmente, e que os mecanismos de *accountability* vertical, notadamente as eleições, momento privilegiado para punir ou recompensar os responsáveis pelo governo: bons governantes seriam reconduzidos ao poder, enquanto os ineficientes seriam afastados

(NICOLAU, 2002), não tem sido capaz de incidir sobre os processos de *accountability* horizontal. O fato é que a lógica da competição eleitoral existente no Brasil favorece, segundo Santos (1993), o estabelecimento de uma natureza clientelística entre o representante e o representado.

Sobre a participação institucionalizada dos cidadãos nos interstícios eleitorais, cumpre-nos informar que Anastasia & Melo (2002) reconhecem que, nos últimos anos, tanto o Executivo quanto o Legislativo, no plano federal, tem tomado iniciativas que ampliam a possibilidade de intervenção dos cidadãos no processo decisório, de forma contínua, destacando no que se refere às iniciativas do poder Executivo, além da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal: 1. O funcionamento do SIAFI, sistema considerado como principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União, por meio do qual são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira que compõe a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República; 2. O acesso, via Internet, ao processo de transferências dos FPE e FPM (Fundos de Participação dos Estados e Fundos de Participação dos Municípios); 3. A disponibilização pública das informações sobre a implementação e avaliação contínua do plano plurianual, através do *site* do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e das informações necessárias à fiscalização rotineira e detalhada da execução do Orçamento da União através da Internet pelo PRODASEN, sistema de processamento de dados do Senado; e 4. A criação da Corregedoria Geral da União, com atribuições de correção, controle interno, auditoria pública e de ouvidoria geral no âmbito do Poder Executivo Federal, objetivando dar o necessário andamento às representações ou denúncias fundamentadas, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (ANASTASIA & MELO, 2002). Tais iniciativas têm, segundo esses pesquisadores, facilitado o acesso à informação sobre o exercício do governo no Brasil, uma vez que os parlamentares,

de posse de tais recursos, podem trazer para o debate público eventuais problemas detectados, e vice-versa.

Já quanto aos avanços nas relações entre o Legislativo, notadamente entre o Congresso Nacional, e os cidadãos, os autores destacam: 1. A comunicação direta com o cidadão a partir do funcionamento das TVs Câmara e Senado, bem como das Rádios Câmara e Senado; 2. A disponibilização, através dos respectivos *sites* de informação detalhada sobre o funcionamento de ambas as casas; 3. A criação, em 2001, da Ouvidoria da Câmara dos Deputados. No Senado, a ouvidoria é feita através de um serviço tipo 0800; 4. A criação da Comissão de Legislação Participativa, também em 2001, com poderes para acolher e transformar em proposição legislativa sugestões apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil ou pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais; e 5. A modificação do Artigo 53 da Constituição Federal, processada em Dezembro de 2001, dando nova redação à questão da imunidade parlamentar e tornando os deputados e senadores passíveis de processo pelo Supremo Tribunal Federal sem a necessidade de licença prévia da Casa- podendo esta, no entanto, sustar a ação por maioria de votos em um prazo de 45 dias. Entretanto, mesmo reconhecendo a importância de tais instrumentos, esses autores assinalam que estes são insuficientes para que se possa afirmar que o eleitor, no Brasil, esteja em condições de instruir ou responsabilizar os seus representantes, dado que o processo de tomada de decisão envolve uma série de atores com alguma capacidade de interferência, um Executivo com poderes de legislar e vetar, duas casas legislativas com capacidade de modificação recíproca às iniciativas, o multipartidarismo e instrumentos judiciais que são, com frequência, chamados a resolver questões de ordem política (ANASTASIA & MELO, 2002).

De tudo o que foi exposto até o momento, uma das primeiras conclusões que este estudo nos leva é a de que dentre as principais ocorrências citadas como favorecedoras da

accountability no Brasil, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal merece destaque e relevância, visto que esta, de fato, contempla importantes aspectos destacados pelos autores anteriormente citados, quais sejam:

1. Reforça as dimensões estabelecidas por O'Donnell (1998): a horizontal, quando estabelece no seu artigo 59 que a fiscalização das normas contidas na referida Lei será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público; e a vertical, quando, no seu artigo 48, incentiva a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, determinando que tais instrumentos serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público;
2. Em consonância ao exposto por Stark & Bruszt (1998), limita a autoridade do Poder Executivo, visto que procedimentaliza a conexão e a articulação entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; determina percentuais máximos de endividamento e despesa de pessoal, entre outros; e estabelece regras mais rígidas para a gestão fiscal no último ano de mandato.
3. Alinha-se a concepção de Schedler (1999), uma vez que as questões relacionadas a *answerability* e ao *enforcement* encontram-se presentes de forma contundente no seu texto, tais como a publicação de relatórios e realização de audiências públicas – respectivamente, informação e justificação para a primeira situação - e o estabelecimento de penalidades ao descumprimento das regras estabelecidas – punição, no caso relativo à segunda questão.

4. Atende ao conceito estabelecido por Loureiro & Abrúcio (2002), inicialmente, devido ao fato de que, por ser uma Lei, está institucionalizada. Em segundo lugar, porque estabelece momentos que viabilizam que o exercício do controle ocorra durante todo o mandato, ou seja, o controle é estendido no tempo, e estimula a criação de arenas para a participação dos cidadãos politicamente organizados. A previsão da criação de um Conselho de Gestão Fiscal para acompanhamento e avaliação da gestão fiscal, constituído por representantes dos três poderes e de esferas de governo, do Ministério Público, e representantes da sociedade, embora ainda não regulamentado, não pode deixar de ser visto como uma importante arena para o exercício da *accountability*.

Em outras palavras, o que estamos argumentando é que, pelo menos de acordo com o referencial teórico apresentado, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para que, no campo formal, o processo de *accountability* avance no nosso país. O desafio, agora, é verificar a existência de comprovações empíricas relacionadas à efetivação dessa *accountability* e de sua influência no modo de gestão dos administradores públicos, e sua repercussão na cultura política.

4.2 A TEORIA DA CULTURA POLÍTICA

4.2.1 A Teoria da Cultura Política: Breve Histórico e Principais Influências

Embora os conceitos e categorias da teoria da cultura política possam ser encontrados desde os clássicos da democracia, a literatura que aborda temas relacionados à cultura política tem atribuído a Gabriel Almond e Sidney Verba, através da obra *The civic culture: political*

attitudes and democracy in five countries (1963), o pioneirismo da utilização dessa perspectiva na análise do comportamento político contemporâneo. Segundo Rennó (1998:71-72), o conjunto de escritos inspirados e influenciados por tal obra constitui-se na corrente dominante dos estudos sobre cultura política, na sua perspectiva contemporânea, tendo a problemática sobre a possibilidade de mudança nesse tipo de cultura influenciado os seus principais enfoques atuais. Vale ressaltar, ainda, que a preocupação chave dessa teoria centra-se na problemática da estabilidade da democracia (BAQUERO, 2003).

Almond (1990, *apud* RENNÓ, 1998:72) alerta que a discussão sobre cultura política viveu duas outras fases, além da atual. Na primeira delas, entre o final da década de cinquenta e o início dos anos sessenta, as pesquisas sobre o caráter nacional que enfocavam os processos de socialização nos diferentes países, tornaram-se pouco convincentes e obsoletas, graças ao surgimento de técnicas de pesquisa consideradas mais objetivas e neutras, decorrentes da profissionalização das ciências sociais no pós-guerra. Nesse período, os estudos que começaram a utilizar o conceito de cultura política proliferaram, representando uma reação ao reducionismo psicológico e antropológico dominante na primeira metade do século XX. A obra de Almond & Verba, anteriormente citada, representa o principal exemplo desse período.

Já a segunda fase da teoria da cultura política, notadamente a partir de meados da década de sessenta até a década de setenta, foi marcada por desinteresse e por críticas oriundas dos movimentos acadêmicos tanto de esquerda, quanto de direita. Os movimentos de esquerda, inicialmente, atacavam a abordagem culturalista por meio das críticas ao sistema capitalista como um todo, considerando as instituições existentes, inclusive as universidades e escolas de pensamento, como representantes da ideologia capitalista. O argumento base do questionamento à teoria era a preponderância dos aspectos materiais sobre atitudes e valores que, sob tal perspectiva, seriam determinados pela classe social ou pelo status étnico, sendo as atitudes e valores, portanto, mera falsa consciência, por resultar da imposição dos mecanismos

capitalistas de socialização, tais como as universidades e os meios de comunicação. Já a crítica oriunda dos movimentos de direita estava baseada nos argumentos da teoria da escolha racional que, partindo do pressuposto da existência de atores racionais e maximizadores, deslegitimavam o estudo da cultura política, considerando-o desnecessário e dispendioso.

A terceira fase, que perdura até os dias atuais, tem início nos anos oitenta quando, graças ao enfraquecimento desses movimentos reducionistas de esquerda – que passam a aceitar conceitos como pluralismo, autonomia governamental, inter-relação entre estrutura econômica e política, bem como a importância de valores e atitudes no funcionamento das instituições políticas e econômicas, e de direita – buscando contextualizar o modelo racionalista, estudando instituições, regras, valores e crenças, o ambiente acadêmico torna-se, novamente, propício ao ecletismo metodológico, possibilitando a revitalização da teoria da cultura política (ALMOND, *apud* RENNÓ, 1998). Nesse aspecto, Rennó (1998) considera que a explosão de estudos de cultura política nos últimos anos evidencia que os conceitos centrais da teoria da cultura política passaram a ser amplamente utilizados e aceitos. Tal fato também é reconhecido por Krischke (1997:105), quando este afirma que os estudos culturalistas têm se expandido e aperfeiçoado, e que a última década é considerada de “renascimento da cultura política”. Tal renascimento também estimulou, segundo Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) a produção de estudos orientados com a preocupação sobre a dimensão subjetiva dos fenômenos políticos a partir da Ciência Política e da Sociologia no Brasil.

Baquero (2003) considera o colapso do marxismo e o ressurgimento do nacionalismo, afora as deficiências explicativas das abordagens institucionais, os fatores responsáveis pela retomada de estudos sobre cultura política. Na América Latina, particularmente, o estudo de temas relacionados à cultura política, ao papel do cidadão e da sociedade civil no processo político, ou à qualidade da democracia emergiu e passou a ocupar parte significativa da

comunidade acadêmica, devido às dificuldades de implementação de um modelo de democracia orientado para o social nessa região. Para esse autor, uma situação paradoxal existe nessa região, ou seja, ao mesmo tempo em que há o respeito às leis e adoção de procedimentos poliárquicos, traços políticos convencionais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando, assim, numa cultura política fragmentada, na qual o interesse individual sobrepõe-se ao interesse coletivo. Ademais, a deterioração econômica e a falta de investimentos em áreas sociais contribuem, ainda segundo este autor, para um crescente descontentamento dos latino-americanos em relação a suas instituições e seus representantes políticos. Tais considerações são essencialmente importantes na provocação de reflexões quanto à cultura política patrimonialista predominante no Brasil, já que no pressuposto adotado neste estudo considera-se que esta se constitui numa barreira estrutural para o desenvolvimento da cidadania e, conseqüentemente, da cultura democrática participativa.

Na literatura pesquisada, verifica-se, ainda, que o conceito de cultura política está fortemente influenciado pela sociologia e pela psicologia social. Considerando valores, atitudes e sentimentos como temas centrais na análise weberiana, e que em seus estudos sobre religião – a exemplo do clássico *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, no qual demonstra a importância das orientações subjetivas para as mudanças estruturais – bem como sobre os tipos de dominação como modos de legitimação de regimes políticos baseados em valores e a filiação partidária como fruto da opção subjetiva, Almond (1980, *apud* RENNÓ, 1998:73) atribui aos trabalhos de Max Weber o papel de principais influenciadores da sociologia européia na teoria da cultura política.

Outra influência marcante e destacada por Almond (*idem*) são os estudos de psicologia social, cujo objetivo era examinar a relação entre comportamentos e atitudes de indivíduos e grupos sociais. O exemplo dessa corrente indicado por Almond (*idem*) é o *The Authoritarian*

Personality de Adorno e colaboradores, no qual é analisada a relação entre atitudes racistas e preconceituosas e o tipo de regime político.

Além da sociologia e da psicologia social, Almond (idem) considera que os estudos de psico-antropologia também atuaram como outra fonte de inspiração para a teoria da cultura política. Nesta perspectiva, a propensão à adoção de certos valores era interpretada como fruto da socialização na infância, motivação inconsciente e mecanismos psicológicos. A esses estudos Almond (idem) atribui o pioneirismo de lidar, rigorosamente, com as diferenças pontuais ou graduais no interior de uma mesma cultura.

Afora as tradições acima citadas, a obra *The Civic Culture*, segundo Kavanagh (*apud* RENNÓ 1998:74), adotou o modelo liberal democrático de cidadania cujo protótipo é o cidadão envolvido e ativo na vida política, objetivando avaliar a distribuição desse protótipo pelos vários países e, dessa maneira, contribuir para uma teoria científica da democracia, além de promover a difusão de uma cultura democrática. Tal como Baquero, esse autor reconhece que a motivação principal para os estudos sobre cultura política encontra-se na preocupação com as condições para a estabilidade democrática, mais precisamente com os valores culturais mais adequados à manutenção dessa estabilidade, em meio à modernização sócio-econômica e ao desenvolvimento político. Tais preocupações, decorrentes do medo da ameaça autoritária no pós-guerra, que tinham como desafio compreender o sucesso da democracia em alguns lugares e o seu fracasso em outros, foi fundamental na definição de um desenho de pesquisa que adotava o pressuposto de que a relação entre cultura política e estabilidade democrática era bastante complexa (ALMOND, 1980, *apud* RENNÓ, 1998:74).

4.2.2. A Conceituação de Cultura Política

Partindo do conceito de cultura formulado por Ruth Benedict (1934), para quem a cultura é entendida como uma articulação de padrões de comportamento apreendidos socialmente através de processos de transmissão de tradições e idéias, sem qualquer determinação biológica, Almond e Verba constroem o derivativo cultura política, definindo-a como a expressão do sistema político de uma determinada sociedade nas percepções, sentimentos e avaliações de sua população (KUSCHNIR & CARNEIRO, 1999; CASTRO, 2003).

Kuschnir & Carneiro (1999) reconhecem o conceito de cultura política como multidisciplinar, visto que combina perspectivas sociológicas, psicológicas e antropológicas no estudo dos fenômenos políticos. Tal conceito, ainda segundo esses estudiosos, tem evoluído com a disseminação de novos estudos empíricos que privilegiam a análise das condições que afetam o desempenho das instituições públicas e a maior ou menor eficiência no atendimento ao interesse público. Assim é que a noção de cultura política, para esses autores, diz respeito ao conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, evidenciando as regras e pressupostos que orientam o comportamento de seus atores.

Para Seibel (*apud* OLIVEIRA, 2003:26) cultura política é “um conceito (ideológico) de poder, disseminado (consentido ou imposto), entre classes e segmentos sociais que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa ‘práxis’ cristalizada (ação e relação) que organiza, encaminha e realiza interesses de classes e segmentos sociais”.

Segundo Krischke (1997:113) a definição mais completa e atual da abordagem clássica da cultura política está em Almond & Verba (1980: 143-144):

A teoria da cultura política define a cultura política nesta maneira quádrupla: 1. Ela consiste no conjunto de orientações subjetivas para com políticas numa população nacional ou subconjunto de uma população nacional; 2. Ela tem componentes cognitivos, afetivos e avaliativos; ela inclui conhecimentos e crenças sobre a realidade política, sentimentos com respeito à políticas, e compromisso para com valores políticos; 3. O conteúdo da cultura política é o resultado da socialização na infância, educação, exposição à mídia e experiências de adultos com a performance governamental, social e econômica; e 4. A política cultural afeta a estrutura e performance política e governamental – a coage (sujeita) mas com certeza não a determina. As setas causais entre cultura, estrutura e performance vão para ambas as direções.(Tradução nossa)

Para Almond (1980, *apud* RENNÓ 1998), nos últimos anos, os pressupostos da teoria da cultura política têm sido objeto de críticas que suscitam polêmica. Nesse sentido, três questões lideram as principais discussões: 1. Definições sobre os conteúdos das culturas políticas; 2. Controvérsias sobre a separação entre cultura política e estrutura política; e 3. Dúvidas sobre o caráter causal dessa relação. Vale ressaltar que tais questões estão intimamente relacionadas e que, na literatura pesquisada, observa-se que a separação entre cultura política e estrutura política é a que tem provocado mais discussões. Dado que esta dissertação verifica a existência de impactos da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – alteração, portanto, de ordem estrutural – na cultura política vigente, esta questão passa, assim, a ser o foco do tópico seguinte.

4.2.3 A Relação entre Cultura Política e Estrutura Política

Os principais argumentos e críticas dos estudos contemporâneos sobre cultura política são coletados e analisados por Rennó (1998), que oferece uma visão geral desse debate. Grande parte da análise deste autor será utilizada para os propósitos desta dissertação, conforme se vê a seguir.

Street (*apud* RENNÓ, 1998:74-77) procura definir o papel da cultura política como decisivo para a explicação da ação política. Para esse autor, que considera que a teoria da

cultura política deve ser mais convincente do que as abordagens materialistas e da escolha racional, e não apenas preencher algumas lacunas, mas também oferecer uma explicação completa sobre a ação política, os problemas que surgem quando os conceitos ligados a essa teoria são utilizados têm que ser enfrentados. Três dúvidas são formuladas por Street (idem): Porque a cultura de um determinado país assume determinada forma? O que é cultura política? O que ela explica e como é explicada? Tais dúvidas, segundo esse autor, são formuladas em três momentos importantes da história da teoria da cultura política.

O primeiro momento é marcado pela publicação de *The Civic Culture*. Nessa obra, onde está apresentada a definição de cultura política, bem como os seus conceitos centrais, aparecem os principais motivos para as críticas futuras, cujo principal foco diz respeito à relação estabelecida entre cultura política e estrutura política.

Para Street (*apud* RENNÓ, 1998:75), Almond & Verba consideram que a cultura política forma o contexto da ação política e provê o ambiente para a mudança ou continuação de um certo regime político, se separando da estrutura política apenas no nível analítico para permitir o estudo de sua congruência. Nessa análise, o fenômeno coletivo, a cultura, é definido pelo comportamento individual tomado de forma agregada, e essa variável está relacionada ao funcionamento geral do sistema político. Este ponto da análise de Almond & Verba é considerado confuso por Street (idem). Para este autor, apesar de tentar englobar os níveis macro e micro de análise política, a relação entre esses níveis não está descrita de forma clara nos casos estudados por aqueles.

A publicação de *The Civic Culture Revisted*, em 1981, marca, para Street (idem), o segundo momento da teoria da cultura política. Os capítulos teóricos dessa coletânea incluem perspectivas reformistas de aceitação e também de rejeição desse modelo, no qual também está destacada, como mais contundente, a crítica sobre a relação entre a cultura política e a estrutura política. Para os críticos, a estrutura política é a variável independente, sendo a

cultura política, portanto, apenas o efeito daquela. Da crítica marxista, vem o destaque de que, uma vez que nos estudos de Almond & Verba as variáveis econômicas e políticas não sejam consideradas, fica impossibilitada uma real avaliação dos interesses e posicionamentos do cidadão. Tais críticas, segundo Street (*idem*), são combatidas por Lijphart para quem, concordando com Almond & Verba, existe entre a cultura política e a estrutura uma relação de mão dupla e de causalidade entre as duas dimensões.

O terceiro momento destacado por Street (*idem*), na história dessa teoria, resulta da publicação dos estudos contemporâneos de cultura política. Nesses estudos, a postura interpretativa ganha relevância, sendo mais amplas as definições de cultura política, considerada como um componente integral da ação política e o meio pelo qual se criam as preferências. No resultado geral da perspectiva contemporânea, essas preferências são ensinadas e criadas, e a relação entre cultura política e estrutura política é mais complexa, não havendo, portanto, uma distinção nítida entre essas duas dimensões.

A perspectiva adotada por Street (*idem*) considera que não existe nenhum elo imediato entre estrutura política e cultura política. Para ele, o poder explicativo da cultura política só se torna real após uma explicação detalhada da formação da cultura política, sendo, por essa razão, necessário uma avaliação das formas de acesso da população aos valores dominantes de uma sociedade, para que se possa conhecer como, de fato, a cultura molda a ação política. Essa solução proposta por Street é bastante criticada por Rennó (1998) que a considera insuficiente para o problema da relação entre cultura e estrutura, impedindo qualquer conclusão sobre como essas duas dimensões se entrelaçam.

Chilcote (*apud* RENNÓ, 1998: 76-77) resume a conceituação dominante de cultura política e indica alternativas teóricas, já que aquela é considerada por ele como instrumento analítico ineficiente da realidade política. Nessa perspectiva, a abordagem culturalista dominante é acusada de reducionista, com baixo valor explicativo e falta de autonomia, além

de utilizar um viés a favor do modelo político democrático liberal. As alternativas mais viáveis para uma visão radical da cultura apontada por Chilcote (idem) fazem parte da abordagem marxista. Nessa abordagem, o papel da socialização na formação de consciência de classe e a visão humanista do marxismo, que enfatiza a capacidade do homem em transformar a realidade, e em eliminar a alienação através da politização dos valores, constituem-se nos dois principais pontos do debate. Para Rennó (idem), tal alternativa também não apresenta soluções satisfatórias para os problemas da relação entre cultura e estrutura, e esta continua definida de forma imprecisa.

No entendimento de Lijphart (1980, *apud* RENNÓ, 1998:78), em *The Civic Culture*, a cultura política e a estrutura política são vistas como interdependentes e mutuamente reforçadoras, sendo que a cultura política é vista como uma das variáveis independentes relacionadas à situação de estabilidade democrática. Citando Verba (1969:550, idem), para quem “culturas políticas são aprendidas” Lijphart (idem) afirma que o destaque conferido, na obra *The Civic Culture*, à dimensão cognitiva no processo de incorporação de valores demonstra que a estrutura política exerce influência, sim, para a incorporação da cultura.

Diamond (1994) é outro autor que também reconhece a postura flexível da corrente dominante quanto à relação entre cultura política e estrutura política. Para Diamond (1994, *apud* RENNÓ, 1998:78-79), as influências mútuas entre estrutura e as atitudes políticas dos atores estão claramente afirmadas nessa perspectiva, o que equivale a dizer que a cultura muda em resposta ao desempenho do regime, às experiências históricas e à socialização. Este autor destaca, ainda, que outras variáveis, tais como mudanças sócio-econômicas, situações internacionais e funcionamento do próprio regime, também, exercem influências nesse processo.

Na análise desenvolvida por Inglehart (1988, *apud* RENNÓ, 1998:79), verifica-se que os aspectos culturais dos países desenvolvidos da Europa, objeto de seu estudo, apresentam

também uma relação bastante complexa com as respectivas estruturas políticas. Para Inglehart (idem), as culturas políticas mudam, mas alguns valores insistem em permanecer e, neste aspecto, as diferenças entre as nações observadas decorrem das peculiaridades históricas e circunstanciais de cada uma delas.

Este autor destaca, ainda, que algumas variáveis culturais são mais propícias à alterações do que outras e, por esta razão, essas últimas exercem uma maior influência na estrutura política. As variáveis mencionadas como mais correlacionadas com a estrutura política são: a confiança mútua, os níveis de satisfação com a vida e a defesa da sociedade em que se vive.

Com referência a relação entre cultura política e democracia, Inglehart (idem) sugere que os fatores culturais desempenham um papel importante no desenvolvimento político e econômico, mas que desenvolvimento econômico não garante a democracia.

Já no argumento defendido por Muller & Seligson (1994, citados por RENNÓ, 1998:79), a cultura política é afetada pela estrutura política de forma mais evidente do que o processo inverso. Nesse sentido, embora concordando com Inglehart quanto à importância dos valores e atitudes do público para a estabilidade democrática, esses autores consideram que o resultado dos testes desenvolvidos por aqueles indica que a cultura não é a variável mais importante para a estabilidade democrática.

A dupla causalidade entre cultura política e estrutura também é reconhecida no Brasil por Souza & Lamounier (1989), ao considerarem a cultura política como causa e, ao mesmo tempo, consequência do funcionamento do sistema político. Esses autores assumem, ainda, que, a menos que grandes rupturas históricas forcem os grupos sociais a redefinir os padrões de orientações cognitivas, emocionais e valorativas, a cultura política continuará a reproduzir-se, de acordo com as matrizes originais.

4.2.4. Mudança de Valores e Cultura Política Democrática

Constituindo-se num outro ângulo da discussão sobre a teoria da cultura política, a mudança de valores também tem sido alvo de muitas pesquisas.

Segundo Almond (1990, *apud* RENNÓ, 1998:79), após o estudo realizado em 1963, constante na obra *The Civic Culture*, vários *surveys* foram realizados nos mesmos países e em outros, permitindo um acompanhamento da persistência e da mudança de certos valores. O resultado desses estudos mostra que, no caso de países desenvolvidos, houve uma alteração significativa no padrão básico de alguns casos, representada pelo avanço da consolidação da cultura cívica em algumas sociedades e pelo retrocesso em outras. Já no caso dos países comunistas, o que se observou é que poucas mudanças ocorreram na cultura desses países, não obstante os grandes esforços de doutrinação e manipulação empreendidos por parte dos regimes, o que evidencia que, nesses países, a cultura política não é muito flexível. Tal constatação fortalece, segundo Almond (1990, *apud* RENNÓ, 1998:80), o argumento de que a cultura política goza de uma relativa autonomia, e enfraquece o argumento dos críticos que consideram que a cultura política seria determinada pela estrutura política. O desenvolvimento econômico da Ásia oriental e o atraso dos países influenciados pelo Islã e pelo hinduísmo, são citados por esse autor como fortes indicadores da importância dos fatores culturais na definição da estrutura política e econômica. Lijphart (*idem*) também destaca que, para Verba, os valores, embora sejam, em grande medida, resistentes, mudam com o passar do tempo. E alerta que, por outro lado, a herança histórica transmitida intergerações, e não apenas a experiência individual, está ligada à formação de cultura política.

Para Kavenagh (1969, *apud* RENNÓ, 1998:80), são quatro os tipos de estímulo à mudança na cultura política, quais sejam: 1. a mera mudança na configuração da população nacional; 2. as mudanças de gerações; 3. as alterações individuais no estilo de vida,

decorrentes da passagem do tempo e de eventos como o casamento e a aquisição de propriedades; e 4. alterações na estrutura política e econômica do país. Segundo esse autor, a mudança de gerações é tida como uma das principais causas da alteração nos valores culturais.

Essa afirmação de Kavenagh é compartilhada por Pye & Verba (1969, *apud* RENNÓ, 1998:80). Verba (*idem*) considera que as crenças políticas fundamentais constituem-se em guias para as mudanças estruturais e Pye (*idem*) assevera que cada geração adapta os valores herdados para as específicas situações históricas, possibilitando a mudança nas interpretações sobre a melhor forma de ação política, influenciando, dessa maneira, o próprio processo político.

Segundo Pye (*idem*), a cultura política define o contexto no qual a ação política se desenvolve, formando o pano de fundo das expectativas dos cidadãos sobre a realidade política, e enfatiza idéias a cerca do melhor sistema disponível. Nesse sentido, Rennó (1998:81) considera que a aplicação dos conceitos de cultura política às questões de desenvolvimento político colabora para elucidação dos diferentes padrões desse processo, além de indicar as causas da sua frustração. Acredita, ainda, que os estudos realizados sobre a relação entre desenvolvimento político e cultura política apresentaram algumas generalizações, quais sejam: 1. em nenhuma sociedade há uma cultura política homogênea; 2. as principais diferenças residem entre cultura política das elites e das massas; 3. há embate entre valores modernos e tradicionais; 4. o choque entre as diferentes subculturas não está descartado; 5. os temas centrais das atitudes políticas referem-se a valores como confiança e desconfiança mútua, igualdade e hierarquia, liberdade e coerção, comprometimento com princípios universais e com interesses paroquiais. Assim, quanto mais prevalecem os valores de igualdade, liberdade, confiança mútua e comprometimentos com princípios universais, mais democrática e desenvolvida é uma sociedade (Pye, *idem*).

Verba (*apud* RENNÓ, 1998) destaca que a aceitação da mudança contínua no regime político é uma das marcas da modernidade, havendo, assim, uma “institucionalização de inovação”. Nesse sentido, o autor chama a atenção de que a mudança nos valores passa a ser vista como necessária para a sustentação da estrutura política.

Diamond (1994, *apud* RENNÓ, 1998:81) afirma que uma das preocupações centrais dos estudos sobre mudança na cultura política é a construção de democracia. Para este autor, segundo Rennó (1998), a existência de uma mudança prévia nos valores e concepções das elites sobre o sistema político é o primeiro passo no sentido da democratização. O segundo momento, entretanto, a expansão desses valores para as massas, é fundamental para permitir a consolidação do regime democrático. Nesse sentido, Diamond (*idem*) considera que a tarefa da democracia é a reforma institucional.

4.2.5 As Subculturas Políticas na Cultura Política

Para Rennó (1998), a idéia de estabilidade e da mudança da cultura, na maior parte dos estudos citados parece ter a homogeneidade cultural como pressuposto. Porém, a mudança em certos valores culturais, convivendo com a estabilidade de outros, leva ao surgimento de diferenciações internas, fazendo com que a heterogeneidade cultural seja também uma das questões centrais dos estudos sobre cultura política e sua relação com a estrutura. Nesse ponto, Verba (1969 *apud* RENNÓ, 1998:82) alerta que as crenças que não são consensuais em determinada sociedade não podem ser excluídas das pesquisas sobre cultura política, pois a melhor caracterização do padrão cultural de uma sociedade deve, além da identificação dos valores culturais dominantes, contemplar, igualmente, os grupos que aderem ou não a esse padrão.

Para Diamond (1994, *apud* RENNÓ 1998:82), as distinções nos conjuntos de valores mostram-se mais comuns internamente aos países do que entre diferentes países. Para esse autor, as culturas políticas são, de fato, culturas mistas, formadas a partir das interpretações distintas e percepções desiguais dos vários períodos da história.

Rennó (1998: 82-83) destaca alguns exemplos de estudos que buscam identificar uma das causas de formação de subculturas. A pesquisa de Erikson, Melver & Wright (1987), que busca balizar o peso das características regionais na definição dos valores e critérios da participação política nos EUA, aponta que, mais do que as características demográficas das populações, como religião, situação econômica e raça, as unidades estaduais são importantes definidoras da identificação partidária e ideológica de seus cidadãos. Concentrando-se em dois itens da cultura política – identificação partidária e ideológica, esses autores destacam, segundo Rennó (1998), a importância do estado onde o cidadão mora para a formação de subculturas dentro da cultura política norte-americana. Assim, o *locus* residencial surge como mais uma variável para a análise de uma subcultura.

Já a pesquisa de Lieske (1993, *apud* RENNÓ, 1998:83) busca testar as fontes de formação das culturas políticas, como origem racial, etnicidade, religião e estrutura social, enquanto critérios de definição das subculturas, concluindo que as principais causas de formação de subculturas são a ancestralidade étnico-racial e a orientação religiosa.

A análise de Pateman (1980) também é destacada por Rennó (1998: 83). Aquele autor critica Almond & Verba pelo fato desses não levarem em conta as diferenças marcantes baseadas em status ocupacional e gênero na cultura e na política da Inglaterra e dos EUA. Para Pateman (*idem*), Almond & Verba não questionam os motivos dos desvios observáveis no interior da cultura política, e por isso, nunca indagam a relação entre diferenças internas de uma igualdade formal institucionalizada. Assim, os problemas internos de cada país, na análise daqueles autores, não são questionados, porque o paradigma liberal nunca é posto em

dúvida por eles. Segundo Pateman (idem), as subculturas não são apenas uma indicação do caráter pluralista dessas sociedades, e, no caso americano, as diferenças são tão drásticas que é mais adequado considerá-las como uma cultura política dividida do que em subculturas.

Pateman (idem) critica duramente os teóricos de *The Civic Culture*. Para ele, há, por parte destes, uma adoção acrítica da teoria descritiva da democracia. Assim, embora assumindo o compromisso de detectar a existência de uma cultura política democrática, Pateman (idem) acusa Almond e Verba de não definirem claramente as tradições de estudo da democracia, havendo apenas a identificação com a corrente democrática liberal que, como se sabe, refere-se a duas tradições de argumento sobre participação política, quais sejam: 1. a perspectiva centrada na representação; e 2: a abordagem participativa. No entendimento de Pateman (idem), o fato de esses autores não se aterem a essa distinção os deixa à mercê das acusações de defensores do *status quo*. Ademais, embora constatando diferenças marcantes de posicionamento sobre a competência política dos cidadãos – as quais variam conforme status ocupacional, nível educacional e sexo, na Inglaterra e nos EUA – a implicação desse padrão para o paradigma liberal-democrático não é questionada, segundo Pateman (idem), por Almond e Verba, limitando-se a tomar tais variações apenas como indicação do caráter pluralista dessas nações.

Os achados empíricos da pesquisa de Almond e Verba indicam, para Pateman (idem), a necessidade de ampliar o envolvimento dos cidadãos com o sistema político. Para esse autor, o envolvimento do cidadão com a política deve ser incentivado, e o custo da participação deve ser diminuído para aumentar o número dos envolvidos diretamente no sistema. Para Pateman (idem), apenas uma mudança institucional no arcabouço democrático pode contribuir para tal objetivo. A democratização das estruturas de autoridade, o incentivo à participação política dos cidadãos e a amenização das desigualdades sociais são exemplos dessas mudanças sugeridas por esse pesquisador.

Outro autor constante na revisão de Rennó (1998) é Jerzy Wiatr, que defende uma postura semelhante à de Pateman. Para Wiatr (1980, *apud* RENNÓ, 1998:85), a utilização do conceito de democracia, no sentido anglo-americano como base para todas as análises e comparações, impõe um viés metodológico a favor desse modelo e em detrimento de outros, dificultando a análise das peculiaridades de cada país. Assim, a postura de Almond e Verba é considerada por Wiatr (*idem*) como de defesa do paradigma democrático liberal, além de carente de análise da relação entre realidade sócio-econômica e as instituições políticas. A orientação presente em *The Civic Culture*, portanto, é pró-status *quo*, segundo Wiatr (*idem*), devido à adoção da definição limitada de participação política do cidadão, e a exclusão de qualquer atividade que não esteja de acordo com as regras do jogo. Para Wiatr (*idem*), a apatia política pode ser interpretada como envolvimento crítico no sistema e não apenas como passividade, enquanto que a participação em movimentos radicais anti-sistema não deixa de ser uma expressão democrática de opinião.

4.2.6 Racionalidade Cultural: um Novo Conceito para Análise de Cultura Política

Lane (1992, *apud* RENNÓ, 1998:85-87) adverte que existem duas tradições de análise de cultura política: o *The Civic Culture*, de Almond e Verba, e o *Political Culture and Political Development*, de Pye e Verba, e que as diferenças entre essas tradições não foram consideradas pelos pesquisadores de cultura política que sucederam aos trabalhos pioneiros. Para essa pesquisadora, a segunda obra apresenta uma abordagem da cultura política que, em muito, se distancia da primeira, uma vez que naquela, a visão da heterogeneidade cultural está admitida, afora as críticas quanto ao sistema de classificação de culturas políticas como paroquiais, subordinadas e participativas, do reconhecimento do caráter transicional de todas as sociedades e da defesa de outras técnicas, além dos *surveys*, para a avaliação das culturas.

Assim, Lane (*idem*) propõe que a categoria de cultura política não atue como um esquema classificatório, eliminando o viés ocidental e o posicionamento de uma dada subcultura como menos racional que outra. Na interpretação de Rennó (1998), a proposta de Lane trata-se, na verdade, de uma articulação entre o modelo de cultura política com os pressupostos da teoria da escolha racional e, nesse caso, o modelo de racionalidade cultural defendido por Wildavsky (1987, *apud* RENNÓ, 1998:86) assume grande importância. Pode-se afirmar que tal articulação é resultado das mútuas influências entre as abordagens anteriormente citadas, o que para Rennó (1998) torna-se muito mais frutífero para a construção da cadeia causal que explica o comportamento político. Nesse sentido, Brint (1991, *apud* KRISCHKE, 1997:113) assevera:

Em vez de um diálogo crítico ser retratado como um empreendimento no qual um paradigma ou tradição é derrotado por um tipo de racionalidade capaz de julgar entre várias formas de racionalidade, ele pode ser melhor descrito como uma maneira na qual cada posição, dentro da sua própria problemática bem definida demonstra os limites da análise oferecida por seus rivais (tradução livre).

As proposições fundamentais do modelo de Wildavsky, segundo Lane (*idem*) são:

- a) A cultura política não é uma alternativa ao comportamento racional, mas sim um tipo de racionalidade – Essa afirmação está relacionada à idéia básica da teoria da escolha racional, para a qual todo comportamento é motivado pela racionalidade econômica de curto prazo. Porém, Wildavsky considera que a utilidade econômica não é a única forma de motivação para a ação política, pois reconhece que o contexto cultural exerce forte influência na definição das ações.
- b) A cultura política é construída de forma incremental – Essa afirmação refere-se aos processos causais que geram mudanças de culturas. Assim, a racionalidade adaptativa lida com ações que se alteram devido às estruturas e à experiência histórica de tomada de decisão, de modo que as lições aprendidas nesse processo são absorvidas distintamente pelos diferentes grupos sociais. Sobre tal proposição é

oportuno destacar que o estudo de Martins (1997) sobre as reformas da administração pública no Brasil aponta para a necessidade de adoção de uma estratégia de reforma flexível, baseada em mudanças parciais e incrementais. Também, Loureiro e Abrúcio (2002) atribuem, à maneira incremental de implantação, o sucesso das reformas no campo fiscal no Brasil.

- c) Cada nação é formada por um conjunto de culturas – Conseqüência do processo descrito no item anterior, o seu reconhecimento contribui para aumentar o poder explicativo do conceito de cultura política. Nesse modelo, o intuito de classificação das nações é substituído pela caracterização da dinâmica de interação entre os diversos grupos pertencentes a um determinado país.
- d) Há um número limitado de culturas – Essa afirmação baseia-se no argumento de que o número de padrões de ordenamento social e político que condiciona a atuação dos atores é limitado.

Para Lane (*idem*), o pressuposto básico do modelo de Wildavsky é de que, se as circunstâncias permitem algumas opções e se os atores são guiados por determinados valores e crenças, eles escolherão uma delas, que será repetida no futuro, desde que tal escolha esteja compatível com os valores e crenças desses atores. Nesse processo, denominado “ciclo cultural” por Lane (*idem*), os valores políticos estão ligados a comportamentos políticos, que afetam as escolhas sociais, influenciando políticas e instituições, que realizam mudanças sociais, as quais originariam novas atitudes, reiniciando o ciclo. Cumpre, ainda, destacar que, para Rennó (1998), uma vez que o contexto cultural é um dos elementos que compõem o cálculo de custo/benefício do indivíduo, e que os termos e definições elaborados por Almond e Verba são empregados em conjunto com os conceitos da teoria da escolha racional, o

fundamento básico do conceito de racionalidade cultural encontra-se nos pressupostos da corrente dominante, leia-se almondiana, de cultura política.

De tudo o que foi exposto sobre a corrente dominante da teoria da cultura política, achamos oportuno resgatar, de forma resumida, os cinco pontos que consideramos fundamentais para esse estudo, destacando que o conteúdo dos quatro primeiros leva-nos à conclusão do que está exposto no quinto: 1. O cerne da preocupação desta teoria é a estabilidade da democracia; 2. Embora a cultura política goze de relativa autonomia, a sua relação com a estrutura política é de interdependência, ou seja, ambas se reforçam mutuamente; 3. As culturas políticas são aprendidas, o que equivale a dizer que é possível mudá-la. 4. A cultura política pode ser heterogênea, já que alguns valores são mais resistentes a mudanças do que outros; 5. É incrementalmente que se processam mudanças em uma cultura política.

4.2.7 A Cultura Política no Brasil: Democracia x Patrimonialismo

Já afirmamos, anteriormente, que a preocupação com as condições para a estabilidade democrática, mais precisamente com os valores culturais mais adequados à manutenção dessa estabilidade, em meio à modernização socioeconômica e ao desenvolvimento político, se constitui na principal motivação para os estudos sobre cultura política. Segundo Baquero (2003), na América Latina, particularmente, o estudo de temas relacionados à cultura política, ao papel do cidadão e da sociedade civil no processo político ou à qualidade da democracia emergiu e passou a ocupar parte significativa da comunidade acadêmica, devido às dificuldades de implementação de um modelo de democracia orientado para o social nessa região. Reconhece, esse autor, que a existência de uma situação paradoxal, ou seja, ao mesmo tempo em que há o respeito às leis e adoção de procedimentos poliárquicos, traços políticos

convencionais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resulta numa cultura política fragmentada nessa região, na qual o interesse individual sobrepõe-se ao interesse coletivo. Ademais, a deterioração econômica e a falta de investimentos em áreas sociais contribuem, ainda segundo este autor, para um crescente descontentamento dos latino-americanos em relação a suas instituições e representantes políticos. Essa rejeição às instituições do Estado está presente também na análise feita por Santos (1993) sobre a cultura cívica brasileira, especialmente àquelas responsáveis pela ordem (a polícia) e a mediação de conflitos (o Poder Judiciário). Analisando a crise de governabilidade que, segundo diversos analistas políticos, o Brasil estava na iminência de ingressar em 1991 esse autor chama a atenção para o fato de que o excesso verificado aqui não é o de demanda, mas de regulação, leis, comandos, diretrizes e planos, excesso este que contribui para a violação da credibilidade da lei. Do argumento de Santos depreende-se então que o formalismo é outro desafio posto para a correta aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Baquero (2003) destaca ainda que os esforços empreendidos no Brasil para o fortalecimento de sua democracia, desde o início do processo de redemocratização, têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. Para esse autor, os fatores histórico-estruturais, tais como atraso, miséria, fome, clientelismo, personalismo e patrimonialismo, embora não sejam considerados como valores culturais, são assimilados pela cultura, tornando-a, no campo da política, passiva, silenciosa e pouco participativa.

Leciona, ainda, esse autor que as pesquisas sobre cultura política constataram a influência do legado histórico para a compreensão das razões que motivaram o surgimento desse tipo de cultura no Brasil (Alberto Torres, Oliveira Viana, Gilberto Freire, Guerreiro Ramos, Raimundo Faoro e Roberto da Matta, entre outros). Assim, o contexto histórico torna-

se fundamental na compreensão do porquê dos cidadãos brasileiros não confiarem nas suas instituições, e da insuficiência da simples existência de condições estruturais para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, merece ser destacado o alerta de Martins (1997), de que, na América Latina, qualquer tentativa para reformar os aparelhos do Estado precisa levar em conta a cultura política sob a qual a administração pública formou-se e evoluiu, além dos processos concretos que levaram às atuais disfunções do serviço público. No Brasil, o problema histórico da política é o *ethos* patrimonialista (FERNANDES, 1968 *apud* BAQUERO, 2003).

Nesse ponto, parece-nos oportuno destacar também a análise de Avritzer (1995) sobre o funcionamento da democracia no Brasil. Esse autor destaca três características como marcantes nas análises efetuadas sobre este funcionamento desde 1985: a) das análises de Camargo (1989) e Mainwaring (1991), destaca a persistência de um comportamento não democrático das elites políticas, que continuam seguindo estratégias patrimonialista ou corporativistas; b) de Pinheiro (1991), a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a persistência de práticas não democráticas no nível micro e; c) a não aceitação da cidadania civil e social que se traduziria na rejeição ou no desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como na impossibilidade de um pacto social.

Na crítica efetuada às teorias da transição para a democracia, Avritzer (1995) sustenta que a democracia deve ser ligada às práticas dos atores sociais e a sua luta contra o domínio de formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários. Leciona esse pesquisador que o processo de democratização consiste numa disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais, acerca de uma cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas. No caso brasileiro, a renovação dos atores políticos e sociais, resultante do processo de desenvolvimento industrial durante o

período autoritário teve um impacto reduzido dentro do sistema político, no qual se observa uma continuidade das práticas e dos valores tradicionais. Assim, a institucionalização da democracia no Brasil, segundo esse autor, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e uma tradicional, sendo esta última a predominante no nosso sistema político.

As considerações de Avritzer estão em consonância com as reflexões sobre o funcionamento da democracia nos países recém democratizados oferecidas por O'Donnell (1991, 1993 e 1998), quando este introduz o conceito de democracia delegativa para caracterizar o funcionamento da democracia na América Latina, incluindo o Brasil. O argumento de O'Donnell, para a criação desse subtipo de democracia, consiste na afirmação de que as teorias e tipologias existentes referem-se à democracia representativa, tal como praticada nos países desenvolvidos. Assim sendo, os países da América Latina delas devem ser excluídos.

O modelo de democracia delegativa está fundamentado na premissa de que o vencedor do processo eleitoral está autorizado a governar da maneira que lhe parecer conveniente. Nesse modelo, no qual o que “os donos do poder” fazem no governo não necessita estar em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral, a ausência da *accountability*, isto é, a desobrigação dos governantes de prestar contas de seus atos aos seus governados é, portanto, um traço distintivo. Mais que isso, instituições como o Judiciário e o Legislativo são vistas como incômodos aos governantes escolhidos para encarnar o conjunto da nação. A premissa é de que o governo tudo pode.

Tais considerações são essencialmente importantes na provocação de reflexões quanto aos efeitos da cultura política patrimonialista predominante no Brasil, já que um dos pressupostos adotados neste estudo e que, como se revisou acima com o respaldo da literatura, é o de que esta se constitui numa barreira estrutural para o desenvolvimento da

cidadania e, conseqüentemente, da cultura democrática participativa. É nesse sentido que os conceitos e pressupostos da teoria da cultura política estão sendo apresentados nesta dissertação, com o objetivo de contribuir para o entendimento e para a avaliação dos impactos que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, parte integrante do conjunto das reformas estruturais ocorridas no Brasil recente, pode exercer na nossa cultura política.

O nosso próximo passo consiste em demonstrar, na seção seguinte, que a cultura política brasileira tem sido qualificada na literatura pesquisada como predominantemente patrimonialista. Assim, já que o conceito de patrimonialismo origina-se de um dos tipos ideais criados por Max Weber, a seção tem início com a apresentação dos seus sistemas de dominação política para em seguida oferecer uma revisão da literatura sobre a origem e persistência dessa cultura, bem como a dificuldade para seu rompimento, apesar das tentativas já empreendidas no nosso país ao longo dos últimos anos.

4.3 OS SISTEMAS DE DOMINAÇÃO POLÍTICA SEGUNDO MAX WEBER

Os sistemas de dominação política são interpretados por Max Weber por meio da construção de conceitos típicos-ideais. Este instrumento de análise é obtido por meio da acentuação unilateral de um ou de vários pontos de vista e do encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar, em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. Como se pode deduzir, faz sentido o alerta weberiano de que é impossível encontrar, empiricamente, na realidade, este quadro, na sua pureza conceitual, pois trata-se de uma utopia.

Freund (2000), justificando a lógica de pensamento weberiano, argumenta que este rejeita a antiga concepção da ciência, no sentido em que esta esteja em condições de alcançar a substância das coisas para reuni-las em um sistema completo que seja o pensamento fiel de toda a realidade, pois, para Weber, nenhum sistema é capaz de reproduzir, integralmente, a diversidade intensiva de um fenômeno particular. Em seguida, explicando o papel do tipo ideal, afirma que este é um outro momento da seleção que fazem o historiador e o sociólogo, por abordarem, necessariamente, o real a partir de certos pontos de vista em função da relação com os valores. Entretanto, esta seleção apenas orienta o trabalho, eliminando o que pode ser desprezado; não conferindo rigor conceitual à questão estudada.

Fica claro, portanto, que o que o instrumento do tipo ideal criado por Weber possibilita é a criação de categorias onde o pesquisador pode “encaixar” os fenômenos estudados, para facilitar sua compreensão, já que, para Weber, o conhecimento integral da realidade empírica é impossível. Em outras palavras, são construções mentais que possibilitam a ligação entre a realidade complexa e a sua compreensão. Freund (2000), chama a atenção, também, para o fato de que o tipo ideal não necessita identificar-se com a realidade, no sentido em que exprimissem a verdade autêntica desta. Além disso, o próprio Weber (1974:99) admite que os tipos puros, na realidade, raramente são encontrados.

Definindo dominação como a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas, Weber criou três categorias para facilitar essa compreensão, a que ele chama de tipos puros de dominação, a saber: 1. racional; 2. tradicional e 3. carismática.

Porém, antes de apresentar individualmente cada um dos tipos ideais acima mencionados, parece-nos oportuno destacar que, para Weber, toda dominação requer um quadro de pessoas com cuja obediência se pode contar e que o Estado é uma relação de

homens dominando homens, assim como todas as instituições políticas que historicamente o precederam, (WEBER, 1974:98).

Freund (2000) destaca que a relação entre mando e a obediência faz com que todo domínio seja exercido por pequeno número, minoria que impõe, de uma forma ou de outra, seus pontos de vista à maioria. Tal obediência se dá por interesses materiais, por motivos ideais e por costume. Como esses fatores são insuficientes para possibilitar a persistência da dominação, então um outro elemento lhe é acrescentado, a fim de proporcionar-lhe a estabilidade desejada: A crença na legitimidade. Weber considera que todo tipo de dominação procura despertar e cultivar a crença em sua legitimidade, não se contentando com a obediência que não passa de submissão exterior pela razão, por oportunidade ou respeito, sendo então a justificação interna de obediência. Dependendo da natureza da legitimidade pretendida, diferem o tipo da obediência, o quadro administrativo destinado a garanti-la, o caráter do exercício da dominação e, conseqüentemente, os seus efeitos.

São três, portanto, as bases de legitimidade elencadas por Weber: Estatutos, tradição e carisma. Tais categorias correspondem, de acordo com Fedozzi (1997:40), respectivamente, à clássica classificação do agir social: racional – segundo o objetivo ou segundo o valor – tradicional e afetivo. Portanto, há três tipos de poder legítimo, porque há três tipos de legitimidade. E há três tipos de legitimidade, porque o agir social tem três categorias principais (WEBER, *apud* FEDOZZI, 1997), e conforme se legitime e se organize, predominantemente, por meio de um dos tipos citados, a dominação se adjetiva, respectivamente, em racional, tradicional ou carismática.

4.3.1 A Dominação Carismática

Embora não sendo necessária para o objetivo desse estudo, algumas considerações sobre esse tipo de dominação serão aqui brevemente apresentadas, só para que o leitor tenha uma visão mais completa do pensamento weberiano.

A dominação carismática fundamenta-se na confiança e na valorização de dotes intelectuais, capacidade de comunicação ou em características consideradas místicas ou mágicas de uma pessoa. Neste tipo de dominação, a obediência não se realiza em virtude da lei ou da tradição, e sim porque há a crença no dom da graça do líder. Para Freund (2000:169), todo domínio carismático implica na entrega dos homens à pessoa do chefe, que se acredita predestinado a uma missão, portanto o seu fundamento é, pois, emocional e não racional.

O quadro administrativo do senhor carismático é selecionado segundo qualidades carismáticas. Portanto, ao profeta correspondem os discípulos, ao príncipe guerreiro o séquito, e ao líder os homens de confiança. Não existe hierarquia, salários ou regulamentos. Os discípulos vivem com o senhor em comunismo de amor ou camaradagem, a partir dos meios obtidos de fontes mecânicas. Weber (1998) afirma que tal dominação opõe-se tanto à racional (burocrática-legal) quanto à tradicional (patrimonialismo), uma vez que é de caráter especificamente extra-cotidiano e, por não conhecer regras, irracional.

4.3.2 A Dominação Tradicional

Este tipo de dominação baseia-se na crença da santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade,

o poder. O senhor, neste tipo de dominação, é determinado em virtude de regras tradicionais e a ele se obedece em virtude da dignidade pessoal que a tradição lhe atribui. Em oposição ao tipo de dominação racional-legal, na dominação tradicional o quadro administrativo é composto de servidores pessoais que obedecem à pessoa indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado.

A seleção do quadro administrativo neste tipo de dominação é realizado a partir de pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor por vínculos de piedade, tais como os membros do clã, escravos, funcionários domésticos, clientes, colonos e libertados. Este recrutamento também pode ocorrer extra-patrimonialmente, em virtude de relações de confiança, pacto de fidelidade e por funcionários livres que entram na relação de piedade para com o senhor. Não surpreende, portanto, que a este quadro administrativo faltem a competência fixa segundo regras objetivas, a hierarquia racional fixa, a nomeação regulada por contrato livre, a ascensão regulada, a formação profissional como norma, e na maioria das vezes, o salário fixo e pago em dinheiro.

Weber (1998) estabelece os tipos primários da dominação tradicional de acordo com o quadro administrativo destes. Os casos em que há ausência total de um quadro administrativo pessoal do senhor são denominados de gerontocracias – situação em que a dominação é exercida pelos mais velhos- e de patriarcalismo primário – situação em que a dominação é exercida por um indivíduo determinado segundo regras fixas de sucessão. Porém, quando este quadro administrativo apresenta-se como puramente pessoal do senhor, essa dominação tradicional é denominada de patrimonialismo e, dependendo do grau de poder senhorial, sultanismo.

Encontra-se ainda na tipologia weberiana de dominação tradicional, a chamada estamental. Nesse modelo, determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo. Tal apropriação pode

realizar-se por parte de uma associação ou de uma categoria de pessoas com determinadas características, ou, até mesmo, por parte de um indivíduo.

Cumpra informar que Campante (2003:161) considera que o conceito de “classe” é o que se contrapõe e ao mesmo tempo baliza o conceito de estamento. Enquanto o primeiro define-se por um grupo social caracterizado por critérios puramente econômicos, o segundo está calcado em modelos de *status* social. Para Reinhard Bendix (*apud* CAMPANTE, 2003:162), o objetivo de Weber era formular um conceito que abrangesse a influência das idéias sobre a formação de grupos, sem perder de vista as condições econômicas.

Para Weber (1998:157), o patrimonialismo inibe a economia racional, uma vez que se opõe à existência de estatutos formalmente racionais e com duração confiável, não dispõe de um quadro de funcionários com qualificação profissional formal, permite a arbitrariedade material e vontade puramente pessoal do senhor e do quadro administrativo. Daí resulta uma corrupção que assume uma magnitude constante. Tal sistema apresenta, ainda, a tendência à regulação materialmente orientada da economia e, portanto, ao rompimento de sua racionalidade formal, orientada pelo direito dos juristas. Além disso, a regulamentação das relações é feita através de privilégios individuais e concessão de favores, as conhecidas práticas denominadas por clientelismo. Ou seja, no sistema patrimonialista, as relações são pessoais e não legalmente compulsórias.

Outra característica distintiva do patrimonialismo é a de perseguir a apropriação sucessiva de novas funções, desde que estas, criando a possibilidade de benefícios adicionais para seus funcionários, proporcione a elevação de seu poderio e importância. Daí que, para Weber, (*apud* PAIM,1998:20) o título ideal dos Estados patrimonialistas é o de “pai do povo” já que é por meio desse exercício que a “política social”, voltada para o bem-estar das massas, se concretiza nestes Estados.

Campante (2003), destacando a ineficiência governamental como um dos traços característicos do patrimonialismo, afirma que os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal e a não profissionalização do quadro administrativo contribuem para tornar a eficiência governamental altamente problemática nesse tipo de domínio, especialmente em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber enxerga em um sistema racional-legal-burocrático. Freund (2000) identifica o patrimonialismo como a mais corrente forma do domínio tradicional. Assim como a burocracia, este é uma instituição durável e contínua, portanto recusa também o excepcional.

4.3.3 A Dominação Racional Burocrática

Este tipo de dominação, segundo Weber (1974), baseia-se na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação. Em contraste ao que ocorre no sistema patrimonial, este senhor legal típico, enquanto ordena, está obedecendo à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições, e neste sentido, os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste, mas àquelas ordens impessoais, sendo, portanto, cidadãos. Para Weber (1974) é este o domínio exercido pelo moderno servidor do Estado e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham.

Weber (1998:143) afirma que dois princípios básicos aplicam-se a este tipo de dominação. O primeiro deles estabelece a separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção, entre o patrimônio da instituição e o patrimônio privado, bem como entre o local das atividades profissionais e o domicílio dos funcionários.

Neste sentido, os funcionários, empregados e trabalhadores do quadro administrativo não estão de posse dos meios materiais de administração e produção, mas os recebem em espécie ou em dinheiro e têm responsabilidade contábil. Também, não há qualquer apropriação do cargo pelo detentor. Quando um direito ao cargo está constituído, é para garantir o trabalho de caráter puramente objetivo, apenas vinculado a determinadas normas, no respectivo cargo. O segundo princípio é o da documentação dos processos administrativos. Segundo Weber, mesmo nos casos em que a discussão oral é, na prática, a regra ou até consta no regulamento, as considerações preliminares e requisitos, bem como as decisões, disposições e ordenações finais, de todas as espécies, estão fixadas por escrito. A idéia básica da dominação legal é que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma (WEBER, 1956 *apud* COHN, 1991:128).

Embora a dominação legal possa assumir diversas formas, Weber considera que a burocracia se constitui na forma mais racional de exercício de dominação, pois é nesta forma que se alcança, tecnicamente, o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Essa forma de dominação, considerada a célula germinativa do moderno Estado ocidental, e inevitável para as necessidades da administração de massas, é exercida por meio de um quadro administrativo burocrático, no qual as competências senhoriais são também competências legais. De acordo com o argumento weberiano, no Estado moderno, nenhuma autoridade isolada possui, pessoalmente, o dinheiro que paga, ou os edifícios, armazéns, ferramentas e máquinas de guerra que controla. Ademais, neste Estado o quadro administrativo se compõe de funcionários individuais que:

1. São pessoalmente livres, isto é, obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;

2. São nomeados numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. Têm competências funcionais fixas em virtude de um contrato efetuado segundo a qualificação profissional verificada através de prova e certificada por diploma;
4. São remunerados com salários fixos e, na maioria dos casos, têm direito a aposentadoria;
5. Exercem seu cargo como profissão única ou principal;
6. Têm a perspectiva de uma carreira;
7. Trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo e;
8. Estão submetidos a um rigoroso e homogêneo sistema de disciplina e controle do serviço.

Já do ponto de vista social, Weber afirma que a dominação burocrática significa:

1. A tendência ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal, a partir dos profissionalmente mais qualificados, sendo essa, resultado do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que, por sua vez, resulta da procura de igualdade perante a lei, o horror ao privilégio, a rejeição do tratamento dos casos individualmente.
2. A tendência à plutocratização no interesse de um processo muito extenso de qualificação profissional, e;
3. A dominação da impessoalidade sem ódio e paixão, portanto, sem amor e entusiasmo, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais.

Weber (*apud* COHN, 1991:130) admite, ainda, que, embora a burocracia se constitua no tipo mais puro da dominação legal, fazem parte também desta modalidade os funcionários designados por sorteio ou eleição, a administração por parlamentos e pelos comitês, os corpos colegiados de governo e administração, desde que a sua competência esteja fundada sobre regras estatuídas, e que o exercício do direito de domínio seja congruente com o tipo de administração legal.

Todas essas considerações feitas, parece-nos oportuno, para este estudo, reproduzir agora o quadro apresentado por Brinkerhoff & Goldsmith (2002), resumindo as principais diferenças entre o sistema patrimonial e o sistema burocrático:

SISTEMA PATRIMONIAL	SISTEMA RACIONAL LEGAL BUCROCRÁTICO
Gestores são admitidos e promovidos como recompensa por suas relações com líderes políticos.	Gestores são admitidos e promovidos em função do mérito pessoal e da experiência, avaliados em processo de competição.
Gestores podem ser destituídos do cargo sem qualquer motivação.	Gestores somente podem ser destituídos em função de eventos que o justifiquem.
Há uma hierarquia não manifesta, com pouca especialização ou definição de resultados e canais de prestação de contas incertos.	Há uma hierarquia sancionada, com clara definição de funções, padrões de resultados explícitos e mecanismos de prestação de contas bem definidos.
Determinações relevantes podem ser expressas oralmente.	Determinações relevantes se expressam por escrito
As fronteiras entre o território público e o privado são obscuras.	Os territórios público e privado são separados.
Gestores complementam sua remuneração com subornos e comissões.	Gestores são proibidos de complementar a sua remuneração.
O sistema é descentralizado, permitindo grande discricção no exercício das atividades públicas.	O sistema é centralizado, fornecendo pouco espaço para reservas no exercício das atividades.
Os atos dos gestores são arbitrários, se baseiam em julgamentos subjetivos e seguem procedimentos avulsos.	Os atos dos gestores são previsíveis, se baseiam em métodos objetivos e obedecem a procedimentos uniformes.
As normas são aplicadas tendenciosamente, favorecendo a alguns cidadãos.	As normas são aplicadas com imparcialidade e todos os cidadãos são tratados igualmente.
Acordos verbais são utilizados em aquisições e vendas promovidas pelo governo.	Contratos vinculados à lei norteiam as aquisições e vendas promovidas pelo governo.
Controles Internos são frágeis (frouxos)	Controles Internos são rigorosos (rígidos)
Documentação é irregular, admitindo-se tratamento informal para questões sensíveis.	Todos os registros são devidamente formalizados e auditados com regularidade.
Aos indivíduos não se concedem muitas oportunidades para questionar a qualidade dos serviços que lhe são prestados.	Cidadãos dispõem de canais apropriados para reivindicar os seus direitos.

Quadro 5. Diferenças entre o Sistema Patrimonial e o Sistema Burocrático

Fonte: BRINKERHOFF & GOLDSMITH (2002). (Tradução nossa)

Conforme evidenciado, a interpretação weberiana dos sistemas de dominação, notadamente o tradicional patrimonial, em que as fronteiras entre o território público e o privado são obscuras, e o racional burocrático, onde tais fronteiras são nitidamente separadas, contribui para entender porque a cultura política brasileira tem sido qualificada como, predominantemente, patrimonialista.

São as características do sistema patrimonial que marcam a administração pública no Brasil, levando a literatura a qualificar a sua cultura política como, predominantemente, patrimonialista. Ademais, conforme veremos nas seções seguintes, a resistência do patrimonialismo frente às tentativas de implantação de um sistema racional legal resultou num modelo paradoxal de sistema político em que a burocracia racional-legal convive lado a lado com o patrimonialismo. Esse modelo, que será discutido adiante, foi denominado por Schwartzman (1988) de neopatrimonialismo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal parece-nos, portanto, constituir-se numa nova investida contra o sistema patrimonial. A leitura dos conteúdos gerenciais nela inseridos, aliados aos rígidos controles, limites e condições estabelecidos, indica que a Lei favorece o exercício do sistema racional burocrático, uma vez que a institucionalização de padrões de gestão baseados no planejamento, transparência, controle e responsabilização limitam a discricionariedade dos “donos do poder”, o que é claramente incompatível com o modelo patrimonial de gestão. É de se esperar, portanto, que, estando a gestão fiscal passível de *accountability*, as práticas patrimonialistas sejam, enfim, obstaculizadas. É a preocupação com esta análise que norteia essa dissertação.

4.3.4 O Patrimonialismo na Cultura Política Brasileira: Origem, Persistência e Conseqüências

A cultura política brasileira tem sido, dentro de uma perspectiva weberiana, qualificada como, predominantemente, patrimonialista. Inaugurada na análise sociológica por Raimundo Faoro em 1958, essa abordagem para entender o Brasil reconhece esta forma de dominação como o principal eixo de sua cultura política. Paim (1998) afirma que Faoro teve o mérito de ser, através do conceito de patrimonialismo, o introdutor e divulgador de um fecundo esquema interpretativo da história e da sociedade brasileiras. Antes de Faoro, Sérgio Buarque de Holanda também utilizou esse instrumental teórico, porém com referencial metodológico mais próximo da antropologia.

Ao analisar a formação do patronato brasileiro, percorrendo a história a partir da formação do estado ibérico-português até o Estado de Vargas, Faoro (1979:733) demonstra que durante esses seis séculos o capitalismo politicamente orientado resistiu a todas as transformações fundamentais, graças a um aparelhamento político que impera, rege e governa, tendo em vista os interesses do grupo que o controla, o estamento. O Estamento é, para Faoro, o que representa *os donos do poder*, o patronato político brasileiro.

Essa “variante” do capitalismo, para usar uma expressão de Nunes (2003:25), que adotou do capitalismo moderno a técnica, as máquinas e as empresas, sem, contudo, aceitar a racionalidade impessoal e legal-universal, garantiu a imutabilidade histórica do patrimonialismo no Estado brasileiro. Nas palavras de Faoro “deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse” (FAORO, 1979:733-748). Nunes (2003) também reconhece que o capitalismo moderno veio acontecer, no contexto brasileiro, de forma diferente daquele prevalecente nos países que cedo se industrializaram. Para esse autor, os arranjos clientelistas

que constituíam um importante aspecto das relações políticas e sociais no país não foram minados pela moderna ordem capitalista, permanecendo nela integrados de maneira visível.

Para Schwartzman (2003:207-213), Faoro já mostrou que não é verdade que o Brasil tenha tido um passado feudal, ou semifeudal, com o predomínio do campo sobre as cidades. Além disso, como bem lembra Martins (1997:14), o nosso colonizador passou ao largo das duas grandes transformações que trouxeram uma nova era ao mundo: A Revolução Industrial e o Iluminismo. Estudo de Barbosa (1992:17) também admite que “nem Portugal nem Brasil jamais desenvolveram uma estrutura feudal da forma como ele se atualizou na França”. Tal herança ibérica tem sido apontada também como raiz até do famoso *jeitinho*, um dos elementos de identidade social brasileira. Para Keith Rosen (*apud* BARBOSA 1992:22), o passado português ainda condiciona as atitudes brasileiras em relação ao funcionamento do governo, tais como a tolerância com a corrupção e a baixa expectativa de serviço público honesto. Para Seibel (1997, *apud* OLIVEIRA, 2003:26) a consequência maior desse fardo histórico é uma grande debilidade institucional, responsável pela crônica ineficácia do setor público brasileiro, e pela incapacidade deste em promover políticas públicas, principalmente as de caráter sociais. Como se vê, o legado ibérico está presente em grande parte da literatura como um dos elementos explicativos fundamentais para o atraso da sociedade brasileira.

Schwartzman (1988), chamando a atenção para a importância do feudalismo como propulsor do desenvolvimento do capitalismo, uma vez que aquele, ao fragmentar a autoridade, permitiu que as atividades fabril e mercantil se desenvolvessem de forma autônoma, denomina de neopatrimonialista a forma de dominação política dos Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa. O sistema neopatrimonial caracteriza-se, segundo este autor, pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem, no entanto, dependentes do poder central (FEDOZZI,

1997). De acordo com a análise schwartzmaniana, é esse o tipo de dominação que está presente no Brasil.

A dominação neopatrimonialista é exercida por um estrato social sem propriedade, a chamada classe política e, nesse domínio, o padrão de relacionamento entre Estado e sociedade é marcado pela cooptação. Esses sistemas de cooptação política, além de criarem estruturas de participação política débeis, tutelam as formas autônomas de organização da sociedade, funcionando como um redutor de conflitos, para garantir a continuidade dos detentores do poder.

Segundo Fedozzi (1997), esse sistema de tutela e cooptação é avesso ao modelo clássico de representação de interesses, uma vez que, neste, a política emerge do confronto e está relacionada com a regulação das relações de classe, distribuição de riqueza entre elas, além da própria constituição dos sujeitos sócio-políticos, ao passo que naquele, a força política depende da maior ou menor intimidade do líder em sua participação na burocracia governamental, pois é isso que lhe dará mais recursos para controlar as bases. É essa a explicação para o fato de que o republicanismo liberal não significou o estabelecimento dos direitos elementares da cidadania, ou mesmo de um modelo clássico de representação política.

Refletindo sobre o atual funcionamento da democracia na América Latina, Baquero (2001) destaca a necessidade de se pensar em formas ou ações estratégicas que possibilitem o exercício da participação e fiscalização da coisa pública pelo cidadão, visto que nesta região os espaços disponíveis para a participação do cidadão são bastante escassos.

Tais considerações provocam uma reflexão: Como têm funcionado, então, os poucos espaços criados para a participação popular em contextos de democracias delegativas? Como já afirmado anteriormente, o modelo de democracia delegativa foi criado por O'Donnell (1991) para caracterizar as democracias da América Latina, incluindo o Brasil, nas quais os “donos do poder” fazem prevalecer sua vontade particular em detrimento da comunidade em

um sentido amplo, já que o que eles fazem no governo não necessita estar em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral. Nesse modelo, o governante não tem quase nenhuma obrigação de prestar contas de seus atos e, livres da *accountability*, ele e sua equipe pessoal são o alfa e o ômega da política. Lembrando ainda que instituições informais como o clientelismo e a corrupção, segundo esse autor, são fortemente atuantes na democracia delegativa, a participação popular e a transparência, estabelecidas pela LRF, assumem, no nosso entendimento, o *status* de elementos cruciais para o início de um processo de afastamento do modelo de democracia delegativa, em direção ao modelo de democracia participativa. Neste modelo, em oposição ao primeiro, o cidadão é um ator político crítico e consciente, que supera o papel de mero expectador, e que pensa comunitariamente (BAQUERO, 2001:22). Nesse sentido, o alerta de vários autores quanto ao risco de que tais espaços sejam utilizados para que a participação seja “administrada” (NOGUEIRA, 2004), fazendo com que os participantes assumam uma postura passiva e subalterna, merece, aqui, ser observado. Para Nogueira (2004), dois tipos de gestores ou governantes se abrem para a participação: os que utilizam a participação para dela se beneficiarem – são os demagogos – e outros que vivem a participação como veículo de emancipação – são os líderes revolucionários. Esse autor destaca, ainda, que no balanço crítico empreendido no Brasil sobre o orçamento participativo, registram-se as tentativas de apropriação deste com o objetivo de reduzi-lo a uma forma de administração de recursos e a sugestão de que, por mais que tenha avançado em direção a um formato democrático e deliberativo, a experiência não teve como deixar de ser contaminada por mecanismos clientelísticos de cunho partidário, pelo dirigismo governamental e pelo instrumentalismo eleitoral. Faz sentido, portanto, o alerta de Campos (1990:37) de que, no Brasil, muitas são as “associações” criadas na iniciativa oficial, para prevenir uma verdadeira participação. Em outras palavras, o que a literatura está

reconhecendo é que o exercício da democracia no Brasil ainda acontece de forma bastante controlada, como que contida numa moldura patrimonialista de difícil ruptura.

Souza & Lamounier (1989) também caracterizam a essência da cultura política brasileira, em termos históricos, como de ordem patrimonial. Cinco elementos são descritos por esses pesquisadores como expressões da “imagem essencial” brasileira, a saber: 1. O Estado, enquanto organização política e burocrática, desfruta de grau de autonomia bastante elevado frente à sociedade; 2. O Estado, para evitar o nascimento de novas forças organizadas que desafiem ou ameacem a sua organização, é capaz de intervir preventivamente em conflitos sociais; 3. Tal atitude, que tem dado lugar à repressão e à internalização do conflito, tornando-o parte das lutas dentro do setor público, reforça o caráter patrimonial do Estado, uma vez que esse processo torna menos visível a linha divisória entre o público e o privado; 4. Esse arranjo favorece a ação de *Rent-Seeking Groups* e; 5. Essa estrutura política embaça, em grande parte, estabilidade adquirida, graças à inércia das desigualdades sociais e expõe o fato de que aqueles que não têm acesso aos recursos políticos organizados procuram escapar de sua condição de pobreza através da mobilidade individual.

Vale ainda destacar que esses autores, embora admitam que, no Brasil moderno, existe uma sociedade semi-industrializada, predominantemente urbana e composta de segmentos importantes, razoavelmente organizados, reconhecem que, dado o caráter excludente de todo o sistema, a maioria marginalizada da população comporta-se de modo reverente, apático e submisso, o que para Akutsu (2002:54) vem evidenciar o fato de que, “*para uma parcela expressiva da população brasileira ainda valem os mesmos parâmetros históricos de caracterização da sociedade brasileira*”. Seibel (1997, *apud* OLIVEIRA, 2003) também reconhece que alguns ideários da modernidade, tais como a separação do público e do privado, a construção de uma moralidade pública, e a afirmação de uma sociedade de direitos, ainda não foram alcançados pela sociedade brasileira.

Também discutindo a cultura colonial brasileira em perspectiva histórica, Martins (1997:14) afirma que o Estado e a administração pública já nasceram patrimonialistas, uma vez que a estrutura de poder transplantada de Portugal para o Brasil baseava-se: 1. no poder absolutista de uma monarquia que se mantinha através do monopólio que possuía sobre o comércio e; 2. em um aparelho estatal ocupado por uma classe improdutiva economicamente. Portanto, também para este autor, a cultura política brasileira está enraizada em uma herança colonial patrimonialista e, não obstante as mudanças econômicas e sociais que o país tem sofrido, o nepotismo, o favoritismo, a corrupção e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, moldando, dessa forma, a percepção da sociedade com respeito ao Estado e também a organização da administração pública. Conseqüentemente, nesse cenário em que o Estado apresenta-se como uma entidade acima da sociedade, a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos raramente foi exigida como um direito de cidadania, resultando numa prática comum de se programar, independentemente da crise fiscal do Estado, despesas sem a devida identificação das necessárias fontes de financiamento (MARTINS, 1997). Neste aspecto, principalmente, é que se espera que o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal provoque grandes alterações.

Uma outra análise que merece, ainda, ser citada nesta revisão é a efetuada por Nunes (2003). Para este autor, o processo de construção institucional brasileiro é sustentado por quatro “gramáticas” definidoras de padrões de relações que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Considerando a primeira – o clientelismo – como antiga, uma vez que tem sido vista como uma característica do Brasil arcaico, e as últimas – corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos – como alternativas modernizantes àquela, este autor considera que o corporativismo reflete uma busca de racionalidade e de organização que desafia a natureza informal do clientelismo, uma

vez que é formalizado em termos de leis que se preocupam com incorporação e controle – embora não com o justo e igual tratamento de todos os indivíduos. O insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica, isto é, como o processo de proteção do núcleo técnico do estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediária; e o universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei e *check and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais. Entretanto, reconhece o autor, que tais alternativas modernizantes não foram suficientes para “canibalizar” a ordem tradicional a ponto de substituí-la completamente. Ao contrário, interagiram e se amalgamaram com o clientelismo, de modo que este, através de uma combinação sincrética, “se manteve forte no decorrer dos períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política”. (NUNES, 2003:33).

Acrescentamos, ainda, a essas análises, o diagnóstico que, segundo Santos Junior (2001), está presente em grande parte das produções acadêmicas e políticas contemporâneas de orientação neoliberal, que considera os governos dos países em desenvolvimento marcados pelo clientelismo, pelo fisiologismo, pela ausência de sentido público, pela incompetência de seus funcionários, por programas e projetos mal dimensionados, que geram frequentemente serviços públicos de baixa qualidade, práticas de corrupção e de suborno, gastos excessivos, entre outras condutas condenadas – tudo isso, conforme visto anteriormente, encaixa-se perfeitamente nas características do patrimonialismo.

4.3.5. O Patrimonialismo na História das Reformas da Administração Pública no Brasil

Guiados pela consideração de Baquero (2001), que alerta para o fato de que a compreensão da sociedade brasileira deve ser vista como resultado de um processo interativo e cumulativo de experiências vividas, cujas matrizes políticas podem ser identificadas pela determinação de seu processo de formação histórica, acreditamos que uma retrospectiva das reformas empreendidas, desde o período do Estado Novo, na administração pública, certamente contribuirá para a compreensão do porquê da nossa cultura ser qualificada como patrimonialista..

Inicialmente, parece-nos oportuno destacar que Rezende (2002 b:50) define reforma administrativa como políticas públicas que tem por objetivo elevar a performance de um dado sistema burocrático por meio da ação combinada em dois *fronts*: a) Introduzir ganhos de racionalidade na gestão financeiro-fiscal do estado e; b) Promover um conjunto de mudanças institucionais, visando às transformações nas estruturas de controle, gestão e delegação entre as diversas partes do sistema burocrático. Assim, pode-se afirmar que, para este autor, as reformas administrativas buscam atingir, simultaneamente, o ajuste ou equilíbrio fiscal e a mudança institucional.

Analisando a trajetória acumulada de reformas administrativas no Brasil, Rezende (2002 b:51) reconhece que estas, caracterizadas por serem muito fáceis de iniciar, porém muito difíceis de manter, têm falhado seqüencialmente, ou seja, a “baixa performance e os elevados gastos têm sido razões para novas reformas, porém, os crônicos problemas persistem: clientelismo, corrupção, reduzida eficiência, reduzido grau de profissionalismo, elevados gastos e *déficits* no setor público, bem como outros males burocráticos”. Campos (1990:42) corrobora a opinião de Rezende, ao afirmar que as reformas administrativas têm sido um clichê em todos os programas de governo dos últimos sessenta anos, e a comprovada

inutilidade dessas reformas, em termos de aperfeiçoamento do desempenho burocrático, tem sido comum a todas as iniciativas.

Três fatores são destacados por Rezende (2002 b) como características que potencializam o problema da falha seqüencial das reformas administrativas: O primeiro deles é o fator democracia, uma vez que, nesta, a implementação das reformas depende da construção de coalizões políticas com diversos setores burocráticos, não podendo, portanto, haver implementação de cima para baixo. O segundo fator é a baixa performance, pois em contextos em que existe um legado de baixa performance, dificilmente os setores burocráticos, por não associarem ganhos oriundos da elevação da performance, cooperam com políticas de reforma orientada pela performance. Finalmente, o terceiro fator é a relação direta entre descentralização e desequilíbrio fiscal, no qual se supõe que, quando a descentralização tem produzido problemas de equilíbrio fiscal, novas tentativas de expandir a descentralização são obstaculizadas por agendas de controle fiscal.

Podemos afirmar que a história das reformas administrativas no Brasil registra quatro (04) grandes momentos, os quais estão consubstanciados nos seguintes instrumentos: a) A instituição do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), em 1938, durante a ditadura do governo Vargas; b) A “revolução silenciosa” do Decreto Lei 200, durante a ditadura militar, em 1967; c) A promulgação da Constituição Federal, em 1988 e; d) A publicação do PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Verificaremos que, em cada um dos momentos mencionados, o esforço de eliminação do patrimonialismo fez-se, inicialmente presente, mas, em seguida, sofreu a frustração de vê-lo cada vez mais forte e atuante.

A criação do DASP constitui-se, portanto, na primeira investida contra o patrimonialismo no Brasil. Implantado no período pós República Velha (1989-1930), época em que o coronelismo dava o tom nas relações políticas, o DASP foi encarregado de

implementar as diretrizes de inspiração britânica propostas por Getúlio Vargas, e a sua criação representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica, simbolizando a busca da racionalidade (BRESSER PEREIRA, 2001; NUNES 2003). Convém destacar que, de acordo com Nunes (2003), tal centralização refletia, também, além da opção brasileira pela modernização, um desejo dos banqueiros internacionais que, insatisfeitos com a estrutura oligárquica e federal do Brasil, ao negociar empréstimos para o país, solicitavam o estabelecimento de um sistema mais centralizado. Como se vê, a influência do capital financeiro internacional na tomada de decisão dos governos brasileiros vem de longa data.

Dentre as principais realizações do DASP, destacamos: o ingresso no serviço público por concurso; critérios gerais e uniformes de classificação de cargos; organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático; administração orçamentária; padronização das compras do Estado; racionalização geral de métodos e cooperação no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos) nas áreas econômica e social.

Observa-se, na literatura (por exemplo: NUNES, 2003; BRESSER PEREIRA, 2001; MARTINS, 1997; PINHO, 1998 e NOGUEIRA, 1998), que a reforma empreendida por Vargas não logrou atender às verdadeiras e contraditórias necessidades da sociedade e da política brasileiras, uma vez que o Estado, mesmo necessitando de uma burocracia profissional, fazia concessões ao velho patrimonialismo. Ademais, não tendo o DASP conseguido sanear as contradições da administração estatal, uma vez que, pressionada por práticas clientelistas, notadamente as indicações para cargos públicos pelos partidos políticos, a reforma proposta foi de tal forma distorcida, a ponto de fazer surgir um híbrido administrativo, isto é, uma administração na qual a estrutura burocrática e a estrutura patrimonialista convivem lado a lado. Para Nunes (2003:55), esse processo de centralização significou a transferência ou, melhor dizendo, a nacionalização de quase todos os recursos

para o exercício do clientelismo pelo governo federal, oportunidade em que este se transformou no único e todo poderoso *patron*.

Se o DASP é reconhecido como a primeira tentativa de implantação da burocracia de Weber, o Decreto Lei 200/67 é considerado como a primeira tentativa de implantação de uma administração gerencial no Brasil. Pretendendo contornar a rigidez das estruturas da administração direta e introduzir o espírito gerencial privado na administração paraestatal, o pressuposto reinante era de que não havia como salvar aquele Estado, portanto fazia-se necessária a construção de um outro, em paralelo, no qual as decisões eram tomadas por uma burocracia insulada, portanto protegida da ação de interesses clientelistas. Assim, segundo Nogueira (1998), esse novo estatuto se apoiou em princípios estratégicos – planejamento, descentralização, coordenação e controle -, estimulou forte expansão das empresas estatais e de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias), buscou estimular e expandir o sistema de mérito, além de ser favorável ao reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em ministérios.

Mesmo assim, o Decreto Lei 200/67 não conseguiu deter o patrimonialismo. O próprio Bresser Pereira exemplifica tal situação ao destacar que a permissão de contratação de empregados sem concurso público facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas, e evitou o desenvolvimento de carreiras de altos administradores. Além disso, o fato de o setor paraestatal manipular um elevado volume de recursos, estando livre da supervisão da sociedade e tendo sido suprimida a intermediação política, viabilizou a captura de setores e de recursos do Estado por interesses privados, tornando ainda menos nítidos os limites entre tais esferas (MARTINS, 1997).

Se o desenho institucional tecnocrático implementado pelo regime militar, embora dicotomizante, por um lado, insulou o Estado do patrimonialismo oriundo da política, por outro não logrou preservá-lo da influência patrimonialista tecnocrática, que, através de formas como a dos anéis burocráticos e estratégias de ganhos crescentes auto-orientados (*rent-seeking*), manteve acesa a chama da cultura patrimonialista” (MARTINS, 1997:179).

Já no período da redemocratização, que coincide com o esgotamento do chamado Estado desenvolvimentista, os esforços focalizam-se no combate a crise econômica que assola o país. Assim, é que Sarney limitou-se a executar os planos de governos construídos por Tancredo Neves, criando ministérios e secretarias para acomodar, no governo, os partidos políticos que formaram a coalizão que garantiu a transição do regime militar para o governo civil (MARTINS, 1997), pois, como no velho patrimonialismo, se “existem pessoas que precisam de cargos, então estes têm que ser criados para as pessoas” (PINHO, 1998:62). É desse período que resulta mais um momento de reformas no Brasil, desta feita por meio da promulgação da Constituição Federal, a nossa atual Constituição-cidadã.

A Constituição Federal promulgada em 1988, ao restringir a expansão do Estado, adotou o caminho inverso ao que vinha sendo seguido pela reforma anterior. A partir de então, empresas públicas, estatais, autarquias e fundações só poderiam ser criadas mediante lei. Além disso, instituiu critérios de regras e hierarquias iguais para todos – o Regime Jurídico Único – estabeleceu o concurso público como meio de ingresso ao serviço público, e estendeu à burocracia muitos dos direitos sociais, antes privilégios apenas dos empregados do setor privado. Destaque-se, ainda, que a legitimação da participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas foi efetivada com a promulgação da nova Constituição. Como assevera Santos Junior (2001), nesse novo contexto, a criação de conselhos municipais (como por exemplo, os da área de saúde, da criança e adolescente e do setor de assistência social) proliferou no país, principalmente porque, de sua criação, depende o repasse dos recursos da União às instâncias sub-nacionais.

Para Bresser Pereira (2001), com a nova Constituição Federal, voltou-se aos anos 30, uma vez que os constituintes, ignorando as novas orientações da administração pública, perceberam apenas que a burocracia clássica não havia sido plenamente instaurada e que as

estratégias descentralizadoras não eram tão seguras contra o empreguismo, teriam sacramentado os princípios de uma administração pública arcaica. Nogueira (1988) também reconhece que a nova carta, embora ampliando os direitos de cidadania, beneficiando a massa dos trabalhadores, e concedendo estímulos à universalização do mérito e à introdução de novas modalidades de gestão nas áreas sociais, associadas à idéia da descentralização participativa, não conseguiu deixar de contemplar as pressões advindas dos diversos segmentos e interesses alojados no aparato administrativo. A Constituição-cidadã, portanto, estaria “enxertada” de privilégios pouco justificáveis e de uma racionalidade de difícil operacionalização.

Conforme fica evidenciada nessa revisão, apesar das três tentativas de reformas promovidas na administração pública brasileira, o patrimonialismo nunca foi daqui erradicado. Ademais, nota-se que a eficiência e o controle dos gastos públicos não se efetivaram, e que a prestação de contas e a responsabilização da administração pública pelos seus atos nunca se configuraram em um valor a ser observado. Tais expedientes só fortalecem o quadro interpretativo da realidade brasileira sugerido por Nogueira (1998), que, admitindo a natureza híbrida e diádica do Estado brasileiro, considera-o do tipo burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita que dificulta a plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Este Estado, segundo o mesmo autor, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites:

Nossa burocracia, por exemplo, não rompeu com as formas patrimoniais derivadas da ordem colonial e reproduzidas pela ordem republicano-oligárquica que precedeu a industrialização. Além do mais, não recortou para si um espaço próprio, no qual pudesse ganhar isolamento, elaborar seus símbolos e tentar cumprir aquela função que Weber lhe imaginava reservada: dominar as práticas administrativas e, através delas, superpor-se à política e à vida estatal. Ao invés disso, a burocracia sempre esteve vinculada aos interesses sociais, sendo invariavelmente capturada por eles ou por eles envolvida. Esteve imersa em um processo no qual domínio público e domínio privado se interpenetram, no qual a gestão política apresentava-se como

assunto de interesse particular dos funcionários e não como assunto pertinente ao campo dos interesses objetivos.(NOGUEIRA, 1998:204)

As mudanças que se seguem são formuladas e implementadas pelos governos eleitos pelo voto popular, sendo a primeira delas pelo Presidente Fernando Collor. Ao assumir o governo, em 1991, este trouxe à pauta uma reforma administrativa que, além de desprovida de um projeto compreensivo, padeceu de uma implementação desastrosa ao adotar medidas que atingiam simetricamente o setor público, não considerando as efetivas condições de funcionamento dos órgãos governamentais, seus papéis e seus distintos graus de eficiência (AZEVEDO & ANDRADE, citados por PINHO, 1998:69-70). Para Martins (1997:180), registra-se, nesse governo, a maior estrutura patrimonialista da história da república, o esquema PC. Com a revelação do esquema de corrupção que levou ao *impeachment* do presidente Fernando Collor, a reforma do aparelho do Estado deixa o centro das preocupações do Governo Itamar Franco, vice-presidente que substituiu Collor, para só adquirir visibilidade a partir do Governo de outro Fernando, o Fernando Henrique Cardoso, com a publicação do Plano Diretor da Reforma da Administração e do Estado (PDRAE), em 1995.

Partindo do pressuposto da existência de uma distinção fundamental entre o núcleo burocrático do Estado e o setor de serviços sociais e de infra-estrutura, para efetuar a reforma do aparelho do Estado, em 1995, o mentor do PDRAE, Bresser Pereira (2001), afirma que era necessário tornar a administração pública mais flexível e eficiente, reduzir o seu custo, melhorar a qualidade dos serviços prestados e valorizar o servidor. Para alcançar tais objetivos, reconhece este autor que o aprofundamento da burocracia clássica seria necessário, ou seja, mais uma vez seria preciso promover a profissionalização do serviço público, protegendo-o contra o clientelismo e a corrupção. Conforme lecionado por Nogueira (2004), ainda que ao preço de uma hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do Estado ao mercado, essa reforma administrativa ajudou a criar focos de incentivo para a “atualização” do modelo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de

mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Em poucas palavras, podemos afirmar que, sessenta anos após a chegada de Weber ao Brasil, o patrimonialismo ainda ocupa o cerne das ações reformadoras, e que a burocracia clássica, diferentemente do que o senso comum apregoa, não foi abandonada quando da implantação do modelo gerencial. Na crítica de Pinho (1998), as reformas estruturais empreendidas até então não tocaram nas questões estratégicas, as quais permanecem não sendo priorizadas. Na análise deste autor, a consequência da ausência desse enfrentamento é que o Estado brasileiro tende a assumir agora a forma de uma “trifrontalidade”, ou seja, às camadas patrimonialista e burocrática agrega-se uma de cunho gerencialista (Pinho, 1998:76).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, pela análise até aqui empreendida, indica que a implantação dos controles rígidos nela determinados, paradoxalmente, não abandona, mas ao contrário, aprofunda as características da burocracia clássica dentro de um modelo gerencialista, visto que, embora orientada por resultados, esforços são concentrados no controle dos procedimentos e das ações dos gestores públicos. A Lei, portanto, junta-se às tentativas anteriores de contenção do patrimonialismo, desta feita priorizando uma questão estratégica, buscando por fim a irresponsabilidade na administração das finanças públicas, que, conforme ficou evidenciado, contribuiu de forma significativa para a resistência da cultura patrimonialista na gestão pública no Brasil. A retrospectiva das reformas anteriormente empreendidas revela ainda que, não obstante as tentativas institucionais antipatrimonialistas implementadas, o Estado brasileiro resiste a não se abrir para o controle da sociedade (PINHO & AKUTSU, 2003). Verificar, pois, se Lei de Responsabilidade Fiscal conseguirá tal intento é um dos objetivos dessa pesquisa.

5. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

O objetivo deste capítulo é analisar e interpretar o conteúdo das entrevistas realizadas com agentes do executivo municipal dos seis municípios pertencentes à região metropolitana de Salvador, objeto da pesquisa, bem como o conteúdo dos relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, referentes à prestação de contas do último ano disponível no *site* dessa entidade – no caso 2002 –, relacionando-os com o referencial teórico pesquisado, a fim de responder as nossas questões explicitadas no primeiro capítulo dessa dissertação: 1. Quais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal exercem impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos dos municípios selecionados? Tais impactos têm reflexos na cultura política do patrimonialismo?

De antemão, cumpre-nos informar que, verificando o quadro geral de prestação de contas por municípios, apresentado no *site* do Tribunal de Contas dos Municípios referente aos últimos seis anos (1997 a 2002, portanto, desde três anos antes da aprovação da LRF), constata-se que não houve alterações significativas das decisões proferidas pelo citado órgão fiscalizador, evidenciando uma inércia comportamental dos entes federativos, com prevalência das aprovações com ressalvas. A exceção é feita, apenas, para o município de Salvador, que recebeu aprovação de suas contas, portanto, sem ressalvas, nos exercícios de

1999, 2001 e 2002, e de Candeias, cujas contas foram reprovadas no exercício de 2002¹². O quadro abaixo exposto demonstra o *status* proferido pelo TCM das contas dos municípios pesquisados:

Municípios	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Camaçari	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR
Candeias	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR	R
Dias D'Ávila	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR
Lauro de Freitas	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR
Salvador	AcR	AcR	A	AcR	A	A
Simões Filho	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR	AcR

Quadro 6 : Decisões Proferidas pelo TCM Referente a Prestação de Contas

Legenda: A = Aprovada AcR = Aprovada com ressalvas R = Rejeitada

Elaboração da autora.

Fonte: www.tcm.ba.gov.br consulta em 02/05/04

5.1 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES PESQUISADOS QUANTO À IMPORTÂNCIA DA LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 101/2000, A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Devemos observar, de antemão, que os depoimentos abaixo analisados, revelam muito do tipo de situação com que se depara cada gestor entrevistado. Noutras palavras, estamos reconhecendo que a realidade enfrentada por um gestor de Salvador, por exemplo, é muito diferenciada daquela dos gestores de outros municípios, e que, também entre estes, existem realidades bastante distintas.

¹² De acordo com o artigo 40 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, as contas serão consideradas:

- I** - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
- II** - regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas;
- III** - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
 - a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 - b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não razoável;
 - c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.

A primeira pergunta formulada aos gestores buscou conhecer a opinião deles sobre a importância da aprovação da Lei e, de acordo com os relatos, percebe-se que, de forma generalizada, estes consideram a aprovação da Lei uma medida positiva e sem a qual o equilíbrio das contas públicas no Brasil dificilmente passaria a ser uma meta perseguida pelos gestores públicos. A expressão “criar cultura”, por exemplo, utilizada pelos gestores nos depoimentos, apresentados a seguir, confirma o exposto pela teoria da cultura política sobre a existência de influências mútuas entre estrutura e as atitudes políticas dos atores:

Eu acho muito interessante porque muitos prefeitos, eles talvez não tivessem conhecimento da sua tamanha responsabilidade”.

“... o advento da LRF propiciou aos municípios fazer um ajuste nas contas, para evitar, principalmente o déficit imoderado, o que era uma coisa comum nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios. Então você saía de uma administração, deixava uma dívida muito grande. Quem lhe sucedia assumia essa dívida, transferia isso para a União, depois se abria nova linha de financiamento junto aos bancos, principalmente os estaduais. E a União, eu acho que com essa implantação dessa LRF, ou seja, ela motivou ao administrador que ele, num linguajar popular, fritasse o porco com a própria banha, ou seja, você só deve gastar o que arrecada. Eu tenho certeza que, se não fosse o advento da LRF, essa prática de se acumular déficit imoderado continuaria sendo uma prática corriqueira”.

“A lei vem para criar uma cultura de equilíbrio das contas. Equilibrar contas é você quantificar o seu gasto e ver se tem receita suficiente para manter. Isso está bem claro, é o mandamento número um da lei”.

“Eu tenho dito sempre que a LRF veio para proteger o governante, o dirigente do município, o dirigente de um estado, o dirigente da nação. Ela vem realmente para contribuir”.

“Eu acho que a Lei veio ajudar, veio favorecer o equilíbrio das prefeituras. Eu sou favorável a Lei, talvez em alguma coisa ela pudesse ser mais flexível, mas dentro do negócio ela melhorou.

Observa-se, também, em relação aos entrevistados, o reconhecimento de que o endividamento descontrolado e o desequilíbrio fiscal se constituem em verdadeiros obstáculos para o desenvolvimento social. Os depoimentos abaixo descritos levam-nos a inferir que, pelo menos, de forma embrionária, o consenso de responsabilidade fiscal nos atores políticos, alegada por Loureiro e Abrúcio (2002), começa a ser formado nos gestores pesquisados, já que o equilíbrio das contas públicas se constitui, atualmente, em uma preocupação para estes.

O que é que eu entendo disso aí é que, para que você tenha condição de melhorar a capacidade de investimento você tem que ter controle no gasto. [...] Quando você

cria uma condição de honrar o pagamento da dívida, você está criando a condição de abrir uma nova linha de financiamento, você se credencia a novos programas, principalmente por parte dos municípios, que o próprio governo federal, através de seus ministérios tem aí ofertado a essas cidades, e você cria uma condição de adimplência para com organismos extremamente importantes e de parceria, como o Banco do Brasil, a própria Caixa Econômica. Então são instrumentos que o administrador público deixava em segundo plano, ou seja, ela se avolumava, a dívida, e se tomava empréstimo. E aí você vê a dificuldade que a sociedade tinha em ser beneficiada, porque quando você avolumava essa dívida você ia numa instituição bancária, toma novo empréstimo, mas não para investir no social, não para investir em infra-estrutura, e sim para pagar a dívida. Você estava penalizando a comunidade duas vezes, porque você estava tomando dinheiro para pagar dívidas, ou seja, esse dinheiro não chegava na ponta. Então, quando se têm limitações e regras para que você cumpra o pagamento da dívida, você tem condições de se habilitar em outros programas que vão atingir diretamente a sociedade. Quando você não tem essa limitação chega um momento que você tem que pagar essa dívida. E ao chegar esse momento, em que você endividou demais o município e não atingiu esses objetivos, você acaba recorrendo às instituições bancárias, endividando mais uma vez o município, muitas vezes para pagar dívidas com a burocracia estatal, ou seja, água, luz, telefone. Ora, você tomar empréstimo para honrar compromisso com consumo de água, com gasto de energia, e com telefone, realmente você não está levando uma satisfação para a sociedade”.

“O equilíbrio fiscal é muito, muito necessário. Recentemente falei numa emissora aqui, sobre esse último ano de gestão dos prefeitos, quanto ao controle do seu caixa. Só assumir compromisso se tiver, nesses últimos dois quadrimestres restantes de gestão, recursos para suprir ou cumprir as suas metas”.

“É importante porque quando você vai ao supermercado, você quando faz as compras de sua casa, seja sua compra semanal, mensal, até quem faz a compra diária, só consegue passar no caixa se tiver o dinheiro correspondente. Então esse é o espírito da Lei. Eu acho que é o espírito do que deve ser feito. Tanto na iniciativa privada quanto no setor público, quanto na casa da gente.”

Eu tenho que planejar a minha despesa, saber de quanto eu vou ter de folha de pagamento durante o ano, saber quanto eu vou ter despesa fixa, quanto eu vou poder investir. Para que eu possa chegar ao final do ano sem deixar débito para o ano seguinte, mesmo estando na minha gestão ainda.

“O equilíbrio fiscal é necessário, desde quando você não pode gastar mais do que arrecada. Então a base de LRF é essa. Monitorar as prefeituras através de relatórios para que a gente tenha na realidade parâmetros de determinados gastos.

De fato, os relatos constantes nas decisões proferidas pelo TCM mostram que 66% dos municípios pesquisados (Dias D’Ávila, Lauro de Freitas, Salvador e Simões Filho) obtiveram superávit orçamentário, uma vez que ficou demonstrada que, ao se comparar a receita arrecadada com a despesa executada, identifica-se a superioridade da primeira. A exceção ao comportamento coube aos municípios de Camaçari e de Candeias, onde foram constatadas evidências de gastos superiores à arrecadação realizada no exercício de 2002:

Existência de déficit orçamentário, demonstrando que o Município gastou mais do que arrecadou”. (Parecer Prévio 873/03 – Candeias – p.20)

Comparando-se a Receita Arrecadada com a Despesa Executada, identifica-se um Déficit Orçamentário de R\$ 16.463.475,73 (Parecer Prévio 849/03 – Camaçari – p.06)

Percebemos, também, que a expectativa dos entrevistados quanto à contribuição da LRF para a erradicação da prática da herança fiscal de final de mandato é bastante positiva, não obstante o reconhecimento de que, possivelmente, tal erradicação ainda não seja atingida nesta administração. Nesse aspecto, podemos afirmar que tal reconhecimento se justifica, haja vista o mencionado exemplo do déficit orçamentário ocorrido nos municípios de Candeias e de Camaçari:

Agora, com o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou ótimo. Porque quem chegar, quem me suceder não herda dívida. É importante isso: o gestor chegar, encontrar tudo zerado e ele começar o trabalho dele”.

“... eu acredito que as condições, até porque o governo federal, ele é muito rigoroso na avaliação de desempenho de cada município, eu tenho certeza que o equilíbrio fiscal a nível do município, ele vai ter um outro comportamento, já está tendo e aqui no município eu posso lhe presenciar isto e tenho certeza que apesar de todas as dificuldades que ocorreram para se enquadrar nessa Lei, eu acho que o caminho para que se equacione o equilíbrio fiscal, e a LRF veio com esse intuito, eu tenho certeza que esse objetivo a cada ano vai se materializando”.

“Eu digo que ela vem para acabar. Como esse estoque existente é extremamente alto. Em todos os municípios esta é uma queixa, que essa herança é muito grande, não foi diferente para nós”.

“Eu acho que melhora bastante. Agora, com certeza, é como eu lhe disse, precisava haver uma certa flexibilidade por causa desses problemas, que como eu te falei anteriormente, das quedas de receitas, de problemas que a gente pode considerar que são acidentes de percurso”.

“Não acaba agora totalmente não. Teremos alguns meninos reprovados ainda apostando no rito de um bom advogado, que não dá nada”. (grifo nosso)

Como se vê, embora inicialmente os gestores tenham, categoricamente, se pronunciado positivamente a respeito da importância da Lei, no decorrer da entrevista começaram a revelar aspectos que indicam que a cultura política obstaculiza o cumprimento da Lei. Essa contradição pode ser percebida em expressões como “precisava haver uma certa flexibilidade”, “meninos reprovados”, “o governo federal é muito rigoroso na avaliação dos municípios”, “monitorar as prefeituras”, etc.

5.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES QUANTO AOS PRINCÍPIOS DA LRF

5.2.1 Quanto ao Planejamento

O adequado planejamento das ações de governo e da execução orçamentária é um dos procedimentos destacados pela LRF para que a disciplina fiscal seja alcançada. Tanto é assim, que a conexão e a articulação entre os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual), tornaram-se obrigatórias com a sua aprovação.

Questionados quanto aos efeitos de tal vinculação, os entrevistados revelaram que os instrumentos, tão valorizados a partir da aprovação da LRF, ainda não atuam como orientadores para elaboração e execução orçamentária:

A gente não percebe ainda uma perfeita sintonia entre essas três fases de planejamento. Eu acho que a LRF, se os órgãos fiscalizadores praticarem, na sua essência, as penalidades ao administrador público, principalmente governador, prefeitos, e à própria União, de que esses três elos têm que andar de uma forma coesa, eu acho que trará uma série de benefícios principalmente para o PPA, que é uma coisa que a gente percebe que fica muito aquém.

Os municípios de pequeno e médio porte até hoje têm dificuldades de operacionalizar esses instrumentos: o PPA, a LDO e o orçamento, porque nesses municípios tais instrumentos ainda estão a cargo dos escritórios de contabilidade. Os municípios ainda não têm estrutura de planejamento, de acompanhamento de metas dos programas de governo que vêm desde o discurso inicial, de palanque, da proposta de trabalho do prefeito.

Têm prefeitos aí que pegam o talão de cheques e saem comprando. O contabilista ou alguém do orçamento, licitação começam a fazer o processo do final para o início. Não se cabe mais fazer isso.

Não obstante as dificuldades assumidas pelos entrevistados quanto à operacionalização desses instrumentos, os mesmos consideraram que as determinações da LRF ajudam no planejamento de suas ações:

Não dificulta em absolutamente nada. Facilita, inclusive.

A lei é fundamental no planejamento. Ela veio reforçar de uma forma muito positiva o planejamento.

Quanto mais você planeja mais você vai ter uma execução fiscal boa e vai gastar com mais transparência em cima daquilo que a Lei lhe permite.

... a LRF é basicamente planejamento. Então ela veio colocar a importância do planejamento nas ações na política pública.

Mas é um bom instrumento de planejamento. É o que eu chamo normalmente de carta de navegação, plano de vôo. Se não tiver o mínimo possível, a gente se choca com a montanha.

Constatamos, aqui, outra contradição nos relatos. Ora, se um dos pilares da lei é o adequado planejamento das ações do governo, e, se ela veio dar um “reforço positivo”, como se justificam as expressões reveladoras de que há “falta de sintonia”, que os instrumentos de planejamento “estão a cargo dos escritórios de contabilidade”, e o “fazer o processo do final para o início?”.

De fato, os dois relatórios do Tribunal de Contas dos Municípios, abaixo mencionados, confirmaram a falta de sintonia entre tais instrumentos e/ou a fragilidade na sua elaboração. Os demais (quatro) limitaram-se a registrar que tais instrumentos foram elaborados, não emitindo, portanto, opinião sobre a qualidade destes:

Recomenda-se que a Prefeitura de Camaçari aperfeiçoe a elaboração de tal instrumento, sob pena de não obter um melhor desempenho gerencial” (Parecer Prévio 849 / 03- Camaçari – p.03).

“Destaque-se, outrossim, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Salvador deve evoluir para contemplar as determinações constantes do artigo 4º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00, quais sejam: Demonstrativo das Metas Anuais, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores (§ 2º, inciso II); Evolução do Patrimônio Líquido (§ 2º, inciso III); Avaliação da Situação Financeira e Atuarial (§ 2º, inciso IV); Margem de Expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (§ 2º, inciso V) e o Anexo de Riscos Fiscais (§ 3º), que são os passivos contingentes que poderiam vir a afetar o alcance das metas fiscais fixadas pelo Município” (Parecer Prévio 870 / 03 – Salvador – p.05).

5.2.2 Quanto à Transparência

A transparência da gestão fiscal é um dos destaques da LRF e está consubstanciada num ciclo composto de três momentos distintos: ampla divulgação, inclusive em meios

eletrônicos de acesso público dos instrumentos de planejamento, relatórios e demonstrativos, participação popular na elaboração dos planos, LDO e LOA, e realização de audiências públicas quadrimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Perguntamos, então, aos entrevistados como se dá a transparência na sua administração, e percebemos que o aspecto da publicação dos relatórios é o que tem despertado, em todos, a maior preocupação:

Eu acho que quem não deve não teme. Eu acho que as contas públicas, o nome já diz: contas públicas. Elas têm que estar à disposição do público. As nossas contas estão à disposição do público na prefeitura, na câmara municipal, no tribunal de contas, e na Internet, no site da UPB e também no site do próprio Tribunal de Contas dos Municípios. Então ela pode ser consultada, pode ser verificada, e como eu sempre digo e repito, as contas são públicas.

Hoje a gente vive sob constante transparência. É publicado bimestralmente e quadrimestralmente e tem acesso também, independente daqui, aos balancetes, aos processos nos Tribunais de Contas, então hoje a gente vive com a fiscalização constante da população, da câmara de vereadores, de todas as pessoas. E prestando contas ao Tribunal de Contas do Município, do Estado, da União dentro do prazo previsto. Porque eles são rigorosos nesse contexto.

Eu acredito que a LRF apenas trouxe um alerta para a sociedade, e que essas peças que já fazem parte do contexto da política orçamentária e financeira do país, apenas ela contextualizou e trouxe uma maior clareza para a sociedade, para o contribuinte de que essas contas têm que ser de uma forma mais simples possível e divulgadas para que o contribuinte principalmente possa ter acesso às informações de para onde estão indo os recursos públicos. Então eu acredito que com a LRF, isso trouxe um novo alento para a sociedade, de como ela pode cobrar do poder público a divulgação de onde estão aplicados esses recursos.

Não obstante as manifestações positivas dos entrevistados quanto à publicação dos relatórios, observa-se nas decisões do TCM que um verdadeiro descaso ao cumprimento dessa determinação ainda ocorre em três, portanto 50%, dos municípios da região pesquisada, uma vez que nestes, a publicação não se efetivou conforme determinado pela LRF:

Não há registro no Pronunciamento Técnico quanto à publicidade dos Relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Fica advertido (a) o (a) Gestor (a) que o descumprimento das normas a eles atinentes implica em sanções rigorosas que incluem processamento e julgamento por indisciplina fiscal (Parecer Prévio 873 /03 – Candeias, p 13 e Parecer Prévio 810 /03 – Dias D'Ávila, p. 06).

Com relação à publicação, o Gestor acosta às fls. 830 CERTIDÃO emitida por este Tribunal dando conta da regularidade no que se refere aos prazos da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumidos da Execução Orçamentária exceto quanto

aos últimos quadrimestre e bimestre, respectivamente, que foram publicados somente em 11/07/2003 (Parecer Prévio 881/03 – Lauro de Freitas – p.03).

Verifica-se, nesse ponto, que a noção de *accountability* política construída por Schedler (1999) não alcançou, em dois dos municípios pesquisados, o caráter bidimensional, já que nem mesmo a capacidade de resposta dos governos – a *answerability* – isto é, a obrigação de os detentores de mandatos públicos informarem e explicarem os seus atos não se efetivou, ainda que determinado pela LRF.

Consegue-se inferir, ainda, que a participação popular não é percebida pelos entrevistados como parte do processo de transparência da administração municipal, visto que esta não foi mencionada nos depoimentos. Assim, depreende-se que o real significado de transparência da gestão fiscal exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e destacada por Vignoli (2002) como além da publicação dos atos oficiais, ainda não foi internalizado pelos entrevistados, e que a diminuição da assimetria informacional entre administração pública e sociedade ainda precisa ser conquistada.

5.2.3 Quanto ao Controle

Conforme dito anteriormente, o controle horizontal das contas públicas com o advento da LRF foi cuidadosamente reforçado, ao se estabelecer que a fiscalização das suas normas será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público. O controle social também foi destacado por meio do incentivo à instituição de mecanismos de participação popular na elaboração dos planos e pela a determinação para que os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas sejam amplamente divulgados. A expectativa, segundo Vignoli (2002) é de que estes contribuam para que a norma técnica e legal prevaleça sobre os

critérios obscuros, que, muitas vezes, acabam norteando a apreciação das contas pelo Poder Legislativo. Em outras palavras, espera-se que o advento da LRF contribua para o reforço mútuo de ambas as dimensões de controle, o horizontal e o vertical.

Ao questionar os gestores sobre o que eles pensam a respeito de tal controle, os depoimentos não revelaram preocupações ou resistências quanto ao efetivo controle da sua gestão pelos órgãos institucionais responsáveis. Mais que isso, dois depoimentos desqualificaram o trabalho destes órgãos, ao mencionar que o Tribunal de Contas deveria ser mais rigoroso e que a Câmara de Vereadores não teria condições de avaliar e julgar as contas públicas:

E eu acho que o órgão fiscalizador do município deveria ter mais rigor na fiscalização. Quando tiver alguma dúvida, alguém denunciou ou se alguém do tribunal tem alguma dúvida, venha in loco verificar. Porque aconteceu muito, no passado, gestores dizer que fez uma obra, pagou com o dinheiro do povo e aquela obra não foi executada. Aqui mesmo eu encontrei inúmeros casos desses. É preciso que o Tribunal de Contas tenha mais rigor, que venha in loco ver se realmente fez a obra, entendeu? Então a Lei de Responsabilidade foi ótima. Para mim foi importantíssima, porque o gestor, ele vai pensar duas vezes em fazer uma obra que não possa pagar, em deixar restos para os outros, em usar a prática de corrupção. Vai pensar duas vezes. Mas continuo dizendo, deveria o Tribunal de Contas ter mais rigor.

A Câmara de Vereadores ainda não tem o entendimento claro do que vem a ser a LRF. Infelizmente. No pique que a gente vai aí, ainda leva uns cinco ou dez anos pra todo mundo entender.[...] E sobre o Tribunal de Contas, que é um órgão que auxilia a Câmara na análise das contas públicas, tem o entendimento da LRF formal, com respostas retardadas, que hoje o prazo para obtermos uma informação sobre as nossas contas está levando de 06 a 08 meses, com atraso, quando é feito a análise dessas contas.

Mesmo nos depoimentos dos que reconheceram haver avanço na atuação dos órgãos de controle, nota-se, curiosamente, que estes não são vistos como vigilantes, mas como órgãos importantes no sentido de dar maior conforto e segurança aos governantes:

Eu acho que houve uma evolução dos órgãos de controle. E nós nunca tivemos problemas em nenhum nível, de discutir as contas da prefeitura, seja a nível de câmara municipal, nem a nível de qualquer indagação pública de qualquer cidadão, e também dos órgãos de controle, enfim com os tribunais de contas. Além disso nós criamos a, no início de 2001, a Controladoria do Município, que é justamente para aprimorar e dar mais tranquilidade ao gestor com relação à aplicação dos recursos, com relação à forma como está se gastando o dinheiro público. Então na realidade, eu encaro tudo isso hoje, LRF, órgãos controladores, órgãos fiscalizadores como uma forma de eu dormir melhor. Então para mim isso pode ser resumido dessa forma.

Mudou porque, por exemplo, hoje nós temos que fazer essas audiências públicas lá na câmara, os vereadores têm um acesso mais fácil ao Tribunal e nós temos aqui também uma quantidade de vereadores. Hoje nós temos oposição, temos essa coisa toda, entendeu? A mudança que houve é normal dentro do quadro político do município. Em decorrência da Lei não. Hoje em dia nós estamos sendo mais observados. Isso em nível do quadro político.

Percebe-se, assim, que predomina, na percepção dos entrevistados, que os órgãos institucionais de controle ainda não se apropriaram do reforço do poder fiscalizatório atribuído pela LRF, evidenciando que, para eles, o processo de mudança de cultura, realmente, se dá de forma bem lenta. Destaque-se, ainda, que a atuação dos vereadores situados na oposição é que foi citada como uma preocupação para os gestores, ou seja, a tarefa de controlar o executivo não é vista como tarefa do Legislativo como um todo.

A mesma percepção ocorre quanto à sociedade. No entendimento dos entrevistados, a opinião que predomina é a de que a disponibilidade das informações fiscais pouco motivou o avanço do controle social:

Os questionamentos são muito poucos. Inclusive porque eu procuro distribuir em miúdos as despesas. Por exemplo: na educação eu gastei X com folha de pagamento, X com material didático, X com reforma de escolas, X com material de limpeza. Na saúde a mesma coisa. Então os questionamentos são pouquíssimos. As obras que eu faço o povo está vendo, entendeu? Agora mesmo estou fazendo várias obras nos distritos. A grande maioria do povo da sede não vai aos distritos. Então eu digo, foi realizado obras em X ruas do distrito tal. Pode ir lá que vocês vão constatar.

Em relação à comunidade, a comunidade ainda não entende esse processo.

Com relação à cobrança da comunidade não, porque exatamente é a questão da transparência, a comunidade está vendo os trabalhos que estão sendo feitos. Nós fazemos as atas lá na câmara de vereadores, as audiências públicas, onde são apresentadas no quadrimestre todas as ações, então são três audiências públicas por ano onde são apresentadas no quadrimestre a execução orçamentária, tudo o que foi feito, tudo o que foi planejado, tudo o que foi efetivamente gasto, o que foi preciso mudar por necessidade de urgência, de emergência, então a população em si, não.

Consegue-se inferir, dos relatos acima, que, embora a aprovação da LRF contribua para o avanço, no campo formal, do processo de *accountability* no Brasil, os gestores ainda não observaram avanços significativos na atuação, por conta das determinações contidas na LRF, dos mecanismos horizontais e verticais em três dos municípios pesquisados. O que os depoimentos revelam é que estes permanecem deficientes.

Mesmo no conteúdo das entrevistas dos gestores que admitiram que a LRF estimulou o controle social das contas públicas, o que se percebe é que estes parecem mais idealizadores do que real, já que nenhum acontecimento foi citado para ilustração:

Olha, dá para perceber que há uma mudança de postura por parte da sociedade. A gente percebe claramente que algumas informações, que muitas vezes por causa da própria complexidade da matéria orçamentária-financeira, que é uma linguagem muito tecnocrata, vamos dizer assim, a gente já percebe que as pessoas buscam agora, através dessas divulgações, dessa imposição, cada vez maior de a gente mostrar através de relatórios onde está sendo aplicado cada centavo pelo poder público, as pessoas manifestam uma certa necessidade de buscar as informações, de uma forma mais coerente. Isso já é uma demonstração muito clara por parte da sociedade. Até porque, como eu coloquei, essa LRF foi muito bem trabalhada a sua divulgação e isso trouxe para a sociedade um alento, de como ela poderia buscar maiores informações.

5.2.4 Quanto à Responsabilização

As sanções institucionais e pessoais criadas para garantir a efetividade da LRF deverão ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. E, nesse sentido, alterações foram processadas no Código Penal Brasileiro por meio da Lei 10.028/00, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, a fim de assegurar a responsabilização dos seus transgressores.

Inqueridos a respeito da responsabilização pelos atos de descumprimento aos ditames da LRF, os entrevistados revelam que, para eles, a Lei atua como inibidor à irresponsabilidade com o trato do dinheiro público, bem como desestimula o ingresso, na política, de candidatos não comprometidos com a coisa pública:

Para mim foi importantíssima, porque o gestor vai pensar duas vezes em fazer uma obra que não possa pagar, em deixar restos para os outros, em usar a prática de corrupção. Vai pensar duas vezes.

... acho que essas penalidades elas trazem para o administrador público, que ele pense duas vezes né, antes de se candidatar a um pleito executivo de que a realidade da administração pública tem que ser comparada com muita responsabilidade, ou seja, você não deve sob hipótese nenhuma, gastar mais do que você arrecada.

Vai acontecer uma seleção natural. Aqueles que estão mais preparados, mais equilibrados, vão ficar, vão ter acesso aos recursos. Na própria Caixa Econômica se você não tem certidão da previdência, não estiver com os encargos atualizados não

faz parte daquele grupo de abrir a porta e tentar buscar recursos. É importante. [...] ao cometer essas ilegalidades, pelo menos se o Ministério Público fizer um acompanhamento e processá-lo, ele, como pessoa, não estará mais se habilitando àquele curso de prefeito, sobre questões de experiência no município e achando que não deva cumprir a lei, que a Lei é dura. Mas é dura para todo mundo.

Não constrange, porque eu acho que só pode constranger quando o gestor não cumpre a legislação. Quando ele cumpre a legislação não existe nenhum constrangimento, pelo contrário, ele se sente muito à vontade até para prestar as informações que são necessárias, se antecipa até no processo. Então para nós é irrelevante, não tem nenhum constrangimento.

É justíssima. Hoje você não pode, de hipótese nenhuma, gastar mais do que arrecada. Tudo aquilo que você empenha dentro do exercício, principalmente nesse ano político é preciso que você, no dia 31 de dezembro esteja com tudo pago ou que esteja com saldo para posteriormente pagar essa despesa. Então isso é essencial para que essa dívida, esse passivo não passe para o próximo gestor. Então eu acho que a LRF veio para ficar e veio para moralizar a administração pública”.

Um dos entrevistados, entretanto, chamou a atenção para o fato de que, em algumas situações, o desequilíbrio fiscal pode ser decorrente de fatores exógenos à sua gestão e, nesse sentido, não faria sentido a responsabilização recair sobre o município e/ou seus agentes. A LRF, portanto, necessitaria de alguns ajustes:

Eu não tenho temor nenhum disso. O que eu acho é que a Lei precisa de alguns ajustes. Vou lhe dar um exemplo claro: Você vem com um planejamento do município, um planejamento de despesa, um planejamento anual de despesa, de investimento, de custeio da cidade, por exemplo, e aí você tem sem nenhuma explicação, apenas a explicação de que a conjuntura nacional, uma queda do FPM de 38%. Então, por que isso não é levado em consideração? Se eu contrato uma obra, e essa obra deve ter a sua documentação, a sua concorrência, tudo legal. Eu começo essa obra e planejo essa obra em cima da receita da FPM. Se essa obra sofre uma queda de fluxo de caixa de 38% por que é que a Lei não pode revisar isso? Eu não fui o causador da queda, o gestor municipal não foi o causador da queda. Então o que eu acho é que tem que haver alguns mecanismos de flexibilidade de algumas coisas na Lei que possam ser utilizados em momentos como esse.

Verifica-se, assim, que os entrevistados não discordam da existência formal da punição para os casos de detecção de comportamento inadequado no trato do dinheiro público. Considerando a nossa tradição de pouco zelo com a coisa pública, a aceitação dessa responsabilização, revelada nos depoimentos, não deixa de ser positivamente surpreendente. Nesse sentido, para que a LRF atue na prática como introdutória da *accountability* no Brasil, a aplicação das sanções institucionais e pessoais aos seus transgressores é condição *sine qua non*. Ou seja, a capacidade de *enforcement* (imposição de sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos) não deve ser negligenciada pelos órgãos

responsáveis. Do contrário, fica o alerta de Schedler (1999) de que exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de conseqüências materiais aparecerão como fracas e diminuídas formas de *accountability*.

5.3. ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA LRF NO MODO DE GESTÃO

Indagados quanto à participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento (planos, lei de diretrizes e lei orçamentária), as informações dos entrevistados revelam que a LRF não motivou a criação ou a ampliação dos espaços para debate com a sociedade. O máximo de participação popular permitido constou da informação de três entrevistados: dois deles revelaram que a LRF motivou efetuar uma “pesquisa de opinião”, quando da elaboração do orçamento, e um outro admitiu freqüentar as reuniões realizadas por iniciativa da comissão de fiscalização do orçamento da Câmara de Vereadores para discussão do orçamento nas sedes das regiões administrativas do seu município:

Nós implementamos aqui, até porque a LRF num de seus artigos, ela motiva a participação popular, principalmente na LDO e no PPA, nós implementamos aqui, em 2000, perdão a partir de 2001, o orçamento participativo. Mas, de uma forma um pouco diferente desse consenso que há em ter assembléias, em participar diretamente com a comunidade. Nós trabalhamos um instrumento novo que é através da pesquisa. E nós identificamos as demandas, colocadas pela comunidade, e depois disso, nós tabulamos isso, apropriamos nas disponibilidades dos recursos orçamentários do município e daí nós transferimos isso para um debate na câmara municipal.

Nós fazemos pesquisas abertas, onde a gente identifica e checa esses maiores problemas da cidade. [...] Então, dentro dessas pesquisas é lógico que existe a participação popular. [...] Então há uma ampla participação popular.

Uma outra segunda opção é quando se discute nas comunidades o orçamento, a Lei orçamentária. Também ela é convocada pela comissão de fiscalização de orçamento da câmara, ela faz uma agenda de reuniões em cada região administrativa. [...] a nossa equipe técnica da Secretaria da Fazenda se faz presente para esclarecer. Essas reuniões são bastante freqüentadas por associação de bairros e tal, é feita uma projeção da proposta orçamentária que já está sendo analisada pela câmara, é franqueada a palavra para informações, para solicitações e tal. E no final são, como no orçamento vigente desse ano, são identificadas as prioridades de cada região pela própria região administrativa e essas passam a ser as prioridades que compõe o orçamento.

E o que a gente está implementando agora no município é o Orçamento Participativo, que isso não era feito, inclusive foram me chamar agora para uma reunião lá no gabinete do prefeito com líderes comunitários, que a gente está discutindo política habitacional, que é um dos grandes problemas aqui do município, já prevendo as ações que serão implementadas e custeadas já com o orçamento de 2005.

Os depoimentos revelam que o modo de gestão predominante nesses municípios aproxima-se do característico de uma democracia delegativa, dado a existência de gestores que, se sentindo como o alfa e o ômega da política (O'Donnell, 1991), atuam obstaculizando a gestão participativa. Essa constatação é fortalecida com a revelação do entendimento de pesquisas como ampla participação popular (sic), bem como da utilização desse instrumento como prática de orçamento participativo.

O comportamento autoritário dos gestores entrevistados e o sentimento de onipotência revelado em dois depoimentos confirmam o exposto por Pinho & Akutsu (2003) sobre a existência de um estado patrimonialista que não se abre para o controle da sociedade:

Eu não adotei o orçamento participativo porque eu conheço hoje todas as necessidades prementes do município. O que precisa melhorar na educação, isso aí de um ano para o outro eu já sei. Na saúde, o que precisa melhorar, o que eu preciso fazer, o que é que eu não tenho e que eu vou buscar. Na estrutura da cidade como um todo, na pavimentação, drenagem, embelezamento da cidade, entendeu? Então, eu conheço tudo como a palma da minha mão.

Nosso processo de planejamento ainda é no modelo tradicional. Já participei, em outros municípios de consulta popular. Mas até para consulta popular tem que ter organização. [...] Mas teve um momento que virou uma balbúrdia. Todo mundo queria opinar por tudo, queriam nomear até poste! E aí ficou difícil, a gente sentar lá e colocar, detalhar tanto o orçamento. Aí, chega!

Constata-se, também, que há um certo receio do confronto popular que o instrumento do orçamento participativo pode suscitar, e que a resistência quanto à ampliação ou criação de espaços para a participação da sociedade civil, com poder de decisão, é uma das características desses gestores:

Então essa experiência é totalmente diferente do que se falou até hoje de Orçamento Participativo. Eu lhe confesso, pelo que nós pudemos consolidar, foi uma experiência muito positiva, porque retratou de uma forma muito impessoal, sem aqueles debates calorosos, e muitas vezes reivindicações que a própria prefeitura já estava atendendo

Considerações dessa natureza remetem-nos, ainda, às considerações de Avritzer (1995) sobre o funcionamento da democracia brasileira, no qual se identifica a persistência de um comportamento não democrático das elites políticas e a rejeição dos avanços constitucionais nesse campo:

Porque o que a gente vê ainda é que nós não estamos preparados para essa discussão. Você pode até tirar um exemplo dos planos diretores dos municípios. Dificilmente se chega a um denominador comum. Eu acho que o Orçamento Participativo, as decisões participativas de uma cidade, têm que ser muito bem trabalhadas..

O que nós temos conhecimento é que o Orçamento Participativo não deu os frutos que se pensava, inclusive ele foi implantado com muita ênfase em outros municípios, em especial Porto Alegre, mas não surtiu os efeitos desejados. São as informações que temos técnicas, tecnicamente porque, segundo o que foi observado é de que houve uma espécie de... um certo conflito entre as comunidades, os representantes das comunidades de bairros etc, com no caso, o poder legislativo, que tem os seus representantes. Então esse problema gerou uma certa dificuldade e houve a necessidade de uma adaptação.

Não se pode deixar de reconhecer que existe, nos gestores entrevistados, uma preocupação em, de uma forma ou de outra, viabilizar a voz da comunidade. Entretanto, a presença de expressões do tipo “sem os debates calorosos”, “balbúrdia” “não estamos preparados” e “o OP não deu os frutos que se pensava” permite inferir que o exercício desta só é permitido de uma forma tão bem controlada que não há como dissociar tais tentativas do modelo de participação administrada (NOGUEIRA, 2004), ou cooptada (SCHWARTZMAN, 1988). Conclui-se, portanto, que o objetivo, nesse caso, não é fortalecer a democracia, mas a redução de conflitos para garantir a continuidade dos detentores do poder. Essa característica, como já vista no referencial teórico apresentado, é típica da dominação neopatrimonial (SCHWARTZMAN, 1988).

Conquanto nos pareceres prévios do TCM se observasse a preocupação quanto ao cumprimento dos prazos de publicação dos relatórios, não constatamos nos mesmos um relato sequer de cobrança aos gestores sobre recomendada participação popular no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento. O mesmo ocorre em relação às audiências públicas quadrimestrais para prestação de contas no Poder Legislativo. Tal fato não foi

exigido ou mencionado em todos os pareceres verificados, revelando-nos que também para este órgão de controle o sentido de transparência limita-se à publicação dos relatórios.

Quando questionamos sobre o processo de realização das audiências públicas quadrimestrais exigidas pela LRF, o relato dos entrevistados revela que as mesmas têm sido realizadas, o que inicialmente para nós parece um ponto positivo para a transparência. Entretanto, a fraca participação da comunidade nas audiências públicas, evidenciada nos relatos, confirma que a simples existência de condições objetivas não está sendo suficiente para o fortalecimento da democracia, e que os cidadãos ainda não romperam com o modelo da não-participação, adotando um modelo participativo que parece evidenciar, também, falta de confiança nas suas instituições:

Por uma questão de concepção, e isso não está sendo só aqui, como é uma matéria específica, a maioria das audiências públicas está sendo conduzida pelos secretários de fazenda das três esferas de governo. Então isso é uma prática, até porque é uma coisa muito específica. E o comportamento tem sido de, através dessas audiências, mostrar por intermédio desses relatórios de gestão, a aplicabilidade do recurso e a condição que o município está tendo para honrar, principalmente a sua dívida. [...] não há nenhuma desconformidade, nenhum desconforto, principalmente no sentido de que a gente possa submeter isso ao poder legislativo e ao contribuinte, de um modo em geral. As audiências aqui têm sido muito tranquilas.

No último semestre o prefeito foi. Nós ficamos ali como anjos da guarda, para ajudar ali. E chegou a um ponto que o vereador precisou. Mas antes sofremos uma sabatina extra plenária para a comissão de orçamento e finanças explicando, ou toda a vez que precisa de um esclarecimento, eu me coloco aqui, com alguns colegas da administração para ir lá prestar contas. [...] Quer dizer, se agente tem as informações, presta os esclarecimentos, os vereadores são obrigados a repassar. [...] Quanto à comunidade, é feita a convocação. Ainda não vão assim para saber. Mas se é alguma coisa ligada à novela, alguma coisa assim que deu um choque na comunidade, a turma vai, por curiosidade. Mas para exercer a cidadania, ainda não.

A audiência pública é apresentada pelo Secretário de Administração. Esse ano eu ainda não pude ir, mas no ano passado eu fui. Alguns administradores distritais participam, alguns líderes de associação participam e todos os vereadores. O clima é tranquilo.

Percebe-se, ainda, que é aceitável para os entrevistados que o chefe do executivo municipal, o prefeito, não compareça às audiências públicas. Ademais, longe de motivar um amplo debate, comparando o que foi planejado (PPA, LDO e LOA) com o que, de fato, está sendo executado, as audiências têm se limitado a uma simples exposição das contas pelos técnicos das Secretarias ao Poder Legislativo. Depreende-se, ainda, que, pelo clima de

tranquilidade sob o qual tais audiências se processam, revelam que existe, também, uma passividade no comportamento do Poder Legislativo. Tais ocorrências, invariavelmente, nos remetem ao modelo de funcionamento da democracia pensada por O'Donnell (1991), a delegativa, onde a atuação do Legislativo é tida como um incômodo ou um impedimento desnecessário à plena autoridade a qual o executivo recebeu a delegação de exercer.

A administração nossa não tem problema, lá no caso de alguma dúvida, alguma coisa, é tirada imediatamente com provas, nunca houve assim... Contestação? Há uma pergunta, alguma coisa, mas não a nível de complicar nada.

Participam o Secretário da Fazenda, a diretora de orçamento, e os vereadores e a população em geral. Esse processo é feito na câmara municipal, através de um edital público, onde qualquer pessoa da comunidade pode participar, independente de cor, raça, credo, enfim são portas abertas. Então até hoje não tivemos nenhum problema, porque primeiro são realmente abertas as contas, isso é feito em power point, de forma bem clara, numa linguagem bem didática, e aberta ao público para que se faça qualquer pergunta que seja do assunto. Então o secretário e a diretora de orçamento só saem da câmara municipal depois que se esgotam todos os questionamentos.

Ela é feita na câmara, através da comissão de fiscalização que convoca para que nós prestemos os esclarecimentos necessários. Então, nesse período todos esses anos, nós temos ido à câmara, levado os demonstrativos, que já estão publicados no Diário Oficial. A convocação é pública. A responsabilidade da convocação e da própria câmara municipal. Então nós vamos, com toda equipe técnica e lá nós prestamos todos os esclarecimentos. Projetamos toda a evolução do quadrimestre, com comparativos com o anterior, com todos os demonstrativos.

Procuramos, também, saber sobre a influência da LRF no processo de escolha dos componentes da equipe de trabalho dos prefeitos e secretários, e constatamos que, devido à continuidade da gestão de alguns prefeitos, propiciada em alguns casos pela reeleição em 2000 e, em outros, pela eleição do candidato apoiado pelo prefeito anterior, poucas alterações foram efetuadas nos cargos de maior significância desses municípios. Constata-se, entretanto, que a LRF motivou a adoção de medidas para o aprimoramento da capacidade técnica dos agentes que lidam com a questão orçamentária:

Veja bem, depois da LRF houve a necessidade de se ampliar os mecanismos de controle e acompanhamento da execução orçamentária. Isso requereu por parte da secretaria adequar essa nova situação e moldar essas pessoas que já faziam parte desse quadro. Não houve muita mudança no sentido de se mudar a estrutura funcional da secretaria, mas sim capacitar essas pessoas para que dentro dessa nova realidade esses técnicos pudessem ter a condição de gerar os relatórios necessários e

principalmente ter uma condição melhor de acompanhamento e fiscalização principalmente de todos esses atos.

A nossa sorte aqui é que quando o prefeito assumiu a administração em 1997 ele procurou traçar uma administração em que a base técnica, o corpo técnico seria primordial na definição do trabalho dele. [...] Então, nós tivemos que trazer técnicos dessa área, fazenda e tributária para manter uma estrutura, desde 1997. Não foi em função da Lei.

Então o que aconteceu é que nós preparamos um corpo técnico em condições de fazer isso aí e para isso, inclusive, nós tivemos que criar um sistema de gestão fiscal própria.

Eu acho que hoje quem não se organiza, quem não se prepara, a administração que não tiver uma equipe competente ela não tem condições talvez de cumprir a essa Lei. Então é um cuidado que a gente tem.

Verifica-se, aqui, que a LRF colidiu frontalmente com um dos pontos fortes do patrimonialismo, já que este, de acordo com Weber (1998), não dispende de um quadro de funcionários com qualificação profissional formal, vê-se obrigado a qualificá-lo, a fim de cumprir as determinações nela contidas.

Considerando que para o equilíbrio fiscal determinado pela LRF, o aumento da receita própria e o controle do gasto assumem especial relevância, esses temas também foram destacados para a entrevista. Como já mencionado, a liberalidade quanto ao endividamento decorrente da ausência de *accountability* na gestão do dinheiro público, que contribuiu para que essa gestão assumisse características do tipo patrimonial, passou a ter severas restrições com o advento da LRF.

Nesse sentido, indagamos os gestores sobre as medidas adotadas para o aumento da receita própria, incluindo a cobrança da dívida ativa, e percebemos nas suas respostas que algumas ações já vinham sendo empreendidas antes da LRF. Entretanto, após a sua aprovação, estas se intensificaram, inclusive com a contratação, mediante concurso, de novos agentes de fiscalização:

As medidas foram adotadas antes da Lei. [...] O povo aqui achava que não tinha obrigação de pagar o IPTU e eu mudei essa mentalidade. Procuramos também com a equipe de fiscalização, contratei um bom tributarista, e com a equipe de fiscalização começamos a ir às empresas, principalmente. Tinha empresas aqui que ocupavam 50.000 metros quadrados e pagava apenas em cima de 2.000 metros. Então elevou

muito. [...] Uma outra coisa foi com o ISS. Nós incrementamos muito, com o trabalho que fizemos com a fiscalização, montamos uma boa equipe de fiscais. Aqui tinha uns, que a coisa não funcionava. Os fiscais são todos novos. Fizemos um concurso só para fiscais. A cobrança da dívida ativa também tem incrementado muito a receita. Então aqui tinha muita coisa que ficava assim...esquecido. E a gente procurou.

De 97 para cá, quando eu cheguei aqui a nossa receita própria girava em torno de 160, 170 mil reais. Hoje a nossa receita própria que é o IPTU, ISS basicamente esses dois tributos, porque o ITIV é pouco, hoje estamos na casa dos 450 mil reais. Era para ser até mais. [...] Eu tive que botar sistemas, treinar, ter brigas internas, ao nível de buscar receitas, a outra área não entendia. [...] A Lei estimula a cobrança das receitas próprias. Mudou depois dela e preocupa, porque os Tribunais de Contas hoje multam os prefeitos, os gestores que não cobram os impostos e a dívida ativa também. Porque às vezes você podia emitir o carnê, mandar para a cobrança, não ter o corpo a corpo. Muito gestor não gosta de ter esse desgaste.

No caso específico da receita, foi muito importante porque há uma lógica, principalmente, na maioria dos municípios do país, onde se faz uma campanha muito em cima do perdão de dívidas, de perdão de IPTU, de perdão de ISS, esses prefeitos que trabalharam dentro dessa condução, tiveram muita dificuldade quando assumiram, principalmente em 2001, é... Que não podiam cumprir aquilo que praticaram no palanque, por que foi imposto a eles, justamente, uma situação onde pudesse colocar o município numa condição de aferir a sua receita. Então a LRF trouxe, certo, eu acho muito mais na parte da receita uma nova cultura que é aquela que você tem que cobrar aquilo que a Constituição e o Código Tributário Nacional define como os pilares principais para que nós, como cidadãos, temos a condição de pagar e cobrar do poder público. Então, uma condição melhorou. Eu acho que com isso os municípios podem melhorar um pouco na receita própria com a prática, que não era comum, eles agora estão sendo avaliados por essa ineficiência. Foi caracterizada a não cobrança dessas receitas, automaticamente já há um alerta por parte dos órgãos fiscalizadores e, em persistir essa ineficiência, naturalmente nele é imposto uma penalidade. Então nenhum administrador, nenhum prefeito, nenhum governador vai querer sofrer ressalvas nem penalidades nas contas por não cobrar os tributos.

Quanto à receita própria nós passamos a, de acordo com a legislação, fizemos um acompanhamento efetivo, com todo cuidado a partir das devidas correções anuais pelo índice da inflação do IPCA nós fizemos a correção do IPTU.[...] Além disso, nós temos a parte do ISS que a prefeitura também tem feito um trabalho bem criterioso. [...] Então são procedimentos que a gente vem adotando ao longo do exercício que vão trazer resultados até mesmo para a próxima gestão, porque o reflexo são reflexos que não são tão imediatos, mas já começam a aparecer. [...] Na dívida ativa nós fizemos um efetivo levantamento de toda a situação, de processos e tudo existente, estamos atuando de forma bem incisiva na cobrança da dívida.

Na realidade a gente já vem trabalhando nisso há 16 anos. Iniciamos com incentivos ao nosso ISS, criamos uma Lei de atração de novos negócios baixando alíquota de ISS, inicialmente de 1 a 3%, hoje de 2 a 5%, e um grande processo de estruturação da cidade. Melhoria das vias de acesso, melhoria dos serviços municipais, enfim qualidade de vida. A gente trabalhou muito nesses anos a qualidade de vida do município. E aí as pessoas que vêm morar na cidade na maioria das vezes trazem o seu negócio para a cidade".[...] A gente não tem tido problema, pelo contrário a gente está tendo um desempenho muito bom na cobrança da dívida ativa. A dificuldade realmente é quando entra na esfera da execução. Aí há lentidão e a própria dificuldade da justiça.

Primeiro criamos uma estrutura para cobrar. Compramos um sistema, adequamos o sistema à nossa realidade, daí fizemos recadastramento do município. Tínhamos um número de contribuintes, para dar um exemplo, de 10 a 15 mil contribuintes e hoje

nós temos 45 mil contribuintes. Isso nos dá mais precisão para que nós tenhamos uma receita maior para os gastos que são essenciais para a prefeitura. [...] A dívida ativa aqui praticamente não existia. Nós a implantamos praticamente, criamos um conselho, tomamos uma série de medidas e hoje já estamos começando a cobrar a nossa dívida ativa.

Observa-se, aqui, que a prática comum de se programar, independentemente da crise fiscal do Estado, despesas sem a devida identificação das necessárias fontes de financiamento, destacada por Martins (1997) como característica da administração patrimonial está sendo obstaculizada pela imposição do equilíbrio fiscal. Ficou claro, em todos os depoimentos, que esforços têm sido empreendidos no sentido de ampliar a arrecadação.

Os relatos dos pareceres do TCM confirmam a existência dessa prática quando evidenciam que, em comparação com o volume arrecadado no ano anterior, houve aumento das receitas próprias em cinco dos municípios pesquisados. A exceção, desta feita, coube ao município de Lauro de Freitas:

Com relação à arrecadação dos tributos da competência constitucional do Município, constata-se que a Municipalidade não observou o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/00 na medida em que logrou arrecadar o equivalente a 88,1% da receita tributária prevista no orçamento (R\$26.149.390,00), devendo o Gestor corrigir tal deficiência no próximo exercício de modo a evitar que o Município continue sujeito à restrição de que trata o parágrafo único do referido artigo, ou seja, impedido de receber transferências voluntárias de outros entes. (Parecer Prévio 881/03- Lauro de Freitas – p. 01)

Muito embora os entrevistados tenham dado bastante ênfase às suas ações no tocante aos esforços empreendidos para cobrança da Dívida Ativa, verificamos que, de acordo com os relatórios do TCM, tais ações foram classificadas como inexpressivas e tímidas, quando não ausentes ou omissas em todos os municípios pesquisados:

... é possível deduzir, em princípio, que o esforço da Prefeitura, no sentido de cobrar a dívida ativa, não tem produzido o efeito desejado. Assim, faz-se necessário reformular os meios de administração da dívida ativa, na busca de mecanismos mais eficientes de cobrança” (Parecer Prévio 870 / 03 – Salvador).

... reincidência quanto a pouca expressiva cobrança da dívida ativa do Município” (Parecer Prévio 881 / 03 – Lauro de Freitas).

Tímida cobrança da dívida ativa, no que é o Gestor reincidente (Parecer Prévio 810 / 03 – Dias D`Ávila).

Verifica-se, aqui, a existência de posições antagônicas entre gestores e auditores a respeito da cobrança da dívida ativa, pois enquanto os primeiros entendem que estão fazendo um grande esforço, os auditores entendem exatamente o contrário.

Indagados sobre as medidas adotadas para redução da despesa, os entrevistados revelaram que a LRF motivou a preocupação com o controle e a qualidade do gasto público:

... nós já tínhamos uma postura de conciliar o incremento da receita com o controle do gasto. Então a LRF ela trouxe justamente condições de você controlar melhor o gasto. Por exemplo: O limite da despesa de pessoal. A LRF não permite que você utilize mais que 54%, quando você atinge 50% gera uma espécie de sinal amarelo, você já está caminhando para que possa comprometer esse limite, né. No caso do endividamento público, aqui no nosso município, para você ter uma idéia, quando nós chegamos em 1997 mais de 25% da receita era comprometida com o pagamento da dívida. A Lei impôs um limite através do Congresso Nacional, em uma outra Lei complementar que esse gasto não pode ultrapassar mais que 13% da receita corrente líquida.

Aí começamos a fazer cortes bastantes, reduzimos o expediente que era das 08 às 17, hoje o expediente é corrido das 08 às 14, com exceção do grupo da educação, e saúde que tem o plantão. Mas na parte de apoio, finanças, serviços públicos, a não ser aquele que tá lá no campo limpando e que ganha por produção. Mas o staff, o comando, ele se desliga. Aí tem economia de água, telefone. Telefone nós tivemos que ir até para detalhes. Hoje cada secretaria tem uma linha que permite fazer ligação externa, bloqueamos ligação para celular. Ficou só uma linha. Tivemos que botar na cabeça dos servidores e de muitos secretários que a utilização de um carro tem que ter racionalidade. Se vai para um certo local verificar se tem mais uma ou duas pessoas que vai para o mesmo roteiro. É o consumo de combustível. Então tivemos que dar um corte e até adiar um pouco a execução de alguns projetos e também a manutenção de algumas atividades.

... Só esse ano que houve o ajuste, por conta da própria situação econômica, vamos dizer assim, nacional, do país. Então a Lei diz que a gente é obrigada a fazer um acompanhamento bimestral, então o que nós estamos fazendo é isto.

... nós já pegamos a prefeitura com uma série de dificuldades e procuramos no decorrer do ano ir ajustando aumentando a arrecadação e diminuindo as despesas.

Fizemos muitos cortes. A única coisa que nós não precisamos bulir na realidade foi na folha de pagamento, já estava ajustada. Mas, com relação a todas as outras despesas foram necessárias se fazer cortes, se conscientizar as pessoas, os funcionários, conscientizar a equipe que a gente precisava entrar no eixo.

Como se pode observar, a Lei contribui para que a preocupação com a qualidade do gasto público comece a se propagar no âmbito da administração pública.

Perguntamos, também, aos entrevistados se o controle do endividamento nesse novo contexto comprometia a responsabilidade social, ou seja, se serviços e investimentos da área

social estão sendo comprometidos em prol da responsabilidade fiscal. Identificamos quatro depoimentos que declaram, com franqueza, que esse sacrifício ocorre com frequência:

Se não fosse a LRF eu deixaria muito mais obras edificadas nesta cidade. Porque tem coisas que eu gostaria de fazer até o final dessa gestão, que eu sei que não vou poder fazer. Uma, inclusive, é um hospital só para atender a mulher. Isso eu gastaria em torno de 1.000.000,00 a 2.000.000,00 para construir e equipar, porém eu não vou ter condições. E como não posso deixar restos a pagar, não vou fazer, essa é uma obra que eu não vou fazer.

... às vezes, por conta da escassez de recursos, do cumprimento de metas, essa área social, sem dúvida, em alguns momentos ela é muito sacrificada. [...] Você vai a São Sebastião que é uma cidade que tem crescido no aspecto de controle, mas tem um limite de receita e que consegui crescer, o prefeito está no terceiro mandato. Ganhou o prêmio de gestor fiscal responsável porque trabalhou em cima disso. Não sei se para atingir esse perfil de manequim alguns serviços deixaram de ser feitos. Com certeza, abdicou de alguma coisa.

Muitas vezes você projeta fazer na educação ampliar salas de aulas, contratar professores, de repente essa receita não tem esse comportamento e você tem que rever. Então há esse condicionamento hoje que limitou mais ainda esse fluxo, para que você não dispare alguns compromissos e não extrapole esse limite prudencial.

Os gastos sociais são priorizados, mas eles sofrem cortes quando é necessário. A gente evita, mas quando chega na hora H ele também entra no corte. Tudo pelo equilíbrio do município. Pela saúde da cidade. Saúde financeira da cidade.

Digamos que eu tenha um problema de uma calamidade pública no mês de dezembro de 2004. Eu vou deixar as pessoas desabrigadas, vou deixar as pessoas desassistidas para não deixar restos a pagar? Ai você leva a pessoa a um drama de consciência, a um drama de vida, não é? Porque, por um lado você vai dizer: mas, pôxa eu vou deixar as famílias, crianças na rua. E por outro lado você vai dizer: pôxa, mas se eu também colocá-los, se eu assisti-los, eu vou preso. Então é como eu lhe digo, é preciso que sejam feitos alguns ajustes na Lei.

Pode-se observar, nos depoimentos acima, que os gestores vivem, atualmente, um dilema entre dois tipos de responsabilidade, a fiscal e a social. Nesse embate, porém, constata-se que a Lei tem se imposto a estes gestores. Se, conforme já exposto por Baquero (2003), a falta de investimentos em áreas sociais contribui para um crescente descontentamento dos latino-americanos em suas instituições e representantes políticos, a constatação desta prática, aliada à da não criação de espaços para o debate com a sociedade já revelada anteriormente, também nos depoimentos dos gestores dos municípios pesquisados, levam-nos a inferir que, se a LRF não levar os gestores a gastarem melhor os recursos, aumentando a eficiência, o efeito produzido pode ser contrário ao que se esperava, ou seja, a deslegitimação do poder público tende a ser aprofundada.

Outros, entretanto não enxergam a responsabilidade fiscal como antônimo da responsabilidade social. Para eles, o cumprimento da vinculação constitucional garante o atendimento à área social, e a LRF não se constitui num obstáculo à sua consecução:

Não compromete pelo seguinte: a área social é muito protegida pela legislação, com a vinculação de percentuais da receita, com índices fixados.

Não afeta nada porque o próprio orçamento dispõe de cifras para gastos com a questão social. [...] A área social só é afetada se a responsabilidade social não for prioridade do gestor. Em sendo prioridade do gestor sempre tem orçamento para cumprir as demandas do município.

Esses depoimentos, diferentemente dos anteriormente citados, mostram uma outra forma de olhar a questão, indicando que a vinculação de receitas à área social permite que esta não seja afetada pela LRF. Não se pode deixar de ver que, aqui, há uma enorme simplificação da realidade, já que isso depende também do estágio de desenvolvimento em que se encontra o município, do seu potencial tributário, do nível de renda da população, entre outras variáveis.

Indagamos aos Secretários de Fazenda quanto ao papel que eles desempenham no contexto da responsabilidade fiscal, e sobre a existência de pressões para a liberação de recursos, e constatamos que, no processo decisório atual, é esse o Secretário que desempenha, ao lado do prefeito, papel chave na decisão sobre as principais questões municipais:

Então hoje o prefeito, e é natural, tem que avaliar esse tipo de condução dentro dessas prioridades, porque você não tenha dúvidas, a pressão da sociedade em cima do prefeito, o compromisso com os programas feitos na campanha para atender a sociedade de um modo em geral e a pressão em cima do caixa e o controle que o gestor do caixa, no caso a Secretaria de Fazenda, tem que ter para que esses limites prudenciais não sejam exacerbados, você não tenha dúvidas que a pressão chega a ser muito além do normal, muitas vezes. [...] Na verdade não é que o secretário da fazenda tenha um papel unilateral de decidir. Eu acho que ele tem o papel de mostrar, dentro da disponibilidade dos recursos, onde cada secretaria pode chegar. Agora isso é uma situação hoje mais restritiva, eu reconheço que essa situação mudou muito depois da LRF porque esses compromissos não podem ser mais assumidos e postergados. Ele tem que ser assumido, mas tem que andar *pari passu* com o cronograma financeiro possível.

Nesse exato momento, que a gente está conseguindo equilibrar, temos bastantes discórdias. E às vezes tenho com o próprio gestor (o prefeito). O gestor quer voar um pouco mais alto e agente vai e segura. Olha, pega essa corrente aqui, é mais baixa, mais segura, é melhor. [...] Aqui no município eu divido com o prefeito essa decisão dos gastos. [...] Ele quer continuar muitas obras, eu digo, calma prefeito temos que pagar tal coisa. Ele está na fórmula um e eu estou na stock car.

Os depoimentos expressam, por um lado, um posicionamento frio dos secretários de finanças que desempenhariam um papel quase que puramente tecnocrático, e, por outro lado, mostram como todo esse processo é conflitivo, fundamentalmente entre o Prefeito, que teria maiores ligações com a comunidade e as pressões que advêm dela, e os Secretários de Finanças, os quais, por operarem mais distantes dessas pressões, preocupam-se fundamentalmente com o cumprimento da Lei.

Procurando saber como o clientelismo tem operado no contexto da responsabilidade fiscal, verificamos, nas respostas de três entrevistados, que essa prática continua ocorrendo com frequência, independentemente do porte do município, e que a sua erradicação está muito longe de ser alcançada:

Olha, eu acho que isso é uma experiência muito mais do dia a dia porque o vereador, o prefeito, o secretário está mais próximo do cidadão. Então ele não consegue chegar ao governador, ele não consegue, muitas vezes, marcar uma audiência com um deputado, mas ele se permite a exigir do vereador, do secretário certo, que atendam a uma condição de dificuldade dele, de interesse pessoal. Então essa realidade está presente no dia a dia. É muito difícil você mudar esse modelo.[...] Então o que a gente observa é que essa relação, o cidadão com uma autoridade do município seja um vereador no Legislativo, um secretário, um assessor, o próprio prefeito, você não tem muito como fugir a isso.[...] Você está muito próximo do vereador, muito próximo do prefeito, então a sua reivindicação pessoal, ela se torna mais ativa nesse dia a dia. Não tem muito como se fugir disso, mas o município procura orientar essas pessoas para que busquem esses programas que a prefeitura disponibiliza para que possa atender dentro dessa necessidade. [...] Você vê hoje que o FUNDEF em alguns municípios, a receita dele é duas vezes mais que a receita da própria arrecadação do município. Isso induz os prefeitos que está com um recurso disponível e vê a necessidade do dia a dia e acabar lançando mão, certo, de despesas que o FUNDEF não abriga, e depois ter uma penalidade, é julgado de uma forma até imprópria”.

De cada dez pessoas que se dirige a mim, nove pedem emprego. Inclusive aqui eu tenho uma folha altíssima. Eu não precisava desse povo todo para trabalhar, eu trabalharia com 75% da quantidade de pessoal que eu tenho, mas quando você olha assim o universo de desempregados, a miséria que assola todo o Brasil, a quantidade de famílias que vivem apenas com esse mísero salário mínimo, aí você não tem coragem. Eu fico me policiando para não passar daquele percentual que a Lei permite. Eu fico me policiando. Eu não posso ultrapassar aquilo ali.

O prefeito aqui não tem um dia fixo de audiência não. Ele passa nas secretarias, despacha com os titulares das áreas, leva o povo também para a casa dele, despacha no gabinete, vai ao hospital. Os próprios secretários também já depuram uma parte dessa demanda. [...] O que mais se pede aqui é emprego, empregar as pessoas. [...] Aí vem serviço funeral, que é normal.

Verifica-se, nos relatos acima, que o ator político crítico e consciente, que supera o papel de mero espectador, e que pensa comunitariamente, descrito por Baquero (2001), como o modelo de cidadão das democracias participativas, nem de longe se assemelha ao modelo de cidadãos predominante nesses municípios. O que se constata, aqui, é que aqueles que não têm acesso aos recursos políticos organizados, continuam procurando fugir de sua condição de pobreza através da mobilidade individual. Essa atitude, conforme exposto anteriormente, integra, segundo Souza & Lamounier (1989), o rol dos elementos da cultura patrimonial presente no Brasil, a qual encontra-se estabilizada no Brasil devido à inércia do combate às desigualdades sociais aqui existentes. Outras revelações desses depoimentos são as de que as demandas pessoais se tornam muito mais explícitas no nível municipal, chegando mais clara e objetivamente aos seus governantes, e como, também, as condições de pobreza e a ausência de perspectivas de desenvolvimento reforçam as estruturas do clientelismo.

Observa-se, entretanto, uma preocupação nos entrevistados, no sentido de evidenciar que esforços têm sido empreendidos no sentido de promover a gramática do universalismo de procedimentos, os quais por estarem baseados nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei e *check and balances*, poderiam refrear e desafiar os favores pessoais (NUNES, 2003), em quatro dos municípios pesquisados. Destaque-se, porém, que os relatos revelam que tais esforços não decorrem apenas dos limites impostos pela LRF:

Também há cerca de 16 anos a gente vem trabalhando mais com programas. Então a gente tem apostado muito em programas, em vez de fazer assistencialismos, atendimento a cada pessoa em si a gente tem procurado fazer programas. Programa de capacitação de mão de obra, programa de incentivo á profissão, incentivo à auto-sustentação. E a gente tem realmente. Às vezes as pessoas comentam muito o seguinte, quando chegam ao meu gabinete: Pôxa, a sua prefeitura - que não é minha, lógico - mas a prefeitura do município, a sala de espera do gabinete do prefeito não é tumultuada e é uma sala de espera pequena. Por que? Porque as pessoas se habituaram que a gente prefere dar o anzol e a isca do que dar o peixe. E isso já se tornou hábito. [...] Não é uma coisa que foi da noite para o dia. Nos últimos 3 anos, em função de todas as limitações que a gente teve, inclusive de Lei, a gente teve de fazer isso com mais rigorosidade.

Eu diria que a postura que o prefeito transmite para todos nós e que ele próprio executa é a seguinte: a causa pública está acima de tudo, então o atendimento é feito dentro dos rigores da Legislação, nós trabalhamos aqui com licitações para qualquer

tipo de aquisição, concurso para o preenchimento de vagas etc, então isso é uma postura transmitida para nós, que ele é o exemplo que ele próprio dá, então para nós isso já está consolidado, não é pela LRF em absoluto. Desde o início da administração que essa é a postura, entendeu? Até mesmo esses problemas particulares de anistia etc a senhora vê que durante todo esse período isso não existiu. Se o contribuinte tem algum problema ele tem direito a parcelar o seu compromisso em 48 meses, então não houve e não tem exceção, não existe essa linha de ação.

Nós não atendemos por aqui. Nem o prefeito, nem o secretário, isso não pode ser atendido. O que a gente atende, atende através do social. Então nós encaminhamos para lá essa parte de cestas, de medicamentos, o que pode ser atendido é lá pelo social. O prefeito hoje não tem a condição de dar, de atender o que solicitam aí nos corredores, nos seus gabinetes. Nós atendemos ao social, temos aqui um sopão com não sei quantos mil sopas por dia, até vinte mil pratos de sopa por dia, atendemos com uma parte de medicamentos básicos, atendemos com algumas cestas, isso tudo pelo lado no social. Aqui nós não podemos, não atendemos. Atendemos aqui aquilo que está dentro do previsto.

Os depoimentos expressam que alguns dos princípios da Lei já se faziam presentes anteriormente à sua aprovação. Tal constatação faz sentido, dado que a Lei normalmente resulta de movimentos já presentes na sociedade, e que estariam em um ponto de amadurecimento para o estabelecimento do marco. Logicamente, que tais movimentos normalmente são embrionários e não totalmente disseminados por todo o tecido social.

Constatamos, também, pelos relatos constantes nos pareceres do TCM, a existência de algumas práticas que consideramos viabilizadoras do clientelismo, quais sejam, a contratação de obras e serviços desprovidas dos certames licitatórios, bem como a destinação de dinheiro público a entidades privadas sem autorização de lei específica. Essa revelação não nos surpreendeu, pois, como já ficou evidenciado nos depoimentos anteriormente descritos, prevalece nessas administrações a deficiência da participação popular, fato que pode favorecer a manipulação de recursos públicos em favor de determinados grupos. Tais constatações evidenciam, também, que a prática do equilíbrio fiscal, em essência, pode não ser incompatível com as práticas típicas do patrimonialismo:

... deve a administração resistir às solicitações setoriais de dispensa de licitação. Esta hipótese deve, em benefício da própria imagem da gestão, ser reduzida a casos excepcionalíssimos, e não como ocorreu neste exercício (Parecer Prévio 849 / 03 – Camaçari – p.14).

... inobservância a formalidades da Lei nº 8.666/93 no processamento de licitações e ausência do procedimento em casos legalmente exigíveis (Parecer Prévio 873 / 03 – Candeias – p.05).

Descumprimento de formalidades da Lei nº 4320/64, nas fases de empenho, liquidação e pagamento da despesa e da Lei 8666/93 no processamento de licitações, bem como ausência de licitação por fragmentação da despesa (Parecer Prévio 810 / 03 – Dias D`Ávila – p.01).

... Emergiram do Relatório Anual, sem que o Gestor apresentasse justificativas convincentes, outras falhas e irregularidades conforme relacionadas a seguir: 03 ocorrências de empenho irregular da despesa; 161 ocorrências de liquidação irregular da despesa; diversas ocorrências de deficiências formais em processos licitatórios; 06 ocorrências de ausência de processo licitatório (Parecer Prévio 881 / 03 – Lauro de Freitas – p. 04-05).

Aponta o referido documento a ocorrência de senões, falhas e até mesmo irregularidades que, conquanto em número inferior ao ano anterior, não deveriam mais ocorrer, já que agridem as normas contidas nas Leis Federais nºs 4.320/64 e 8.666/93 (Parecer Prévio 847 / 03 – Simões Filho – p.02).

Fica constatado que o título weberiano de “pai do povo” ainda se enquadra por aqui, dado à maneira como se pratica o exercício da “política social” em alguns municípios.

Gastos com carentes, no mês de maio, no valor de R\$ 93.796,28, destacando-se as seguintes despesas: aluguel para desabrigados R\$ 21.873,00; aquisição de carros hot-dogs, botijões e fogareiros R\$ 1.200,00; aquisição de enxovais de bebês R\$ 3.000,00; reforma em imóveis R\$ 2.800,00; aquisição de poltronas e máquinas de corte de cabelos R\$ 655,71; aquisição de próteses e aparelhos ortopédicos R\$ 15.176,00; aquisição de flores para funerais R\$ 4.800,00, sem indicação dos critérios adotados (Parecer Prévio 873 / 03 – Candeias – p.05).

Nesse ponto, estamos chegando a conclusão que a dicotomia LRF *versus* desenvolvimento social não é verdadeira. O problema não é a Lei, mas a pobreza existente, a falta de desenvolvimento econômico e político e, em paralelo, a manutenção das práticas tradicionais (clientelismo), justamente por conta da ausência desse desenvolvimento.

Por fim, solicitamos que os entrevistados informassem a principal medida adotada na sua gestão que considerasse a Lei de Responsabilidade Fiscal como a grande motivadora, e mais uma vez, ficou evidenciado que a preocupação com a obtenção do equilíbrio fiscal é a maior contribuição da LRF:

Ter a preocupação, uma investigação melhor na qualidade do gasto público. Eu acho que a LRF alertou todo agente público que é responsável por gerir os recursos públicos que tem que se buscar a melhor qualidade no gasto público.

A racionalização das despesas, principalmente isso foi até uma tarefa e um desafio que nos incentivou muito a trabalhar bem. A equipe hoje trabalha de uma forma bem mais unida. Dividindo até responsabilidades, emprestando dinheiro um a outro Já

tivemos casos de secretarias que tiveram superávit emprestar para o colega secretário recursos para poder tirar o secretário de uma situação difícil. Consumo de combustível: já tivemos questões de emergência em que a própria equipe socorreu sem que aumentasse o nível de consumo. Todo mundo procurou economizar para salvar aquela secretaria naquela determinada situação. Então eu acho que para nós aqui um grande avanço foi essa conscientização de que os recursos públicos têm que ser gastos de maneira correta, de como se fosse o seu recurso.

Os rígidos controles sobre toda a movimentação orçamentária, financeira, patrimonial, compreendeu? Porque através da necessidade de se adaptar o cotidiano, o dia a dia ao que determina a lei, é de que inclusive nós fizemos essa, foi criado esse sistema de gestão fiscal que vai possibilitar uma efetiva evolução. Então o Sistema de gestão fiscal é uma ferramenta de trabalho que veio da necessidade de se ter o controle efetivo de tudo o que ocorre na administração pública municipal.

Acho que por causa de Lei a gente teve que planejar melhor, se programar melhor, porque você sabe que com a Lei você não pode gastar mais do que o que arrecada. Então, a gente teve que se enquadrar dentro disso, agora estamos procurando ajustar todos os pagamentos, chegar ao ponto da administração, nós estamos chegando, por exemplo agora num período que não podemos deixar nada empenhado para o outro exercício. Antigamente você não tinha essa preocupação, poderia deixar, hoje a gente vai ter que ajustar, sentar, concentrar esforços, então mudanças tiveram assim, no dia a dia, no comportamento da administração a nível de adequar os compromissos à Lei. Essa preocupação antes da Lei não havia, a pessoa ia fazendo.

Nessas manifestações finais, depreende-se que os gestores entrevistados visualizam, na LRF, a função de produzir o equilíbrio fiscal das contas públicas.

6 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destacado pela literatura, o momento atual é bastante propício para o desenvolvimento de estudos sobre cultura política. No caso específico brasileiro, a histórica resistência do patrimonialismo, que como já mencionamos, tem superado todas as investidas de substituição, por si só justifica a necessidade de estudos nessa área. É nesse cenário, caracterizado pelo desejo de que as práticas de clientelismo, nepotismo e corrupção, entre outras que marcam o patrimonialismo, se tornem erradicadas, que está inserido o presente estudo. Partindo do reconhecimento de que a cultura política predominante no Brasil é patrimonialista, e baseando-se em diversos estudos realizados nessa área, este trabalho procurou verificar quais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal exercem impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos dos municípios selecionados, e se tais impactos têm reflexos na cultura política do patrimonialismo.

A análise do conteúdo das entrevistas realizadas com gestores do executivo municipal e dos pareceres prévios do Tribunal de Contas dos Municípios relativos ao exercício de 2002 evidenciou que a LRF não influenciou o modo de gestão dos administradores pesquisados conforme se esperava, ou seja, os aspectos da LRF mais motivadores de ações por parte dos administradores pesquisados são aqueles cujo reflexo na cultura política do patrimonialismo parecem-nos menos substantivos. A seguir, buscamos sintetizar esses pontos a fim de cumprir com o objetivo principal desse trabalho, bem como sugerir, ao final, algumas reflexões.

Como aspectos cujos impactos no modo de gestão, consideramos ter reflexos na cultura política do patrimonialismo, destacamos:

- a) Aumento da receita própria – A LRF, embora não seja a única razão, motivou o empreendimento de esforços para ampliar a arrecadação tributária. Nesse aspecto, ações como recadastramento de imóveis, aplicação de correções de bases de cálculo de impostos, aquisição de sistemas de processamento de dados e montagem de parque computacional, cobrança da dívida ativa, entre outras citadas, são exemplos de que as administrações desses municípios reagiram conforme determinado pela Lei. No tocante às ações de cobrança da dívida ativa, muito embora os pareceres do TCM as considerassem tímidas ou inexpressivas, levando-se em conta o quadro inercial que prevalecia antes da Lei, reconhecemos que estas, ainda assim, se constituem em avanços nesse campo;
- b) Controle das despesas - A LRF motivou o controle do gasto na administração pública. Os depoimentos revelam que é comum nas municipalidades estudadas, a adoção de medidas que visam a racionalidade e o controle do gasto público;

Verificamos, assim, que a contribuição da Lei foi a de reforçar, nos gestores, o sentido da responsabilização pela busca do equilíbrio das contas públicas. Embora ainda não tenhamos suporte ainda para vê-lo como um valor para os entrevistados, o fato de ter sido considerada como fundamental para o seu alcance, revela a sua importância, ou seja, não fosse a existência da LRF o desequilíbrio fiscal não faria parte das preocupações de alguns gestores. Tal fato foi, também, comprovado pelos pareceres do TCM, ao evidenciarem o atingimento do equilíbrio fiscal em 66% dos municípios pesquisados. Com isso, podemos nos arriscar a dizer que a LRF contribuiu para que herança fiscal de final de mandato, prática habitualmente verificada na gestão pública no Brasil, possa vir a ser erradicada.

- c) A busca pelo equilíbrio fiscal despertou os gestores, também, para a necessidade da qualificação do seu quadro administrativo. Percebemos que, para atender aos ditames da LRF, a realização de concursos e de treinamentos figuraram como medidas adotadas pelos gestores municipais para melhorar a profissionalização, pelo menos quanto aos funcionários envolvidos com a questão orçamentária.

Já quanto aos aspectos da LRF que consideramos de pouco ou nenhum impacto no modo de gestão e na cultura política do patrimonialismo destacamos:

- a) Quanto ao planejamento – Os depoimentos e pareceres do TCM revelaram que o planejamento na administração desses municípios ainda é realizado de forma precária, tal é a desarticulação entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e a forma como são elaborados. Em outras palavras, o que estamos afirmando é que o processo permanente de planejamento objetivado na LRF ainda não foi instalado nesses municípios.
- b) Quanto à transparência – Existe um hiato entre o preconizado pela LRF e o que se observou empiricamente, ou seja, a transparência na administração pública pouco avançou nos municípios pesquisados. Observa-se que, na visão dos gestores, a publicação das informações é o aspecto da transparência que mais os preocupa. Apesar disso, os relatórios do TCM evidenciaram que, em metade deles, houve descumprimento do determinado pela LRF. Tal constatação parece-nos de extrema gravidade, já que, como nos lembra Bobbio (2002), não se pode controlar o que está escondido. Muito embora a LRF, textualmente, recomende a participação popular como modo de assegurar a transparência da gestão fiscal, esta não foi suficiente para motivar, nos gestores pesquisados, a adoção de mecanismos que viabilizassem a participação popular na elaboração dos planos,

LDO e LOA. A gestão fiscal continua calcada num processo decisório fechado, prevalecendo, nos gestores entrevistados, a percepção de que a sociedade não está preparada para atuar na formulação das políticas públicas. Não identificamos nos relatos das entrevistas indicações de que esses gestores públicos estejam atuando como difusores de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil, conforme idealizado por Nogueira (1998).

- c) Quanto ao controle – O controle horizontal (órgãos institucionais) e vertical (sociedade civil) também não reagiram positivamente ao poder delegado pela LRF. Verificamos, pelos depoimentos, que os órgãos de controle e a sociedade civil ainda não se comportam como vigilantes das ações do Executivo. Ademais, a mencionada tranquilidade do Legislativo, quando da realização das audiências públicas, dá a indicação de que estas funcionam mais como um braço do Poder Executivo do que como um poder ativo e fiscalizador. A fusão de poderes alegada por Figueiredo (2001:02) é uma realidade também no executivo municipal pesquisado.
- d) Quanto à responsabilização – As sanções institucionais e pessoais, ou seja, a responsabilização pelo descumprimento ao determinado pela LRF, se corretamente aplicadas, podem desestimular, no longo prazo, o ingresso na carreira política daqueles cujos objetivos não estejam coadunados com as práticas da boa gestão pública; Entretanto, dado a debilidade verificada quanto à transparência e ao controle, essa etapa da *accountability* parece-nos está seriamente prejudicada.

Do exposto, concluímos essa pesquisa, afirmando que as práticas típicas do patrimonialismo não foram obstaculizadas pelo advento da LRF. Observa-se que a deficiência da transparência, consubstanciada principalmente na ausência da participação popular, continua favorecendo o exercício do clientelismo. O fato da idéia do equilíbrio fiscal estar sendo absorvida, enquanto a da transparência, e da participação popular continuem sendo obstaculizadas, é mais uma indicação do que Pinho (1998) chama de modernização do patrimonialismo. Nesse sentido, consideramos que o pressuposto de que os gestores baianos apresentam dificuldades para implantar o modo de gestão preconizado pela LRF foi confirmado no universo pesquisado.

Entretanto, reconhecemos que os avanços observados, ainda que tímidos, não podem ser desprezados. Tais avanços, embora ainda sejam insuficientes para sinalizar que o patrimonialismo está se enfraquecendo, já é um bom sinal de que se pode continuar sonhando e lutando pela consolidação de uma cultura política mais democrática no nosso país. Ademais, ao considerarmos o fato de que os municípios selecionados para o estudo pertencerem a um território, por excelência, neopatrimonial, ou seja, às forças tradicionais de fazer política, os tímidos avanços observados assumem *status* de indicativos extremamente positivos.

Além disso, precisamos reconhecer, também, que uma trajetória dessa natureza não seria passível de reversão em tão pouco tempo. Afinal de contas, podemos considerar que a LRF, passo importante nesse processo, ainda vive a sua primeira infância, ou seja, o tempo transcorrido de pouco mais de quatro anos ainda é muito curto para que se processem mudanças essenciais numa cultura política. Trata-se, portanto, de um lento aprendizado, onde a construção de uma nova cultura, em substituição à cultura conservadora e fortemente enraizada, tanto no governo quanto na sociedade, certamente levará tempo, já que, como nos ensina a teoria, é incrementalmente que a cultura política é construída.

Esperamos, ainda, que estudos dessa natureza possam servir de alerta à sociedade quanto à necessária participação desta na exigência do cumprimento dos aspectos substantivos estabelecidos pela referida Lei, antes que sejam descobertos expedientes que permitam burlá-la com maior eficiência, e que a façam perder a confiança da população. Registramos, aqui, a necessidade da regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, estabelecido no artigo 67 da LRF, já que entendemos que esta perde muito da sua importância se a sua contribuição limitar-se, apenas, à demonstração aos investidores em títulos públicos brasileiros, da certeza do recebimento de seus investimentos. Acreditamos que as experiências de reformas anteriormente empreendidas já demonstraram que medidas burocráticas, embora necessárias, não são suficientes para combater o patrimonialismo. Portanto, os aspectos da LRF que colaboram para o fortalecimento da democracia e para a afirmação da cidadania, instrumentalizando a sociedade para o exercício do controle social, não podem ficar relegados ao segundo plano. Transparência e participação também têm que “pegar”.

Nesse processo, reconhecemos que a participação da comunidade acadêmica assume especial importância e, portanto, grande responsabilidade na construção de uma administração pública mais transparente, enfim, mais democrática.

6.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Como pesquisa de caráter essencialmente exploratório, e valendo-se dos recursos metodológicos que uma pesquisa dessa natureza nos permite, algumas limitações podem ser apontadas neste estudo, dentre as quais destacamos, por exemplo, o tamanho diminuto da amostra e o fato de que todos os municípios pesquisados estarem sendo governados por políticos ligados a partidos conservadores, sob a batuta de um mesmo chefe político, o Senador Antonio Carlos Magalhães.

Diante de tais limitações, fica a sugestão de que outros estudos sejam realizados, a fim de verificar se o mesmo ocorre em outras regiões e em municípios cuja administração esteja sendo exercida por políticos ligados a partidos considerados de esquerda. Cumpre-nos informar que, em três dos municípios pesquisados, os candidatos a Prefeitos oposicionistas ao candidato apoiado pelas forças tradicionais do Carlismo saíram-se vitoriosos nas últimas eleições – Camaçari elegeu Luiz Caetano do PT; em Lauro de Freitas a vitória foi da ex-deputada estadual, também petista, Moema Gramacho; e, em Salvador, o candidato da coligação PPS/PTB/PSDB, João Henrique, eleito com 74,69% dos votos, impôs a Antônio Imbassai a pior derrota do Brasil. Será interessante, portanto, verificar, também, como esses novos executivos lidam com a transparência e a participação popular na sua gestão fiscal.

Estudos complementares também poderão ser empreendidos para conhecer, por exemplo, a percepção dos atores do Legislativo sobre a LRF, e se esta influencia o seu modo de atuação. Pode-se verificar, também, por meio de *surveys*, até que ponto os cidadãos comuns se sentem confortáveis com a linguagem utilizada nos demonstrativos da LRF, a ponto de interpretarem adequadamente as informações disponibilizadas.

Enfim, e como afirmamos no início da justificativa para o nosso trabalho, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal é um fato que merece ser estudado sob inúmeros aspectos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.3, n.1, p.5-34,1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, **Cadernos ENAP**, n.10, p. 6-49, 1997.

_____. A experiência da descentralização. Uma avaliação. **O balanço da Reforma do Estado no Brasil**. Brasília. Coleção Gestão Pública, v.2. p.207-222, 2002.

AKUTSU, Luiz. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. 2002. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, Salvador.

AMORIM NETO, Octávio & TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.45, n.1, p. 5-38, 2002

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. . **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC** (Parte 1). Brasília, Coleção Gestão Pública, v.7., p. 25-74, 2002.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, E.&GENTIL, P.(orgs). **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra., p. 9-23, 1995.

ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN Alexander. O discurso da nova administração pública. São Paulo, Revista **Lua Nova**, n.45, p. 97-129, 1998.

ASAZU, Cláudia Yukari. **Os caminhos da lei de responsabilidade Fiscal (LRF): Instituições, idéias e incrementalismo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, EAESP/FGV. 2003.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 28, p.109-122, Jun.1995.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: Reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4. Out/Dez ,p. 98-104, 2001.

_____. Construindo uma outra sociedade: O capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, n.21, p. 83-108, 2003.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1977.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Em defesa do interesse nacional: Desinformação e alienação do patrimônio público**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. São Paulo: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, no. 45, p. 49-95, 1998.

_____. Do Estado Patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... Brasília: **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n.1, Jan/Mar, p. 05-26, 2002.

BRINKERHOFF, Derick W. and GOLDSMITH, Arthur A. **Clientelism, patrimonialism and democratic governance: An overview and framework for assessment and programming**. 2002. Disponível em: http://www.dec.org/pdf_docs/PNACR426.pdf. Consulta em 16.01.2004.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Rio de Janeiro: **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 24, p. 30-50, 1990.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira. **Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático**. Disponível em: Gramsci e o Brasil <http://www.artnet.com.br/gramsci/textos3.htm>. Acesso em 25.11.2003.

CLARKE, Thomas & MONKHOUSE, Elaine. **Repensando a empresa**. São Paulo: Pioneira, 1995.

COHN, Gabriel (org). **Max Weber. Sociologia**. 5ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1991.

DIAS FILHO, José Maria. **Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: Propostas para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística**. Tese de Doutorado. FEA/USP, São Paulo, 2003.

DIMAGGIO, Paul e POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**. p. 147-160, 1983.

DURAND, Maria Rita Loureiro e ABRÚCIO, Fernando Luiz. As reformas fiscais no Brasil recente: Gradualismo, negociação e accountability. **Balanço da Reforma do Estado no Brasil**. Brasília: Coleção Gestão Pública. V.02, p. 153-164, 2002.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder. A formação do patronato brasileiro**. 5ª ed.. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FERLIE, Ewan *et alii*. **A nova administração pública em ação**. Brasília,. UNB. ENAP, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo. Rio de Janeiro: **Dados. Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90.: Uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

FIORI, José Luis. **O que é o Consenso de Washington**. Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil, 1996. Disponível em www.dhnet.org.br. Consulta em 27.07.2004.

FMI – Relatório sobre a observância e códigos: módulo de transparência fiscal Brasil. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 25/05/04.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FREY, Klaus. Políticas Públicas. Um debate conceitual e reflexões referentes à prática das análises de políticas públicas no Brasil. **IPEA**, n..21, p. 211-259, 2000.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: O caso dos conselhos municipais de Curitiba. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**. n.21, p.125-145. Novembro, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora ATLAS, 1995.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de orientação para as Prefeituras**. Brasília, 2001.

KRISCHE, Paulo J. Cultura política e Escolha racional na América Latina: Interfaces nos estudos da democratização. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, p. 103-126, 1997.

KUSCHNIR, Karina & CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: Cultura política e antropologia da política. Rio de Janeiro: **Revista Estudos Históricos**, v.13, n. 24,1999. Disponível em www.cpdoc.fgv.br. Consulta em 25.04.2004

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001.

LOPES JR., Edmilson. Instituições e Mercado: Considerações sobre o neoinstitucionalismo. **Temáticas**. Campinas, 1995.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e *accountability*: Análise das reformas fiscais no Brasil. **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 2)**. Brasília: Coleção Gestão Pública, v. 7, p. 57-102, 2002.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília. **Cadernos ENAP**, n. 08, p. 8-56,1997.

MELO, Marcos André. **Reformas Constitucionais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MORAES, Antonio Carlos. A crise do Estado e as políticas neoliberais. **Globalização, metropolização e políticas neoliberais**. São Paulo: EDUC, 1997.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a câmara dos deputados no Brasil. Rio de Janeiro: **Dados. Revista de Ciências Sociais**, v. 45, p. 219-236, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil.: Temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar – ENA, 2003

O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo:, n. 44, p. 27-52,1998.

_____. Democracia delegativa? **Novos Estudos**. São Paulo:,n. 31. Out. p. 25-40,1991.

_____. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: Uma visão latino americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos**. São Paulo, n 36. p. 123-145, Jul. 1993.

OLIVA, Carlos. **Fiscal Responsibility Laws: How broad should they be?** Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Transparência e Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro, Nov. 2001. Disponível em www.federativo.bndes.gov.br. Consulta em 25.11.2003

OLIVEIRA, Heloisa Maria Jose de. **Cultura política e assistência social: Uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

PAIM, Antonio. **A querela do estatismo.** Brasília: Coleção Biblioteca Básica, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de e AKUTSU, Luiz. **Governo eletrônico, sociedade civil e democracia: Revistando portais de governo no Brasil.** Trabalho apresentado no IX Colóquio de Poder Local. NEPOL. Escola de Administração. UFBA. Salvador. 2003.

_____. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade.** Salvador:, n.12, p. 59-79, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, p.39-73,1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da Cultura Política: Vícios e virtudes. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais – BIB**, n.45, pp 71-92, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. **A reforma do Estado em perspectiva comparada. Em Balanço da reforma do Estado no Brasil.** Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002(a).

_____. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 53, n. 03, p.51-77, Jul/set. 2002(b).

SANO, Hironobu e ABRÚCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado, Organizações Sociais e Accountability. O caso paulista. **Anais do XXVII EnANPAD.** Atibaia /SP, 2003.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves do. **Democracia e governo local: Dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. **Revista RAP.** Rio de Janeiro, v 36, p. 933-957, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem.** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1993.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In SCHEDLER, A., DIAMOND L.& PLATTNER M. F. (eds). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies.** Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p.13-28, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies.* . In SCHEDLER, A., DIAMOND L.& PLATTNER M. F. (eds). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies.** Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p. 59-62, 1999

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. **DADOS- Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 46, n.2, p. 207-213, 2003.

_____. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Editora Campus, 1988. Disponível em www.schwartzman.org.br. Acesso em 20/06/2003.

SHUGART, Matthew, MORENO, Erica & CRISP, Brian. **The accountability deficit in Latin America.** Texto apresentado no seminário Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Notre Dame, 8 e 9 de maio, 2000.

SOUSA, Amaury, LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília: IPEA. n 2, p. 17-37, Dez. 1989.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In BRESSER PEREIRA, L. C. .& SPINK, P. (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, p.141-172, 1998.

STARK, David & BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: Fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, v. 13, n. 36, 1998.

TAVARES, Martus. **Discurso de Abertura. Fórum Internacional sobre responsabilização no setor público.** Disponível em www.planejamento.gov.br. Acesso em 25.05.2004.

TRIVIÑOS, Augusto N.Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Editora Atlas, 1995.

TROSA, Sylvie . **Gestão pública por resultados: Quando o Estado se compromete.** Brasília: ENAP, 2000.

VIGNOLLI, Francisco Humberto (coordenador), MORAES, Adelaide M. Bezerra et alli. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios.** São Paulo:FGV / EAESP, 2002

WEBER, Max. **Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. **Ensaio de Sociologia.** Tradução Waltensir Dutra. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

_____. **Metodologia das ciências sociais.** Tradução Augustin Werner. São Paulo, Ed. Cortez./ Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos.** Tradução Daniel Grassi.. São Paulo: Ed. Bookman. 2001.

APÊNDICE A - GUIA DE ENTREVISTAS

Para a realização das entrevistas aos Prefeitos e Secretários de Finanças dos Municípios escolhidos para a coleta dos dados empíricos desta Dissertação, preparamos um guia de entrevistas, dividindo-o em três categorias, quais sejam:

1. A percepção dos Prefeitos e Secretários quanto à aprovação da LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Qual a importância da LRF?

Por que o equilíbrio fiscal é necessário?

2. A percepção dos Prefeitos e Secretários quanto aos princípios da LRF:

Planejamento: A vinculação da LOA à LDO e à IOA engessa a administração? Há brechas para o *jeitinho*?

Controle e Transparência: Melhora a comunicação com a comunidade? Gera controle pela comunidade? Considera importante? Sente-se controlada pelo Legislativo, TC ou comunidade? O legislativo e o TC exercem esse controle?

Responsabilização: Incomoda? Considera justo? Constrange o poder

3. Influência da Lei de Responsabilidade Fiscal no modo de gestão:

Elaboração do PPA, LDO e LOA: Quem participa do processo? Houve instituição de mecanismos de participação da sociedade na discussão do processo orçamentário? Orçamento Participativo? A sociedade civil mostra-se preparada para participar do processo decisório das políticas públicas?

PPA, LDO e LOA não disponível para consulta na Internet. Porque? Considera importante ou não?

O processo de escolha da equipe (Secretariado-especialmente o de Finanças). Critérios adotados na escolha (pelo menos três)

A comunidade representada nos conselhos: Houve mudança na postura? Questiona?

Como se dá o processo das audiências públicas? Quem participa (Prefeito ou Secretários)?

Justificativas. E o legislativo, como se comporta? Há pressões?

O atendimento às demandas particulares.

O papel do Secretário de finanças nesse modelo de responsabilidade fiscal. Segura muito o prefeito?

Medidas adotadas para o aumento da receita própria.

Medidas adotadas para a redução das despesas.

A responsabilidade social no contexto da responsabilidade fiscal.

Tem página na Internet? A disponibilização das informações gera indagações ou respostas da sociedade civil?

A LRF motivou a inovação na sua gestão? O que há de novo que se atribui à influenciada LRF: Por causa da LRF?

A expectativa do final de gestão: A herança fiscal será erradicada? O município tem adotado providências nesse sentido?

APÊNDICE B - COMPROMISSO DO ENTREVISTADOR

Salvador,.....de2004

Ilmº

M.D. Prefeito Municipal

Município deTEL / FAX (71).....

Prezado Senhor,

Meu nome é Ana Rita Silva Sacramento e atualmente estou cursando o Mestrado Acadêmico em Administração na Universidade Federal da Bahia – UFBA. No momento estou na fase de elaboração da Dissertação do referido curso, a qual irá tratar sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na cultura política municipal baiana.

Para executar esse trabalho precisamos da colaboração dos (as) Prefeitos (as) a fim de conhecer a suas opiniões e a influência da referida Lei na sua gestão.

Ante ao exposto, vimos até Vossa Excelência a fim de solicitar a vossa colaboração participando de uma *entrevista* sobre o assunto, a qual de antemão garantimos o seu resguardo em termos de publicidade quanto à autoria pessoal das opiniões, pois as mesmas farão parte de um conjunto de opiniões expressas pela categoria dos prefeitos entrevistados, como um todo.

Antecipamos os nossos agradecimentos.

Atenciosamente,

Ana Rita Silva Sacramento

Matrícula UFBA: 200217121

Orientador: Professor Doutor José Antonio Gomes de Pinho

Tel UFBA/NPGA (071) 237.1644

E-mail da pesquisadora: anasacramentos@bol.com.br

Tel pesquisadora: (75) 9131.8653 e (75)623.9628

APÊNDICE C - LISTA DOS ENTREVISTADOS

Municípios	Entrevistados
Camaçari	Jorge Santos Nascimento – Secretário de Fazenda do Município.
Candeias	Antonia Magalhães da Cruz – Prefeita Municipal.
Dias D'Ávila	Paulo César Gomes da Silva – Secretário de Finanças do Município.
Lauro de Freitas	Marcelo Gonçalves de Abreu – Prefeito Municipal.
Salvador	José Hamilton – Sub Secretário de Fazenda do Município.
Simões Filho	Sérgio Nascimento Leite – Vice-Prefeito e Prefeito em exercício. José Alfredo Dantas - Secretário de Finanças do Município. Tatiane Matos – Assessora de Planejamento.