



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

*Ana Rita Silva Sacramento*

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ACCOUNTABILITY  
E CULTURA POLÍTICA DO PATRIMONIALISMO:  
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM SEIS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

Salvador - Bahia  
2004

ANA RITA SILVA SACRAMENTO

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ACCOUNTABILITY E CULTURA POLÍTICA DO  
PATRIMONIALISMO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM SEIS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração da Universidade Federal da Bahia  
como parte dos requisitos para obtenção do grau de  
MESTRE em Administração.

Orientação: Prof. Dr. **José Antonio Gomes de Pinho**

Salvador - Bahia  
2004

ANA RITA SILVA SACRAMENTO

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, ACCOUNTABILITY E CULTURA POLÍTICA DO  
PATRIMONIALISMO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM SEIS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração, Universidade Federal da Bahia pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho \_\_\_\_\_

Doutor em Planejamento Regional, University of London, UL, Inglaterra.  
Universidade Federal da Bahia

Prof<sup>a</sup>. Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul \_\_\_\_\_

Doutora em Urbanisme et Aménagement, Paris XII - IUP, França.  
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio \_\_\_\_\_

Doutor em Ciência Política – USP - SP  
Fundação Getúlio Vargas – São Paulo

Salvador, 16 de abril de 2004

**AGRADECIMENTOS**

*“Aprendi que se depende sempre, de tanta, muita, diferente gente”.*

(Gonzaguinha)

Uma dissertação nunca é resultado de um esforço isolado. Sendo assim, e ainda correndo o risco de cometer algumas omissões, é que desejo incluir, de forma breve, o nome daqueles que, diretamente, me ajudaram no cumprimento dessa jornada:

A Deus, sobre todas as coisas.

Aos meus pais, porque eu existo.

Aos homens de minha vida: Hudson, Hudson Junior e Rodrigo, pelo amor e pela paz que não deixaram faltar no nosso lar.

Aos meus irmãos Roberto e Maristela, por assumirem as minhas funções de motorista e mãe, nos momentos em que precisei estar no campo empírico.

Ao Professor José Antonio Gomes de Pinho, orientador inesquecível, que me fez enxergar nos desafios oportunidades de crescimento.

Aos brilhantes Professores do NPGA, em especial aos Professores José Célio da Silveira Andrade e Maria do Carmo Lessa Guimarães, pelas orientações metodológicas iluminadoras, e à Professora Élvia Fadul, a qual escolhi como exemplo para ser seguido quando no exercício da docência.

Aos competentes funcionários dessa Escola, Dacy, Anaélia e André do NPGA e Manuela do NEPOL. Com o apoio de vocês, Feira de Santana ficou mais perto de Salvador.

Aos colegas do curso de Mestrado e da disciplina Teorias da Administração Pública, pelo saudável convívio e amizade construída, em especial, a Ernani, Helenilson e Miguel, pelo companheirismo na alegria e na tristeza.

Ao amigo, padrinho, compadre e colega de trabalho, José Maria Dias Filho, incentivador e responsável direto pelo meu interesse pela atividade da pesquisa.

A José Luiz Santos Souza, Diretor da DAT/NORTE/SEFAZ à época em que cursava os créditos disciplinares, cujo apoio foi fundamental para que esse momento se concretizasse.

A todos vocês, meu reconhecimento e afeto. Muito obrigado!

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo identificar aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que exercem impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos de municípios da Região Metropolitana de Salvador, selecionados para este estudo. Pretende-se verificar se a referida Lei tem reflexo na cultura política vigente do patrimonialismo. Para tanto, realizou-se estudo de caso em seis municípios da região Metropolitana de Salvador. Por meio da análise de conteúdo das entrevistas semi-estruturadas, realizadas com gestores públicos desses municípios, e dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios sobre a prestação de contas do exercício de 2002 desses mesmos municípios, constata-se que o desenho institucional produzido por esta lei não foi capaz de influenciar, substancialmente, o modo de gestão desses administradores. Considerando-se que a cultura patrimonialista constitui uma barreira estrutural para o desenvolvimento da cidadania e, conseqüentemente, da cultura política democrática, os resultados apontam que os gestores baianos apresentam dificuldades para implantar o modo de gestão preconizado pela LRF, embora mudanças incipientes já possam ser observadas.

**Palavras-chave:** Cultura política do Patrimonialismo; *Accountability*; Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **ABSTRACT**

The objective of the present study is to identify those aspects of the Fiscal Responsibility Law (LRF) that have important impacts on the way management has been carried out by public administrators of some municipalities in the Metropolitan Region of Salvador. The purpose of the investigation was to find out whether the afore-mentioned law had had any interference in the current political culture of patrimonialism. For this purpose, a case study was carried out in six municipalities of the Salvador Metropolitan Region. Content analysis of the semi-structured interviews with public managers in these municipalities, and of the Municipal Audit Court's previous opinion on their account reports for the 2002 office year demonstrates that the institutional design by means of which management is preconceived by the LRF (Fiscal Responsibility Law) was not able to substantially influence these administrators' managing practice. Considering that this patrimonialist culture represents a structural obstacle to the development of citizenship and, consequently to the culture of democratic politics, our findings demonstrate that Bahian managers experience severe difficulties in implanting managing patterns as proposed by the LRF, although some very incipient changes can be already recognized.

**Keywords:** Patrimonialism political culture; Accountability; Fiscal Responsibility Law.

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1. Municípios Selecionados  | 16  |
| Quadro 2: Resumo de Leis ou Projetos de Responsabilidade Fiscal          | 37  |
| Quadro 3 : Limites Estabelecidos na LRF                                  | 45  |
| Quadro 4: Punições ao Descumprimento da LRF                              | 51  |
| Quadro 4(a): Punições ao Descumprimento da LRF                           | 56  |
| Quadro 5. Diferenças entre o Sistema Patrimonial e o Sistema Burocrático | 104 |
| Quadro 6 : Decisões Proferidas pelo TCM Referente a Prestação de Contas  | 122 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1: Tipo de controle x controlador     | 61 |
| Tabela 2: Dimensões da <i>Accountability</i> | 61 |



## SUMÁRIO

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1</b>  | <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>10</b> |
| 1.1       | PRESSUPOSTO ADOTADO NO ESTUDO  | 14        |
| 1.2       | DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA  | 14        |
| 1.3       | JUSTIFICATIVAS E RELEVÂNCIA DO ESTUDO  | 17        |
| 1.4       | OBJETIVOS  | 18        |
| 1.5       | CLASSIFICAÇÃO E METODOLOGIA DO ESTUDO  | 19        |
| 1.6       | PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS UTILIZADAS  | 20        |
| 1.7       | A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO  | 23        |
| <br>      |  |           |
| <b>2</b>  | <b>ENTENDENDO A APROVAÇÃO DA LRF</b>   | <b>25</b> |
| 2.1       | INTRODUÇÃO   | 25        |
| 2.2       | OS PRINCIPAIS ANTECEDENTES   | 25        |
| <br>      |  |           |
| <b>3</b>  | <b>A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LC 101/2000</b>                                  | <b>34</b> |
| 3.1       | INTRODUÇÃO   | 34        |
| 3.2       | A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: INFLUÊNCIAS E ASPECTOS GERAIS                        | 35        |
| 3.3       | ANÁLISE E APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AOS MUNICÍPIOS                   | 40        |
| 3.3.1.    | Do Planejamento  | 41        |
| 3.3.2     | Da Transparência   | 46        |
| 3.3.3     | Do Controle  | 49        |
| 3.3.4     | Da Responsabilização   | 50        |
| <br>      |  |           |
| <b>4.</b> | <b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>   | <b>53</b> |
| 4.1       | <i>ACCOUNTABILITY</i>  | 54        |
| 4.1.1     | A Construção de um Conceito  | 54        |
| 4.1.2     | Aspectos Gerais da <i>Accountability</i>   | 57        |
| 4.1.3     | A <i>Accountability</i> no Brasil  | 62        |
| 4.2       | A TEORIA DA CULTURA POLÍTICA   | 71        |
| 4.2.1     | A Teoria da Cultura Política: Breve Histórico e Principais Influências                 | 71        |
| 4.2.2.    | A Conceituação de Cultura Política   | 76        |
| 4.2.3     | A Relação entre Cultura Política e Estrutura Política                                  | 77        |
| 4.2.4.    | Mudança de Valores e Cultura Política Democrática                                      | 82        |
| 4.2.5     | As Subculturas Políticas na Cultura Política   | 84        |
| 4.2.6     | Racionalidade Cultural: um Novo Conceito para Análise de Cultura Política              | 87        |
| 4.2.7     | A Cultura Política no Brasil: Democracia x Patrimonialismo                             | 90        |
| 4.3       | OS SISTEMAS DE DOMINAÇÃO POLÍTICA SEGUNDO MAX WEBER                                    | 94        |
| 4.3.1     | A dominação Carismática  | 97        |
| 4.3.2     | A dominação Tradicional  | 97        |
| 4.3.3     | A dominação Racional Burocrática   | 100       |
| 4.3.4     | O Patrimonialismo na Cultura Política Brasileira: Origem, Persistência e Conseqüências | 106       |
| 4.3.5.    | O Patrimonialismo na História das Reformas da Administração Pública no Brasil          | 113       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>5. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS</b>  | <b>121</b> |
| 5.1 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES PESQUISADOS QUANTO À IMPORTÂNCIA DA LEI COMPLEMENTAR NÚMERO 101/2000, A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL | 122        |
| 5.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES QUANTO AOS PRINCÍPIOS DA LRF   | 126        |
| <b>5.2.1 Quanto ao Planejamento</b>  | <b>126</b> |
| <b>5.2.2 Quanto à Transparência</b>  | <b>127</b> |
| <b>5.2.3 Quanto ao Controle</b>  | <b>129</b> |
| <b>5.2.4 Quanto à Responsabilização</b>  | <b>132</b> |
| 5.3. ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA LRF NO MODO DE GESTÃO  | 134        |
| <br>   |            |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>   | <b>150</b> |
| 6.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS  | 155        |
| <br>   |            |
| <b>REFERÊNCIAS</b>   | <b>157</b> |
| <br>   |            |
| <b>APÊNDICES</b>   | <b>163</b> |