

ALAN FREDERICO BOTELHO NATALINO

**A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NAS
CONTAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA
MINEIRA**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

Viçosa
Minas Gerais - Brasil
2007

ALAN FREDERICO BOTELHO NATALINO

**A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA
GESTÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DA ZONA
DA MATA MINEIRA**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 28 de fevereiro de 2007

Prof. Adriano Provezano Gomes
(Co-Orientador)

Prof. Ricardo Corrêa Gomes
(Co-Orientador)

Prof. Brício dos Santos Reis

Prof. Afonso A. T. de F. de C. Lima

Prof. Walmer Faroni
(Orientador)

AGRADECIMENTO

Uma dissertação não resulta de um esforço isolado. Assim, e embora correndo o risco de cometer algumas omissões, desejo aqui incluir, de forma breve, o nome daqueles que, diretamente, me ajudaram no cumprimento desta jornada.

Aos meus pais, porque eu existo.

Ao professor Walmer Faroni, orientador inesquecível, que acreditou e me apoiou em todos os momentos deste caminho.

Aos professores do Departamento de Administração, que tanto contribuíram para a construção da minha formação profissional.

À CAPES, que acreditou e investiu neste trabalho, na expectativa de um retorno satisfatório.

À Caixa Econômica Federal, instituição na qual eu trabalho, que me apoiou e forneceu subsídios, possibilitando-se vencer esta etapa.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o sucesso deste trabalho. Muito obrigado!

SUMÁRIO

1	Introdução.....	1
1.1.	Considerações iniciais.....	1
1.2.	O Problema e sua importância	4
1.3.	Objetivos Geral e Específicos	11
2	Referencial Teórico	12
2.1	Accountability e o novo paradigma da administração pública	12
2.1.1.	Contextualização histórica	12
2.1.2.	Nova Gestão Pública no Brasil	15
2.1.3.	Accountability	19
2.2.	Lei de Responsabilidade Fiscal.....	24
2.2.1	Definição	24
2.2.2	Planejamento	27
2.2.3.	Transparência.....	32
2.2.4.	Responsabilização, Prestação de contas e as Audiências Públicas	34
2.2.5.	Controle	37
3	Procedimentos Metodológicos.....	40
3.1.	Delineamento da Pesquisa.....	40
3.2.	Universo e Plano Amostral	42
3.3.	Coleta e Análise dos Dados	44
3.4.	Definição de Termos e Conceitos e Operacionalização das Variáveis	46
3.5.	Triangulação	47
4	Análise dos Resultados.....	52
4.1.	Controle	52
4.1.1.	Receita Corrente Líquida.....	52
4.1.2.	Despesas com Pessoal	59
4.1.3.	Despesas com Saúde	66
4.1.4.	Despesa com Educação	69
4.1.5.	Dívida Consolidada Líquida.....	75
4.2.	Planejamento, Transparência e Responsabilização.....	82
4.2.1.	Planejamento - objetivo específico B	82
4.2.2.	Transparência - objetivo específico C	85
4.2.3.	Responsabilização - objetivo específico D.....	91
5.	Conclusão	95
6.	Considerações Finais.....	100
7.	Referências Bibliográficas	101
8.	Apêndices	105

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1- Participação dos governos locais na arrecadação tributária.....	7
Figura 2- Modelo metodológico.....	41
Figura 3- Triangulação.....	48
Figura 4 - Receita corrente líquida (RCL) em valores reais e em milhões de reais.....	53
Figura 5 - Receita corrente líquida (RCL) em valores reais e em milhões de reais.....	54
Figura 6 - Receita corrente líquida (RCL) em valores reais e em milhões de reais.....	55
Figura 7 - Receita corrente líquida (RCL) per capita.....	58
Figura 8 - Despesa com Pessoal (DP) em valores reais e em milhões de reais.....	60
Figura 9 - Despesa com Pessoal (DP) em valores reais e em milhões de reais.....	61
Figura 10 - Despesa com Pessoal (DP) em valores reais e em milhões de reais.....	62
Figura 11 - Despesa com pessoal/Receita Corrente Líquida (DP/RCL).....	63
Figura 12 - Despesa com Pessoal per capita.....	64

Figura 13 - Despesa com saúde em valores reais e em milhões de reais.....	65
Figura 14 - Despesa com saúde per capita.....	67
Figura 15 – Despesa com saúde/Receita Corrente Líquida (DS/RCL).....	81
Figura 16 - Despesa com Educação (DE) em valores reais e em milhões de reais.....	70
Figura 17 - Despesa Educação (DE) em valores reais e em milhões de reais.....	71
Figura 18 - Despesa Educação (DE) em valores reais e em milhões de reais.....	72
Figura 19 - Despesa com Educação per capita.....	73
Figura 20 - Despesa com educação/Receita Corrente Líquida (DE/RCL).....	74
Figura 21 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) em valores reais e em milhares de reais.....	77
Figura 22 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) em valores reais e em milhões de reais.....	78
Figura 23 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) em valores reais e em milhões de reais.....	79
Figura 24 - Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL).....	80
Figura 25 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) per capita.....	81

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1: Limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.....	31
Tabela 2: Punições ao descumprimento da lei.....	34-35
Tabela 3: Municípios da Zona da Mata Mineira (exceto Juiz de Fora).....	43
Tabela 4: Classificação dos Municípios para as entrevistas.....	44
Tabela 5: Classificação dos municípios segundo sua população.....	49
Tabela 6: Coeficiente de variação da média da Receita Corrente Líquida...	53
Tabela 7: Coeficiente de variação da média da Despesa com Pessoal.....	59
Tabela 8: Coeficiente de variação da média da Despesa com Saúde.....	66
Tabela 9: Coeficiente de variação da média da Despesa com Educação.....	70
Tabela 10: Coeficiente de variação da média da Dívida Consolidada Líquida.....	76
Tabela 11: relação do número de municípios da Zona da Mata Mineira que publicaram as contas públicas dentro do prazo da LRF.....	87
Tabela 12 - resumo da análise dos pilares da LRF (Planejamento, Transparência e Responsabilização).....	94

LISTAS DE ABREVIATURAS

LRF.....	Lei de Responsabilidade Fiscal
RCL.....	Receita Corrente Líquida
DP.....	Despesa com pessoal
DS.....	Despesa com saúde
DE.....	Despesa com educação
PPA.....	Plano Plurianual
LDO.....	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA.....	Lei de Orçamento Anual
OP.....	Orçamento Participativo
STN	Secretária do Tesouro Nacional

RESUMO

NATALINO, Alan Frederico Botelho *Magister Scientiae*; Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2007; **A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas dos municípios da Zona da Mata mineira**. Orientador: Walmer Faroni. Co-orientadores: Adriano Provezano Gomes, Ricardo Corrêa Gomes.

Esta dissertação foi realizada a fim de analisar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na gestão das contas públicas, nos municípios da Zona da Mata Mineira, sob a ótica da accountability. Para tanto, analisou-se todas as contas dos 141 municípios desta região (exceto Juiz de Fora) foram analisadas em uma série temporal, visando identificar os quatro pilares da LRF: Controle, Planejamento, Responsabilização e Transparência. Além disso, foram realizadas seis entrevistas com agentes públicos dos municípios selecionados, visando aprofundar as evidências sobre esses mesmos pilares da LRF. Por meio de um estudo estatístico das contas públicas e uma análise de conteúdo das entrevistas, constatou-se que a configuração institucional, produzida por esta lei não foi capaz de influenciar o modo de gestão das contas públicas pelos administradores, mas foi suficiente para marcar a LRF como instituto introdutório da accountability no País. Observam-se avanços, como: aumento da arrecadação; incentivo ao treinamento do corpo de funcionários; utilização das ferramentas de planejamento (PPA, LDO, LOA) e publicação e divulgação das contas públicas. Entretanto, ocorreu um maior endividamento dos municípios; negligência na composição dos dispêndios com educação e saúde, baixo aproveitamento dos canais de comunicação com a sociedade, sinais da permanência da cultura do patrimonialismo, além de permanência do tradicional costume dos prefeitos brasileiros de repassarem dívidas para o próximo mandato.

ABSTRACT

NATALINO, Alan Frederico Botelho Magister Scientiae; Universidade Federal de Viçosa, February, 2007. **The influence from the law of fiscal responsibility on the public account management in the counties at Zona da Mata mineira.** Adviser: Walmer Faroni. Co-adviser: Adriano Provezano Gomes, Ricardo Corrêa Gomes.

This study was carried out to analyze the influence from the Law of Fiscal Responsibility (LRF) on the management of the public accounts in the counties at Zona da Mata Mineira, under the accountability viewpoint. So, all accounts of 141 counties in this region (except Juiz de Fora) were analyzed under a time series in order to identifying those four pillars of the LRF: Control, Planning, Responsiveness and Transparency. In addition, six interviews were accomplished with public agents in the selected counties in order to carefully examine the evidences of those LRF pillars. By a statistical study of the public accounts and an analysis of the interview contents, it was found that the institutional configuration generated by this law was not able to influence the way how public administrators manage the public accounts. However, it was enough to marking the LRF as an introductory institute to accountability in the country. Some advances have been observed, such as: increased tax revenue; incentive to the training of the functionary staff; use of the planning tools (PPA, LDO, LOA) as well as the publication and divulgation of the public accounts. However, there occurred higher indebtedness of the counties, negligence in composing the expenditures with education and health, low utilization of the communication channels with society, signs for permanence of the patrimonialism, besides the permanence of the traditional custom of the Brazilian county administrators to repassing the debts to next mandate.

1 Introdução

1.1. Considerações iniciais

A aprovação da Lei Complementar 101/2000, popularmente conhecida 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 (1994/2002) com o desencadeamento da Reforma Gerencial de 1995, provocou transformações no ambiente político-institucional brasileiro. Considerada um marco no ajuste fiscal e introdutória do conceito de *accountability*¹ no país, esta lei trouxe inovações para a gestão do dinheiro público, cuja aplicação, certamente, entra em choque com as políticas que caracterizam um ambiente marcado pela cultura política patrimonialista que, para Sacramento (2003), representa o rompimento das fronteiras entre o público e o privado.

Impondo limites e condições à gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento, à transparência das contas públicas, além do planejamento como rotina na administração fiscal e 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, segundo Sacramento (2003), ambientados numa cultura política predominantemente patrimonialista e, portanto, livres da *accountability* e, em decorrência da ausência desta, associados às práticas clientelistas e à liberdade em relação às despesas e em relação ao endividamento vivem, atualmente, o dilema de como sustentar as políticas públicas, mantendo o equilíbrio fiscal.

Embora recente, o histórico de instrumentos de controle fiscal, antecede a LRF. A Constituição de 1988, no art.169, já previa uma regra fiscal na forma de “target” ao estabelecer limites de despesa com pessoal ativo e inativo a ser fixado em Lei

¹ *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.

Complementar. Ademais, encontra-se no Capítulo II, Seção II, as normas fixadas para a elaboração do orçamento público da União, que se baseiam nas leis orçamentárias do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

A primeira deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, abrangendo um período de quatro anos, a ser enviada para apreciação do Poder Legislativo, no primeiro ano de mandato do presidente.

A LDO possui o papel de orientar a elaboração da LOA e deve abranger as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

A LOA é formada por três orçamentos, compreendendo o orçamento fiscal da União, incluindo todos os poderes, fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, o orçamento de investimento das empresas que a União detém maioria do capital social com direito a voto, bem como o orçamento da seguridade social. Esta lei é o principal instrumento de controle do orçamento público, cujo objetivo principal é administrar o equilíbrio entre despesas e receitas.

Em relação aos limites de despesas com pessoal, previsto no art.169, a regulamentação veio com a Lei Complementar n.º 82/1995, conhecida como a Lei Camata. Esta lei estabelece o limite para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive de fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando pagas com receitas correntes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios o valor de 60% das respectivas receitas correntes líquidas. Entende-se como receita corrente líquida, a receita corrente deduzida as transferências por participações, constitucionais ou legais. No caso da União, ainda deduzem-se as despesas com o pagamento de benefícios da previdência social. Como a lei não estabelece transferências dos municípios para outros entes da federação, sua receita corrente líquida é a própria receita corrente. A lei estabelece ainda que, se no exercício da publicação da lei, os limites de gastos excederem os fixados, o ente deve atingir o limite no prazo máximo de três exercícios financeiros, a razão de um terço do excedente por ano.

Em 1999, a Lei Camata é revogada pela Lei Complementar n.º 96, que estabelece novos limites para as despesas totais com pessoal. Para a União, este limite passa a ser de 50% da sua receita corrente líquida, mantendo-se o limite de 60% para Estados, Distrito Federal e Municípios. No cálculo das respectivas receitas correntes líquidas, deduzem-se as transferências intragovernamentais. Se algum ente ultrapassar este limite, ficam vedadas a concessão de vantagens e o aumento de remuneração, bem como novas contratações e criação de cargos.

Tendo em vista a inovação deste novo dispositivo, a nossa legislação passou a ter como norte a instituição de um processo de comunicação entre os gestores públicos e os contribuintes/usuários/cidadãos, que se completa e satisfaça sem alocação indevida de recursos, além de arbitrar o conflito distributivo, oferecendo respostas claras às questões de quanto se gastou; além de quanto, por que e como se fez.

Dessa forma, em 4 de Maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar n.º 101 (LRF), apresentada pelo poder executivo da União e aprovada num rápido processo, que durou nove meses e foi marcado pela pressão popular e pelo consenso no ajuste fiscal, que apresentou-se desta forma: Câmara dos Deputados - 81,05% aprovaram a LRF; e Senado Federal - 82,20% aprovaram a LRF (MELO: 2004, p.6). Com a promulgação da Lei Complementar n.º101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar n.º96 é revogada, mas os limites por ela fixados são incorporados à nova lei.

Para tanto e, conforme alguns autores, a LRF é mais um esforço na direção da *accountability*, busca de responsabilidade em duas mãos entre gestores públicos e os cidadãos/eleitores, pelo desejo de um orçamento, não apenas formalmente equilibrado, mas, fundamentalmente, gerido com eficiência, eficácia e efetividade. (ABRUCIO, ANASTASIA, ASAZU, LINO, MELO)

1.2. O Problema e sua importância

Seguindo uma tendência mundial, o Brasil passou por um processo de descentralização fiscal nas últimas décadas, com destaque para o período pós-Constituição de 1988. Esta tendência reflete a busca de ganhos de eficiência alocativa, associados a uma gestão mais democrática e participativa da provisão de bens e serviços públicos. Deve-se destacar que a descentralização no Brasil, assim como em vários países, foi motivada por pressões políticas, como reação à forte centralização verificada durante o período do regime militar.

A descentralização é um dos pressupostos da nova gestão pública (NGP), que acredita na democratização dos recursos públicos e na proximidade e flexibilidade da atuação do Estado no atendimento às necessidades da população para alcançar uma maior eficiência. Segundo Behn (1998), a nova gestão pública (NGP) é uma conceituação da administração pública que consiste de vários componentes inter-relacionados: fornecer serviços de alta qualidade que os cidadãos valorizam; buscar a *accountability* no binômio gestor público/cidadão; aumentar a autonomia dos gestores públicos; e medir e premiar organizações e indivíduos com base no cumprimento de metas exigidas de performance.

De acordo com Menezes e Junior (2005), entretanto, a descentralização também têm levado à perda do controle e provocado efeitos desestabilizadores à governança corporativa, ou seja, retratando seus efeitos negativos. Como exemplo, cita-se o alto endividamento dos governos subnacionais, que provocaram a intervenção do governo através do refinanciamento por três momentos: Leis 7.976/89, 8.727/93 e 9.496/97.

Diante disso, surgiu a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que para alguns autores, como Almeida e Ferreira (2005, p.1), foi um marco nas finanças públicas, pois, buscou aprimorar a responsabilidade quanto à gestão fiscal e dar maior transparência à administração dos gastos públicos.

Assim, a LRF surge como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais e municipais, partindo do diagnóstico de que este era resultado da gestão irresponsável dos recursos públicos. Entretanto, conforme Sacramento (2003, p. 1), a LRF não só impôs limites ao endividamento público como inovou no sentido de integrar o processo de ajuste estrutural do Brasil, pois foi um marco na busca pelo equilíbrio fiscal e introdutória do conceito de *accountability* no país.

A emergência deste novo paradigma na gestão pública, o paradigma pós-burocrático, pauta-se na criação de novos padrões, dentre os quais destaca-se a avaliação das políticas públicas. Segundo Ceneviva (2005, p.7), a avaliação de políticas públicas responde a objetivos de verificação de eficácia, de eficiência, de efetividade das ações governamentais, como também busca identificar obstáculos, propor medidas de correção e alteração de políticas e programas.

A preocupação com a efetividade desses programas seria uma avaliação de resultados, enquanto estudos para entender o modo como essas políticas são aplicadas seria uma avaliação de processo. Figueiredo & Figueiredo (1986, p.37) lembram que “avaliar é atribuir valor” e, portanto, a avaliação de políticas públicas consiste em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que as mesmas se dão e aos próprios atos, que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas.

Assim, dois aspectos justificam o estudo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: o primeiro, é o fato de que a referida lei tornou-se um marco nas finanças públicas brasileiras; e o segundo pauta-se na importância de avaliar as políticas públicas para alcançar a eficiência da ação do Estado na busca pelo bem-estar social.

Desde a elaboração do projeto, passando pela discussão no Congresso Nacional até sua aprovação, a Lei de Responsabilidade Fiscal já ocupava 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.

Conforme levantamento, efetuado por Asazu e Abrucio (2004) em seis jornais de grande circulação no período entre 14/04/1999 a 19/05/2000, ou seja, da chegada do projeto à Câmara do Deputados até 15 dias após sua aprovação, foram publicadas 137 inserções que expressamente faziam referência a LRF, 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.

Forma-se, assim, um consenso favorável à “cultura da responsabilidade fiscal”, tanto na opinião pública como nos atores políticos (LOUREIRO E ABRÚCIO, 2002, p78). Nessa

atmosfera positiva, apresenta-se a idéia de que essa “nova era” levaria à formação de uma nova cultura política na administração pública brasileira.

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. Segundo Loureiro e Abrucio (2002), este é o pressuposto que orienta parcela considerável da literatura e dos principais atores políticos.

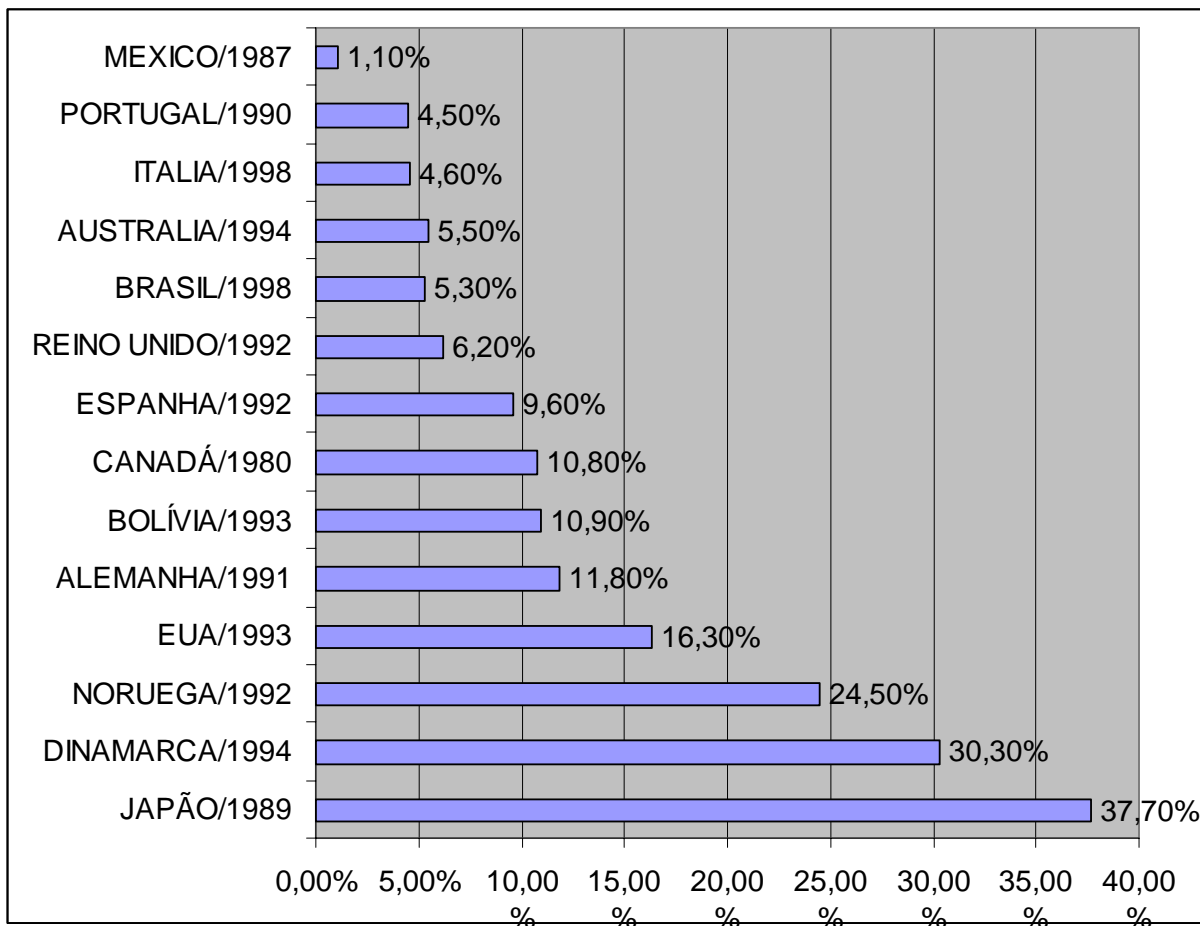
Considerando que o município constitui-se na unidade federada mais próxima do cidadão e, portanto, mais sujeita ao controle público do que a federal e a estadual, este se constitui no lócus objeto de nosso estudo. Além disso, os municípios brasileiros, especialmente após a Constituição de 1998, possuem 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 em comparação com outros municípios de países em desenvolvimento.

Entretanto, comparações internacionais contribuem para evidenciar a existência de um potencial arrecadatório a explorar, pois, a importância relativa dos municípios brasileiros na geração da carga tributária nacional ainda é bastante inferior à de outros países. Mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, há várias situações em que a participação municipal na receita nacional é superior que a do Brasil. Além disso, como um dos países de maior extensão territorial, o Brasil apresenta um nível de concentração da arrecadação tributária muito maior do que nações onde, teoricamente, a maior parcela do poder tributário poderia caber ao governo central.

Conforme ilustrado na figura 1, a análise da realidade da tributação nos municípios brasileiros e da situação internacional evidencia que a utilização das incidências, atualmente, à disposição das prefeituras pode ser ampliada, constituindo-se não apenas em

uma fonte estável de receita, como também em uma possibilidade de diminuição das disparidades regionais.

Figura 1- Participação dos governos locais na arrecadação tributária



Fonte: FMI 1998 – “Government Finance Statistics Yearbook”

De acordo com Palombo e Neto (2006, p.5), para a receita própria municipal há, ainda, um enorme potencial inexplorado. Segundo os autores, há um grande contingente de municípios de perfil idêntico em termos de região, renda e população com indicadores de receita própria com razoável variância.

As causas para esta atual situação são as mais diversas e vão muito além do descaso dos prefeitos com a geração de recursos através de medidas pouco populares, frequente nos

períodos eleitorais. Em muitos casos, é preciso investimentos em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização e treinamento de pessoal.

Entretanto, diante dos anos de deficiência na gestão dos recursos públicos, tanto na arrecadação dos recursos quanto na sua distribuição através dos serviços públicos, essas medidas tornam-se incipientes ou insuficientes para o combate à sonegação e ao desperdício dos recursos públicos.

Assim, urge uma reformulação profunda na administração municipal brasileira, no sentido da modernização dos métodos, sistemas e técnicas vigentes nas prefeituras, uma vez que as reformas até estão empreendidas são superficiais e dirigidas quase sempre à reestruturação do quadro de servidores, com melhoria em vencimentos, mas não atinge nem aperfeiçoa a prestação dos serviços. (MEIRELLES: 2004, p.743)

Diante do exposto, a LRF surge numa tentativa de modernizar a administração pública de todos os entes federados, principalmente a dos estados-membros e municípios. Essa modernização visa acompanhar as transformações internacionais e, portanto, buscar uma maior comunicação entre os cidadãos/governantes para alcançar um melhor desempenho da máquina do Estado no atendimento às demandas populares. (ASAZU; ABRUCIO: 2002, p. 1)

Segundo Sacramento (2003), a LRF visa introduzir o conceito de *accountability* na cultura dos gestores públicos brasileiros, ou seja, aumentar/desenvolver os canais de comunicação entre os cidadãos/governantes, conduzindo à modernização da administração pública.

Dessa forma, constata-se que a LRF criou uma expectativa de introduzir a *accountability* na gestão do erário público. Mas, será que isto ocorreu mesmo? Na tentativa de averiguar esta inovação na cultura das administrações públicas, foram adotados os ensinamentos de Khair (2001) que acompanhado por diversos autores, definiu a Lei de

Responsabilidade Fiscal baseando-se em quatro eixos chaves: planejamento, transparência, controle e responsabilidade. Neste contexto, um novo comportamento dos prefeitos é esperado, a começar por uma organização melhor na estrutura administrativa e financeira e nos sistemas de controle interno da prefeitura.

A Lei de Responsabilidade Fiscal concentrou seus esforços nas contas públicas, elaborando limites e sanções para que os agentes públicos fiquem impedidos de usar o erário público para satisfazer interesses particulares. Para tanto, além de estabelecer limites para as contas públicas, esta lei preocupou-se também em responsabilizar os tomadores de decisão na composição dessas contas, obrigando-os a pensar na comunidade e no bem comum no momento de escolher prioridades e definir programas de governo.

Assim, as contas públicas tornaram-se referência na mensuração do desempenho das administrações públicas. Elas precisam ser publicadas na internet e aprovadas pela comunidade nas Audiências Públicas, obrigando os agentes públicos a apresentar seus atos e obras, compartilhando com a sociedade a gestão do erário público. Essas inovações surgiram com a Lei de Responsabilidade Fiscal e, após sete anos de sua publicação, torna-se necessário saber os seus efeitos sobre as Contas Públicas e sobre o comportamento das administrações públicas.

Desta forma, este estudo foi realizado com o objetivo de verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu o conceito de *accountability* na gestão das contas públicas dos municípios, não se preocupando apenas com o valor das contas públicas, mas também com a percepção dos agentes tomadores de decisão na formação das mesmas. Além disso, para analisar os impactos da LRF na gestão pública foram utilizados os pilares definidos pelos autores, consultados na revisão bibliográfica: controle, planejamento, transparência e responsabilização sob a ótica da *accountability*, ou seja, maior comunicação entre os cidadãos/governantes.

Neste contexto, o problema que se apresenta é: a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu o conceito de *accountability* na gestão das Contas Públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira, no período de 1998-2005?

1.3. Objetivos Geral e Específicos

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é:

Analisar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão das Contas Públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira, sob a ótica da *accountability*, no período de 1998-2005.

Especificamente, pretende-se:

- a) Mensurar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Contas Públicas das prefeituras da Zona da Mata Mineira, no período de 1998 a 2005;
- b) Conhecer as principais medidas, adotadas pelos governantes, para conduzir a gestão municipal planejada dentro dos mandamentos da PPA, LDO, LOA e, conseqüentemente, dentro do limites da LRF;
- c) Verificar o efetivo cumprimento da LRF no que tange à transparência das contas públicas;
- d) Conhecer a percepção dos atores estratégicos atuantes na dimensão do Poder Executivo sobre o aspecto da resposanbilização, imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

A hipótese desta pesquisa é:

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi introdutória ao conceito de *accountability* na gestão das Contas Públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira.

Para realizar este estudo foi feito um aprofundamento dos conceitos tratados nessa pesquisa no Referencial Teórico com um desenvolvimento dos temas: Município, Lei de Responsabilidade Fiscal, Nova Gestão Pública e *Accountability*. Também, fêz-se um detalhamento dos métodos e procedimentos que serão utilizados para alcance dos objetivos. Finalmente, os resultados alcançados e as considerações finais.

2 Referencial Teórico

2.1 Accountability e o novo paradigma da administração pública

2.1.1. Contextualização histórica

A partir da década de 1980, os Estados nacionais foram tomados por idéias de modernização, de eficiência e redução de seus aparatos governamentais, resultando um grande movimento pró-reforma. Tal fenômeno se alastrou para os mais diversos países de diferentes contextos, como Reino Unido, Suécia, Coreia, Estados Unidos, Nova Zelândia, até chegar ao Brasil. Quase todos os países da América Latina estiveram engajados em programas de modernização do setor público, financiados por instituições internacionais, como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Conforme Castro (2006, p.1), nesse período, o mundo atravessou uma aguda crise fiscal, com os governos encontrando dificuldades para o financiamento e a população se insurgindo contra o aumento de impostos. A globalização chegava e, com ela, inovações tecnológicas, enfraquecendo o controle dos governos em relação aos fluxos financeiros e comerciais. Enquanto os governos tinham menos poder e menos recursos, as demandas da população aumentavam.

Este ímpeto reformador consistia, essencialmente, na redefinição do papel do Estado diante da derrocada do modelo de Estado intervencionista, vigente até a década de 1970, assim como os problemas por ele gerados, como centralização, regulação excessiva e aumento em seus gastos.

O modelo burocrático, baseado em organização dirigida por procedimentos rígidos, forte hierarquia, total separação entre o público e o privado e ênfase nas atividades-meio não mais atendia às necessidades da administração pública.

De acordo com Rezende (2001), a onda das reformas administrativas nos anos 1990 se diferencia das anteriores, pois, estavam voltadas para aspectos mais amplos, como a alteração do papel do Estado, a redução de seus custos e a implementação de um desenho institucional que permitia alterar os incentivos internos de seu funcionamento. Segundo o

autor, o que se pretendia, em última instância, era a mudança de um modelo burocrático intervencionista para um modelo orientado pela performance.

Segundo Abrucio (2001), quatro fatores estiveram diretamente relacionados ao declínio do Estado intervencionista. O primeiro fator foi a grande crise econômica mundial iniciada na década de 1970, sobretudo após a crise do petróleo e agravada durante os anos 1980. Nessa época, a economia mundial enfrentava grande período recessivo e as políticas keynesianas mostravam-se incapazes de controlar tal situação. Em consequência, houve um processo de aceleração inflacionária, altas taxas de desemprego e reduzidos índices de crescimento econômico. Após décadas de expansão, o Estado mergulhou em uma crise fiscal sem precedentes – o segundo fator dessa bancarrota. Os Estados não mais conseguiam financiar seus déficits e suas despesas dado seu tamanho, nem atender todos os serviços demandados pela sociedade. Associadas a tais fatores, têm-se a globalização e a emergência de novas tecnologias, que transformaram a lógica do setor produtivo, afetando o Estado e resultando em perda de parcela de seu poder de ditar políticas macroeconômicas.

Segundo Castro (2006, p.2), diante desse quadro, o modelo de Estado e o seu aparelho administrativo passaram por uma profunda reformulação. Surge então, o modelo gerencial de administração pública, que busca a superação do modelo burocrático de gestão, mediante adoção de mecanismos que visam à excelência administrativa e enfoque no cidadão, ou seja, a capacidade de gestão torna-se o centro de discussão da Administração Pública, somada a significativas mudanças econômicas, tais como o ajuste fiscal e os procedimentos voltados para o mercado, como a privatização e a desregulamentação.

Segundo Andriolo (2006, p.1-2), no contexto internacional, identificam-se duas gerações distintas de propostas de reforma do Estado. A primeira geração tem início na Grã-Bretanha e Estados Unidos, a partir da eleição dos governos conservadores, mais especificamente a primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher e o presidente americano Ronald Reagan. Os principais objetivos das reformas, naquele momento, era o corte de custos e o aumento da eficiência do setor público. São adotadas políticas direcionadas ao ajuste fiscal, por meio do corte nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica, desregulamentação e privatizações. Essas reformas foram conduzidas com base no conceito do Estado mínimo.

Ainda segundo o autor, a segunda geração das reformas do Estado se desenvolve nos anos 90 e incorpora novas propostas, como o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, a melhoria na qualidade dos serviços públicos e o fortalecimento da *accountability*.

Entretanto, segundo Osborne e Gaebler, citados por Andriolo (2006, p.2), teóricos do “reinventando o governo”, não há necessidade de mais ou menos governo, mas sim de um governo melhor. Relegam, dessa forma, a concepção do Estado mínimo e apostam na melhoria da atividade governamental.

Outro fator que favoreceu a formação de uma nova concepção de gestão pública seria a incapacidade do paradigma burocrático em oferecer soluções aos problemas, cada vez mais complexos, de gerenciamento dos serviços públicos.

Longe de um conjunto teoricamente consistente de idéias e conceitos, a NGP é uma estrutura complexa de experiências e teorias. Segundo Andriolo (2006, p.4), é uma confluência de teorias e de práticas gerenciais, micro e macro-escalares, que incorpora experiências internacionais, como as da Inglaterra, Estados Unidos e Nova Zelândia, além de propostas de agências internacionais.

Armstrong (1998), citado por Andriolo (2006, p.4), reúne os principais conceitos da NGP em oito elementos, cuja preponderância varia de acordo com o contexto em que cada reforma se realiza:

- a) redução de custos e busca por maior transparência na alocação de recursos;
- b) divisão das organizações burocráticas tradicionais em agências separadas, cuja relação com o Estado ocorre através de contratos;
- c) separação entre comprador e fornecedor de serviços públicos;
- d) introdução de mecanismos de mercado e quase-mercado;
- e) descentralização da autoridade gerencial;
- f) introdução de sistemas de gestão por desempenho;
- g) mudança nas políticas de pessoal, alterando a condição de estabilidade de emprego e estabelecendo critérios de desempenho; e
- h) aumento da ênfase na qualidade do serviço e na satisfação do consumidor.

2.1.2. Nova gestão pública no Brasil.

No Brasil, a derrocada do Estado burocrático desenvolvimentista teve seu primeiro grande marco com a crise da dívida externa, em 1982. Num regime autoritário, onde existia um contexto caótico das finanças públicas, a reforma do Estado passou a ter um caráter mister.

Com a redemocratização, várias pequenas reformas foram realizadas, esboçando um caráter incremental à transformação das finanças públicas. Conforme Loureiro & Abrucio (2002, p.4), a transformação do antigo cenário foi iniciada com o Plano Real (1994), sendo que seu sucesso na estabilização monetária afetou, significativamente, a área fiscal no Brasil.

Segundo Filho (2001, p. 14), o Estado brasileiro ingressou na “onda” das reformas estatais influenciado pelo movimento reformista do contexto mundial. Para o autor, em essência, essa “onda” consistia na reavaliação dos Estados nacionais sobre o papel do Estado na sociedade e sobre seu grau de intervenção na economia. No Brasil, este debate tornou-se imperativo em virtude da amplitude das funções, assumidas pelo Estado desenvolvimentista, caracterizado pela acentuada atuação na área produtiva, que culminou na crise estatal dos anos 1990.

Assim, em resposta à crise do Estado nacional-desenvolvimentista, à crise fiscal e aos problemas gerados por uma burocracia rígida associada aos resquícios do patrimonialismo, a Reforma Administrativa de 1995 foi desenvolvida.

Segundo Rezende (2001), essa reforma foi uma tentativa de solução, adotada pelo Executivo Federal, para os baixos níveis de desempenho apresentados pela burocracia pública brasileira, caracterizada pela relação ineficiente entre formulação e implementação de políticas públicas e por um crônico problema de gestão fiscal, durante a década de 1990.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) foi a agência criada, para formular e implementar esta política pública durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998).

De acordo com essa perspectiva, uma nova estrutura foi delineada para o aparelho do Estado, composta por quatro setores básicos (BRASIL, 1995):

- a) o núcleo estratégico responsável pela formulação das leis e das políticas públicas, compreendendo a cúpula do Governo Federal, ou seja, a Presidência, os Ministérios, os Tribunais Federais, o Ministério Público e o Legislativo;
- b) as atividades exclusivas do Estado que compreendem, conforme o próprio nome revela, atividades que apenas o Estado, com o uso do seu poder extroverso, poderia realizar. Neste nível, encontram-se órgãos como Forças Armadas, polícia, órgãos arrecadadores, órgãos de regulamentação e entidades responsáveis por transferências de recursos;
- c) as atividades não-exclusivas que compreendem atividades de alta relevância à sociedade, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica, mas que não requerem o uso do poder extroverso do Estado para exercê-las, por este motivo, também podem ser executadas por outros setores da sociedade (setor privado ou setor público não-estatal) com subsídios do Estado;
- d) e, as atividades exercidas pelas empresas estatais, de produção de bens e serviços, cujas características seguem a lógica de mercado.

Segundo Andriolo (2006, p.4), o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado define como objetivos globais:

1. aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência;
2. voltar a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
3. limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias;
4. transferir da União, para os estados e municípios, as ações de caráter local; e
5. transferir parcialmente da União para os estados, as ações de caráter regional.

Observa-se que os pilares deste Plano Diretor, marco na reforma do Estado, baseiam-se nos componentes já vislumbrados no processo de reforma do Estado de outros países, o que embasa a tese de aglutinação de modelos internacionais, quase sempre, não os adaptando às particularidades locais.

De acordo com Bresser Pereira (2001, p.4-5), Ministro do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) na gestão de FHC, a reforma do Estado era necessária, naquele momento, para reduzir os gastos com o Estado e gerar maior eficiência, eficácia e produtividade do serviço público.

Entretanto, segundo Pereira (2001, p. 5), há uma razão mais ampla para o interesse que a reforma do Estado, particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público ou da coisa pública (*res publica*) contra as ameaças de sua privatização. A proteção do Estado, na medida que este corresponde à *res publica*, é um direito básico de cada cidadão que, finalmente, no último quartel deste século, começou a ser definido como um direito que poderia ser denominada como “direitos públicos”.

Pereira (2001, p. 6) ainda adverte que o surgimento do Estado do Bem-Estar para garantir os direitos sociais, bem como o papel cada vez maior que o Estado assumiu, ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional, tornaram evidente o caráter do Estado como *res publica*. Além disso, implicaram em um aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a seus interesses especiais (patrimonialismo).

Esta reforma do Estado brasileiro aponta para a concepção de um Estado, que seja mais regulador e promotor dos serviços públicos e que busca a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão.

Segundo Sano & Abrucio (2004, p. 3), essa reforma do Estado brasileiro, proposta por Bresser Pereira, enfatizava o aumento na governança ou o fortalecimento da capacidade da administração executiva em formular e implementar políticas públicas, “baseados nos princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social.” (2004, p.4)

Um ponto fundamental desta nova gestão pública é o equilíbrio fiscal, que é apontado por Dias Filho, citado por Sacramento (2003, p.9), 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, segundo o autor, a questão não se resume apenas em arrecadar mais e gastar menos. Se tudo dependesse de arrecadar mais, Dias Filho, citado por Sacramento (2003, p. 9) 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, segundo Sacramento (2003, p. 9), 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, Dias Filho, citado por Sacramento (2003, p. 9) alerta que, além de fechar as comportas do desperdício, é preciso levar em conta que gastar pouco não significa necessariamente gastar bem, afirmando 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.

Nesse caminho para alcançar o equilíbrio fiscal, segundo Loureiro & Abrucio (2002, p.11), a aprovação da LRF foi considerada um marco no plano das relações intergovernamentais, não apenas porque objetivou melhorar a gestão fiscal de todos os níveis de governo, mas, sobretudo em razão de apontar para um novo padrão de responsabilização mútua entre a União e os governos subnacionais.

Em termos de *accountability* no Brasil, Sacramento (2003, p.14) acredita que a Lei de Responsabilidade Fiscal favoreceu o fortalecimento da mesma, contribuindo com a publicação de relatórios, a realização de audiências públicas e o estabelecimento de penalidades ao descumprimento das regras estabelecidas.

Neste sentido, as dimensões estabelecidas por O'Donnell (1998) são reforçadas: 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 à 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 e determinando que tais instrumentos serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos acessíveis ao público.

Entretanto, Behn (1998, p. 37) atenta para o fato de que a busca por resultados melhores, dando poder aos servidores públicos para tomarem decisões inovadoras como: a flexibilização, a descentralização, a profissionalização e o foco no cliente, que são alguns

princípios da nova gestão pública, no intuito de dar respostas aos anseios dos cidadãos não é suficiente se não atenderem a uma *accountability* democrática.

Para Sano & Abrucio (2004, p.4), partindo dos conceitos envolvidos na *accountability*, como a de prestação de contas, um leque de instrumentos que permitem o controle dos agentes públicos e sua conseqüente responsabilização foi criado e aprimorado ao longo dos anos. No entanto, na ausência destes conceitos, perceptível em uma cultura como a latino-americana, o avanço da democracia também promove a evolução das questões relativas ao controle das atividades públicas e sua prática pode torná-lo uma presença permanente. Contudo, tal controle constitui-se, numa democracia, prerrogativa essencial dos cidadãos, Campos (1990, p. 35) adverte que, somente, a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos, haverá condição para a *accountability*. Ainda segundo Campos, não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor. Assim, o alto grau de preocupação com *accountability* na democracia norte-americana e a virtual ausência deste conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político dos dois países.

Constata-se assim a existência de um avanço gradual no processo de institucionalização da *accountability* no Brasil. Neste processo observa-se que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal tem ocupado relevante espaço nos estudos dedicados ao tema, sendo, por isso, escolhida para apresentação e análise detalhada a seguir.

4.1.1. *Accountability*.

De origem anglo-saxão e ainda sem tradução direta no idioma português (CAMPOS, 1990, p. 30), a palavra *accountability* geralmente tem sido tratada na literatura como responsabilização e, nas atuais discussões sobre a Nova Gestão Pública e a democracia, tem ocupado destaque. Segundo Schedler (1999), embora instituições financeiras, líderes de partidos, ativistas de bases, jornalistas e cientistas políticos, em todo o mundo tenham descoberto as bênçãos e aderido à causa da *accountability* pública, em

razão de a sua relativa notoriedade, esta ainda representa um conceito subexplorado, cujo significado permanece evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa.

Num dos trabalhos seminais que buscam a sua compreensão no idioma português, Campos (1990) inspira-se em Frederick 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 a autora, o grau de *accountability* avança na medida em que os valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, também avançam. Pensamento semelhante encontra-se em Anastasia & Melo (2002, p. 25), que também admitem a *accountability* como um atributo da democracia, que implica o controle dos governantes pelos governados, assim como em O'Donnell (1998, p. 44) 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 essa 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”.

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, seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. Ainda segundo o autor, o “estreito acasalamento” da *accountability* e a viabilidade de sanções reflete 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, p. 16).

Do exposto, conclui-se que a *accountability* é uma das características do sistema político que nos regimes democráticos se impõe ao administrador público. Portanto, a *accountability* não só diz respeito à imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo como também à responsabilização dos governantes, inclusive com a possibilidade de sanções, pelos governados. Nesse estudo, adotamos o conceito de *accountability* de Loureiro & Abrúcio (2002, p. 11) por considerar que este contempla o que foi acima exposto. Para estes 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.

Entretanto, Loureiro & Abrúcio (2002), ressaltam que este mecanismo básico de *accountability* federativo está mais preocupado em controlar passo a passo os governos subnacionais do que em discutir, regularmente, com os atores envolvidos na gestão fiscal do país. Tal modelo tem reforçado a concentração do poder nas mãos da burocracia do Executivo federal, que centraliza o processo de controle, geralmente, deslegitimando os reclamos dos outros entes federativos. Deste modo, há o perigo de que o objetivo de transparência contido explicitamente na lei, acabe por funcionar mais como instrumento de controle do Governo Federal sobre os governos subnacionais do que se tornar uma real prestação de contas, por parte dos representantes eleitos ao Legislativo e aos cidadãos.

A *accountability* democrática ganharia mais força, se a LRF colocasse em funcionamento o mecanismo do Conselho de Gestão Fiscal, previsto em seu arcabouço jurídico, mais precisamente no artigo 67. Seu principal objetivo seria harmonizar e coordenar os entes da Federação, constituindo-se num fórum que reuniria os diversos atores federativos, da sociedade civil e representante dos Poderes, os quais avaliariam e discutiriam a implementação da Lei, podendo até propor a modificação da legislação, caso julgassem necessário. Em resumo, seria uma arena na qual os principais agentes negociariam ajustes no processo e compartilhariam decisões.

O funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal depende de uma lei que o regulamente. É bem verdade que o Executivo Federal enviou proposta, neste sentido, ao Congresso - projeto de Lei 3.744/2000, mas também está claro que não houve vontade política para que essa legislação avançasse em sua tramitação. Na ausência dessa regulamentação, todo o poder foi concentrado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que vem editando normas gerais de consolidação das contas públicas (VIGNOLI: 2002, p. 192-194).

O que explica a posição adotada pelo Governo Federal é o predomínio de uma visão, em que a variável democrática da negociação e do controle é percebida como algo que pode afetar negativamente os resultados da política fiscal. O temor da equipe econômica vincula-se à possibilidade de retorno do antigo modelo federativo, marcado pela irresponsabilidade predatória dos governantes subnacionais. Trata-se de uma concepção fiscalista que, no fundo, crê que só uma lei geral, que ultrapasse mandatos e governos, pode

garantir o equilíbrio fiscal. Em suma, uma forma de sepultar a política, em sua acepção mais ampla, no terreno das finanças públicas.

Buscando por respostas ou reflexões que sejam nortes nesse estudo pode se iniciar partindo da divisão dos diferentes mecanismos de *accountability* em duas dimensões: vertical e horizontal.

De acordo com O'Donnell (1998, p. 38), existe uma fragilidade dos mecanismos de *accountability* vertical pelo fato de as eleições, principal canal, serem realizadas de tempos em tempos. Além disso, a existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pobremente definidas e reversões políticas súbitas contribuem ainda mais para deterioração desse mecanismo.

Sano & Abrucio (2004, p.4) concordam com O'Donnell que coloca a eleição como principal veículo da dimensão vertical da *accountability*. Eles ainda enfatizam que este sistema traz, para a cena, o mecanismo tradicional de premiação e castigo. O prêmio para um “bom” governante é sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou a eleição do candidato que recebe seu apoio, enquanto o castigo é exatamente o oposto, ou seja, a chegada ao poder de seus adversários políticos.

A outra dimensão de *accountability* corresponde aos mecanismos horizontais, que seriam o produto de uma rede de agências internas ao Estado. Sano & Abrucio (2004:4) enfatizam que o desenvolvimento da democracia proporcionou a criação de novas instituições, que complementam o controle mútuo exercido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sacramento (2003, p. 3-4) define essas novas instituições como agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, em conjunto com os poderes, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado, que possam ser qualificadas como delituosas.

Segundo O'Donnell (1998, p. 44), os recursos institucionais necessários para a funcionamento da *accountability* horizontal são: a autonomia, inclusive financeira, entre os poderes; existência de informação confiável e adequada; e a existência de redes bem estruturadas nacionais e internacionais.

Portanto, em consenso com a maioria dos autores, conclui-se que enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais (cidadão X representantes) a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais (poderes constituídos).

Contudo, segundo Loureiro & Abrucio (2002, p. 2), a *accountability* ou responsabilização consiste em um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato), no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente.

2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

2.2.1 Definição

Várias correntes doutrinárias buscam explicar o advento da LRF no ordenamento jurídico brasileiro, entre as quais pôde se destacar a que motivou a iniciativa do projeto que, em síntese, consubstancia-se na criação de um novo ambiente fiscal, não como medida temporária, mas, como atitude fiscal contínua no País, cujos princípios básicos são os seguintes.

- Planejamento;
- Equilíbrio das contas públicas: evitar déficits imoderados e reiterados, com a conseqüente limitação da dívida pública em nível prudente e compatível com a receita e o patrimônio público;
- Preservação do patrimônio público em margem de segurança para a absorção de efeitos de eventos imprevistos;
- Adoção de política tributária previsível e estável;
- Transparência na elaboração dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva.

Segundo Melo (2004, p. 6), a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada no Congresso em 2000, representou o coroamento desta nova postura fiscal, ao estipular limites aos gastos e ao endividamento de todos os níveis de governo.

Com 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: planejamento, transparência, controle e responsabilização, e define, em seu parágrafo primeiro do artigo primeiro, a responsabilidade na gestão fiscal, como:

§1º- A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas

de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

De acordo com Menezes & Junior (2005, p.5), a LRF pode ser definida como um código de conduta, que busca disciplinar os administradores públicos dos três poderes e das três esferas de governo, definindo-se limites, metas e procedimentos para ampliar a transparência das Contas Públicas.

A eficácia das regras está, diretamente, relacionada à existência de mecanismos de controle e acompanhamento, e penalidades para os que as desrespeitem. Estas parecem possuir a vantagem de evitar custos de negociação, sendo de aplicação automática e valendo para todos os governos, já as desvantagens atribuídas é a inflexibilidade de aplicação tratando-se todos os membros (iguais e desiguais) da mesma forma e, além disso, os custos de *enforcement* das regras e as tentativas de burlá-las. (MENEZES & JUNIOR, 2005, p.4)

Depreende-se, então, que o objetivo legal 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.

Segundo Asazu & Abrucio (2002, p. 7), a temática do ajuste fiscal conquistou posição de destaque na agenda política especialmente por conta de um processo gradual de restrição da capacidade de endividamento dos estados, de controle dos gastos e de centralização das decisões de âmbito fiscal no governo central. Cristalizando vários desses elementos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou-se a mudança estrutural mais significativa dentro da reforma do Estado brasileiro.

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 pelas normas desta Lei Complementar.

O principal intuito da referida lei é: não gastar mais do que se arrecada, evitando comprometer os orçamentos dos próximos exercícios. Conforme Aguiar (1997, p. 33), a adoção de programas e decisões apropriadas à satisfação das necessidades da população depende do planejamento, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para programação de obras e serviços. Na Administração Pública da atualidade, não há mais espaço para improvisação, a ação administrativa tem que ser construída a partir de um planejamento prévio que possua o aval da comunidade.

Assim, os governos devem utilizar a ação planejada e transparente na gestão fiscal, conforme o parágrafo 1º do artigo 1º desta Lei, que prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições, no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Segundo Filho (2001, p.15), as dimensões de responsabilização dos governantes através do planejamento e transparência de seus atos e omissões na área fiscal são, não só inovadores, mas também fundamentais para uma ordem democrática.

Entretanto, no estudo da responsabilidade fiscal, deve-se considerar também o aspecto de gestão. Não se trata de texto a versar sobre a responsabilidade fiscal em aberto, mas de Lei Complementar que cuida da responsabilidade no gerir, no gerenciar, no administrar os recursos resultantes dos instrumentos fiscais. Este aspecto não é mero jogo de palavras. Seu reflexo aparece, prontamente na hora de examinar as medidas contra os agentes públicos, que atuam em desacordo com o mandamento imposto. Ainda que o

cumprimento dos detalhes operacionais esteja entregue, por óbvio, ao quadro técnico da Administração, a responsabilidade direta recai sobre o gestor, sobre aquele que tem obrigações que são suas, posto que inerentes à natureza do cargo.

Desta forma, é preciso o alerta. Filho enfatizam à responsabilidade fiscal, sem que seja observado o núcleo intermediário e fundamental: a gestão. Portanto, ainda que possa transferir encargos, distribuir tarefas e delegar competências, o administrador não estará à margem de qualquer sanção.

Conforme Chalfun (2001), a Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – é bastante elogiada quanto ao planejamento, ao controle e à verificação dos gastos públicos; é parte integrante do processo de mudança com nosso quadro fiscal, visando introduzir um regime sustentável a médio e longo prazo, ajudando o país a crescer com a forte e rápida redução do déficit público e com mudanças de pensamento de nossos políticos.

Assim, a Lei Complementar nº 101/2000 traz, em sua essência, quatro núcleos que precisam ser considerados: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

2.2.2 Planejamento

Expresso literalmente no texto da LRF, o planejamento figura, por assim dizer, como ponto de partida para o seu entendimento. Contando com vinte e oito artigos, que tratam direta ou indiretamente deste tema, a LRF cria novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receitas, 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, segundo Vignoli (2002), evidencia que a disciplina fiscal somente poderá ser alcançada com o adequado planejamento das ações de governo e da execução orçamentária.

Segundo Araújo & Moraes (2003, p. 3), a Lei de responsabilidade Fiscal tem, como objetivo, a equilibrada gestão das receitas e despesas em todos os entes federados e a transparência das informações, adotando a prestação de contas de modo regular, além dos

já tradicionais instrumentos de finanças públicas, orçamento e balanço anual, com a utilização de ferramentas de fácil acesso público como a Internet.

Dessa forma, para estudar a Lei de Responsabilidade fiscal, é necessário explicar alguns mecanismos de funcionamento do Orçamento Público que, segundo Andrade (2002), é a materialização do planejamento, sendo um instrumento do Poder Público para mostrar seus programas de atuação, discriminando a procedência e o montante dos recursos (receitas) que serão obtidos, assim como a natureza e o montante dos gastos (despesas) a serem efetuados.

A partir disso e atendendo a mandamento constitucional (art. 165 da Constituição Federal), no Brasil, adota-se o Sistema de Planejamento Integrado, também conhecido como Planejamento-Orçamento, que é constituído de:

- Plano Plurianual;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
- Lei de Orçamento Anuais.

Neste sentido, as três peças orçamentárias instituídas na Constituição Federal, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes orçamentária 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).

Segundo Vignoli (2002, p. 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, o que também é reconhecido por Khair (2001), quando 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 arrecada 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, desde 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. Segundo 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 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 primário e de resultado nominal. Claro está, portanto, que meta fiscal é o que se estima arrecadar e, com base nessa estimativa, o que se gasta (VIGNOLI, 2002). 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 instrumento diretor de curto prazo, constituía-se em um documento meramente formal a ser encaminhado para atender aos preceitos estabelecidos pela legislação em vigor. . 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. Alias, conforme determinado no

Art. 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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestral, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

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 pela LRF:

Tabela 1- Limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

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 com 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 inferir à disponibilidade de caixa no último ano do mandato
Contrair obrigações de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato	Proibida se não puder ser paga com recursos do mandato
Transferências voluntárias	Sem limites
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 estimativas 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	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

Fonte: Adaptado de Khair (2001:85).

Segundo Khair (2000:13), o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento, segundo ele é através do planejamento que são estabelecidas as regras do jogo da gestão fiscal, sendo criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja discussão e elaboração deverão contar com a participação popular, inclusive em audiências públicas, assegurando maior transparência da gestão governamental.

Para identificar a influência da LRF no planejamento das Contas Públicas, sob a ótica da *accountability*, considerou-se a preocupação dos agentes políticos com a elaboração, utilização e relevância destes.

2.2.3. Transparência

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

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

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

A transparência, conforme se depreende, é muito mais do que um objetivo ou um princípio da gestão pública. Na realidade, ela decorre de uma obrigação, imposta aos gestores públicos, no sentido não somente de cumprir eficientemente suas missões, segundo os mandamentos constitucionais e legais, mas também de demonstrar a toda a sociedade, que o fizeram conforme o estabelecido nos orçamentos, nos relatórios gerenciais e em suas prestações de contas, cujos resultados deverão ser submetidos à aprovação da sociedade.

Nesta mesma linha de raciocínio, pontifica Lino (2001, p. 162):

Dentro dessa visão, a idéia que se estaria tentando operacionalizar é a de que os sistemas de controle institucionais, tanto o interno quanto o externo, porque frágeis e carentes, devem ser apoiados, no que couber, pela fiscalização da sociedade, mediante a facilitação e mesmo o estímulo ou incentivo, na direção da Lei, do maior acesso possível do público às informações e discussões relativas à aplicação da totalidade dos recursos orçamentários e financeiros.

Sacramento (2003, p. 11) afirma que, ao contemplar a criação de uma série de relatórios e demonstrativos, objetivando comparar o que foi planejado (PPA, LDO e LOA) com a execução orçamentária (prestação de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal), permitindo também conhecer as medidas adotadas pelos gestores públicos para assegurar o equilíbrio das contas públicas, constata-se que o famoso ciclo da Gestão pela Qualidade Total – planejar, executar, verificar e atuar – está presente na LRF. Estabelecendo, em seu artigo 48, que tais instrumentos serão objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público e também o incentivo à 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, a LRF introduz o real entendimento de transparência da gestão fiscal.

Para este autor, como tem sido comum a simples 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.

Trata-se de uma nova prática administrativa imposta pela LRF, ensejando um processo de interação permanente entre os gestores e os cidadãos. Portanto, a transparência se inicia com uma ação do gestor, através da qual demonstra e comprova, periodicamente e com o maior detalhamento possível, o que foi realizado e quais os benefícios sociais decorrentes. À sociedade – a quem é direcionada a comprovação dos resultados – cabe avaliar e aprovar, ou exigir novos esclarecimentos ou até mudanças de rumos na gestão.

A responsabilização constitui num aspecto 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 19/10/2000, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, alterações foram processadas no Código Penal Brasileiro, para garantir a responsabilização dos seus transgressores.

Para identificar a influência da LRF na transparência das Contas Públicas, sob a ótica da *accountability*, considerou-se a publicação dos instrumentos do planejamento, das

Contas Públicas e também de outros informativos referentes à administração do erário público.

2.2.4. Responsabilização, Prestação de contas e as Audiências Públicas

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 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:

Tabela 2 – Punições ao descumprimento da lei

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.
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
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
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.
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.

Fonte: adaptado de KHAIR (2001: 87-89)

A prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo incluirá, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público. Serão objeto de ampla divulgação dos resultados, inclusive na internet, as contas julgadas ou tomadas, e evidenciarão o desempenho da arrecadação em relação a: previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do

combate à sonegação; ações de recuperação de créditos nas instancias administrativa e judicial; e demais medidas, para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Entretanto, Lino (2001, p. 186) aponta para o fato que o legislador não se preocupou em exigir um orçamento planejado e dinâmico, mas uma estática prestação de contas, que limita a ênfase que deveria ser dada à demonstração do correto implemento das políticas públicas autorizadas, ao mero destaque de providências, que visam à melhoria do sistema arrecador ou, no máximo, de contenção do déficit público.

De acordo com Filho (2001, p.17), a imposição de regras que se aproximam da idéia de restrição orçamentária rígida e a imposição de regras orçamentárias e de apresentação de contas e resultado que, além de homogeneizar as contas municipais, dão a elas maior transparência, elemento fundamental para a constituição de mercado de títulos municipais é fato para consolidação da disciplina de mercado.

A prestação de contas dos Municípios ocorre num fórum denominado Audiência Pública, que para Ramos (2005, p.10), é um local onde os usuários de serviços públicos participam, efetivamente, da vida política de seu bairro e de sua cidade, quando argumentam da necessidade da manutenção e ampliação dos serviços públicos e de melhoria em sua qualidade.

Convém acrescentar que os arts. 70 e 75 da CF ampliaram, significativamente, a participação do Poder Legislativo na ação de fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Setor Público, através do controle externo, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Trata-se de condicionamento vigente desde a promulgação de CF, aplicável independentemente da vigência da LRF.

Ainda segundo Ramos (2005, p.10), o espaço das Audiências Públicas ao mesmo tempo em que pode significar um instrumento de controle do poder público, serve também

como um local de conhecimento e troca entre os atores presentes, além de momento em que ocorre o aprendizado da cidadania e da participação cidadã.

Como definiu Abrucio (2001, p.188), “cidadania está relacionada com o princípio da *accountability*, que requer participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos”. Para tanto, este controle dos cidadãos sobre as ações dos governantes ocorre tanto *ex-ante*, na definição das políticas, como *ex-post* na avaliação dos resultados.

Assim, a Audiência Pública é um canal de *accountability* tanto vertical (controle do cidadão) quanto horizontal (controle do Poder Legislativo), ainda assim, é neste fórum que a transparência e a responsabilização são “acordadas”, ou seja, adquirindo um aspecto contratual, os agentes políticos assumem compromissos com a população.

Para identificar a influência da LRF na responsabilização das Contas Públicas, sob a ótica da *accountability*, considerou-se o comprometimento dos agentes políticos com suas ações e, principalmente, a relevância demonstrada com o atendimento das demandas dos cidadãos.

2.2.5. 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. Segundo 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 estabelecidos no Anexo de Metas Físicas; 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 um desafio impar. Como bem lembra Campos (1990, p. 35):

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de torna-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.

Para identificar a influência da LRF no controle das Contas Públicas, sob a ótica da *accountability*, foram considerados os indicadores que a LRF estabeleceu.

Contudo, encerra-se este capítulo que tratou dos conceitos de *accountability*, Lei de responsabilidade Fiscal, Nova Gestão Pública e municípios. Este estudo foi realizado para dar suporte à análise dos dados da pesquisa, em que pretendeu-se analisar a influência da LRF na gestão das Contas Públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira.

3 Procedimentos Metodológicos

3.1. Delineamento da Pesquisa

Nesta parte do trabalho são apresentados os métodos que foram utilizados no trabalho de modo a certificar o conhecimento a ser gerado como científico, conforme indica Gil (1999).

Segundo Roesch (1999:69), “a área da administração está mais próxima do mundo real do que do mundo acadêmico, o que a caracteriza antes de tudo como uma ciência aplicada”. Neste sentido, a autora propõe uma classificação própria para os estudos administrativos, dentre os quais se destaca a avaliação de resultado. Este tipo de pesquisa refere-se ao trabalho de verificar uma alteração em uma dada realidade após o acontecimento de um fenômeno, tendo como requisito fundamental a existência de dados prévios a respeito da realidade em questão e a possibilidade de coleta de dados para posterior comparação. De acordo com Vergara (1997: 47), esta pesquisa denomina-se *ex-post facto*.

Essa pesquisa é descritiva pois, procura-se observar, analisar e correlacionar fatos e fenômenos (LRF) sem manipulá-los, ou seja, sem a interferência do pesquisador. Segundo Cervo e Bervian (1983, p.55-57), este tipo de pesquisa se desenvolve especialmente nas Ciências Sociais, em que o pesquisador busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano.

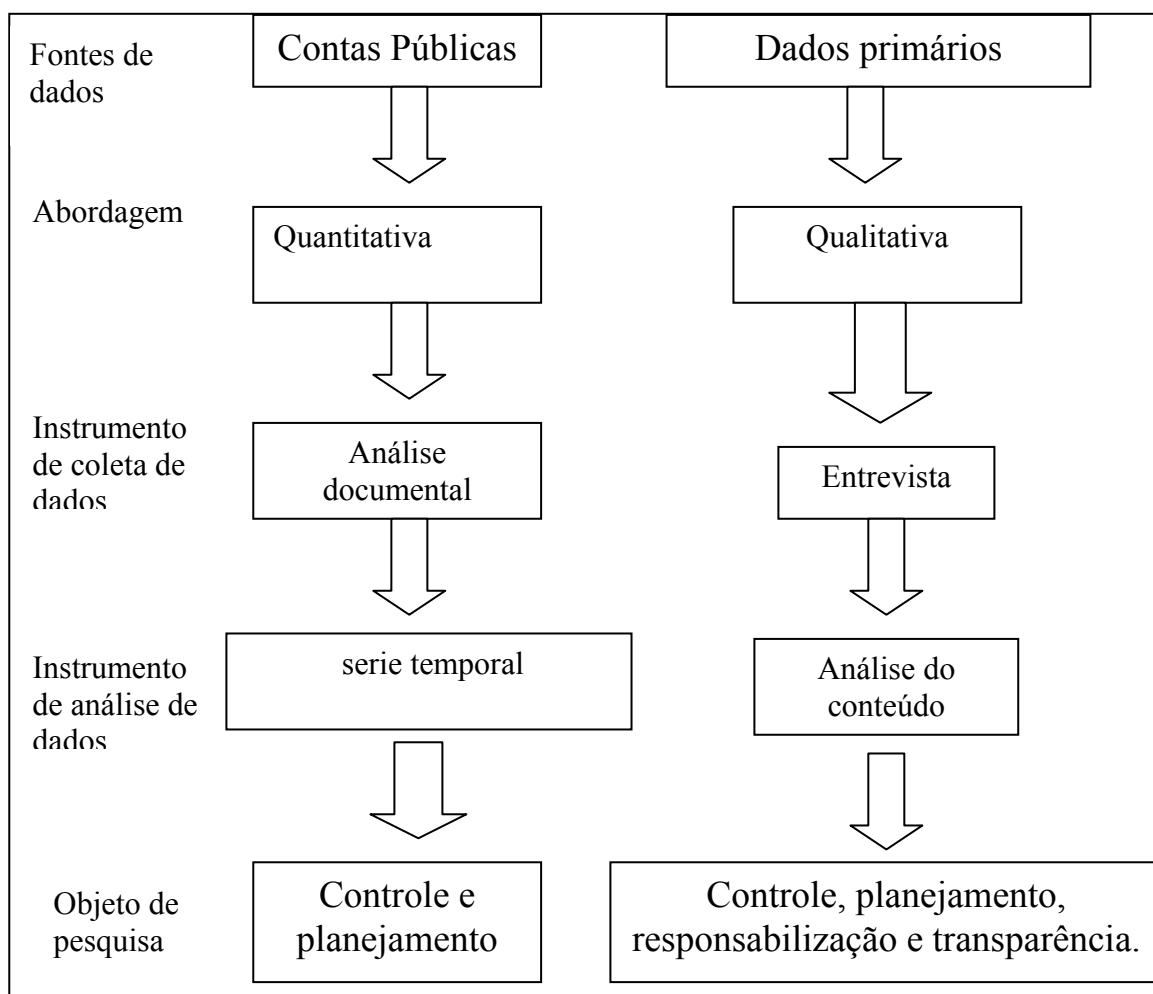
Ainda assim, devido a possibilidade de gerar conhecimento sobre o tema, aumentando a compreensão sobre o fenômeno estudado, este estudo pode também ser considerado como exploratório. Conforme relata Gil (2002), essas pesquisas (exploratórias) têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.

A pesquisa pode ser dividida em duas partes: uma quantitativa e outra qualitativa. Na abordagem quantitativa, procurou-se evidenciar a influencia da LRF nas contas públicas dos Municípios, partindo de uma análise de indicadores em uma série temporal (1998-2005). Na abordagem qualitativa, entretanto, foram estudados os fatores que são

considerados relevantes para os atores envolvidos no momento da tomada de decisão, tudo isso após a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para facilitar o entendimento do estudo, desenvolveu-se um modelo metodológico (Figura 2) que servirá para conduzir a investigação. Nesse modelo, encontra-se a divisão de pesquisa em duas fases: a primeira, quantitativa, que procurou dados numéricos para confirmar a influência da LRF na gestão das contas públicas dos Municípios; e a segunda, qualitativa, que pesquisou os fatores relevantes para os atores envolvidos.

Figura 2 - Modelo metodológico



Fonte: Baseado na teoria e no problema de pesquisa.

Na busca por evidências que conduzam à verificação da influência da LRF na gestão das contas públicas dos municípios da Zona da Mata Mineira, desenvolveu-se este modelo metodológico, que se dividiu em duas fases: uma primeira fase, em que são

estudados os indicadores em uma série temporal; e uma segunda, em que, partindo dos dados obtidos na primeira fase, procurou-se descobrir fatores relevantes para os atores envolvidos na tomada de decisão na composição das contas públicas.

3.2.Universo e Plano Amostral

O universo de estudo foram os municípios da Zona da Mata Mineira, que constitui uma das mais antigas e tradicionais regiões do Estado de Minas Gerais. Localiza-se na porção sudeste do Estado, fortemente influenciada pelo Rio de Janeiro, especialmente no período anterior à década de 1980, quando a influência exercida por Belo Horizonte era ainda bastante tênue e limitada. Caracterizada, economicamente, como região agrícola e pastoril, teve seu processo de organização econômica baseado na pecuária e cafeicultura, que ali penetrou a partir das margens do Rio Paraíba. Até o primeiro quartil do século XX, a Zona da Mata desempenhou importante papel na economia do Estado devido, principalmente, às plantações de café e às indústrias têxtil e alimentícia, que surgiram em atendimento ao mercado criado pela produção cafeeira. Estas indústrias concentram-se, preferencialmente, em Juiz de Fora, que se transformou em principal centro regional. (CARVALHO: 1994, p.215)

De acordo com a divisão em Meso e Microrregião Homogêneas pelo IBGE em 2000, a Zona da Mata é constituída por sete microrregiões, denominadas a partir de seus pólos microrregionais, quais sejam: Microrregião de Manhuaçu, Ponte Nova, Viçosa, Ubá, Cataguases, Muriaé e Juiz de Fora, que compõem um total de 142 municípios.

A Zona da Mata é constituída, predominantemente, por municípios cuja população varia entre 2.000 e 20.000 habitantes, havendo, ainda em 2000, um predomínio de municípios com população total na faixa de 2.000 a 5.000 habitantes.

Para este estudo, os Municípios da Zona da Mata Mineira foram divididos de acordo com o tamanho da população pois, acredita-se apresentar maior homogeneidade os Municípios com tamanhos populacionais semelhantes, conforme Tabela 3. Partindo desta população de 142 Municípios, pretende-se: na fase quantitativa, utilizar 141 Municípios para mensurar a influência da LRF na gestão das contas públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira no período de 1998-2005 (objetivo específico a); e na fase qualitativa,

utilizar 6 Municípios (detalhados na Tabela 4) para identificar a percepção dos atores estratégicos do Poder Executivo sobre a LRF e, também, sobre o controle, o planejamento, a transparência e a responsabilização (objetivos específicos **b**, **c** e **d**)

Tabela 3- Municípios da Zona da Mata Mineira (exceto Juiz de Fora)

População/ Microregião	Cataguases	Juiz de Fora	Manhuaçu	Muriaé	Ponte Nova	Viçosa	Ubá	Total
Até 5.000	5	23	1	7	9	4	5	54
De 5.000 até 10.000	5	3	12	7	3	6	10	46
Mais de 10.000	4	6	7	6	6	7	5	41
Total	14	32	20	20	18	17	20	141

Fonte: retirado do censo do IBGE 2000

Para a entrevista, o critério de escolha dos seis municípios foi o comportamento dos municípios diante dos mandamentos da LRF, ou seja, se a lei foi cumprida ou não de acordo com as contas públicas apresentadas à STN. Além disso, a acessibilidade e o tamanho populacional, também, foram considerados para a seleção dos agentes de pesquisa das entrevistas, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Classificação dos municípios para as entrevistas segundo os limites da LRF (despesa com pessoal, despesa com saúde, dívida e despesa com educação).

Desempenho a partir de 2001/População	Até 5.000	De 5.000 até 10.000	Mais de 10.000	Total
Nenhum ano fora dos limites da LRF	1	1	1	3
Pseudônimo	Cidade C-1	Cidade B-1	Cidade A-1	-
Pelo menos 1 ano fora dos limites da LRF	1	1	1	3
Pseudônimo	Cidade C-2	Cidade B-2	Cidade A-2	-
Total	2	2	2	6

Fonte: baseado da pesquisa

3.3. Coleta e Análise dos Dados

Como dito anteriormente, este estudo terá duas fases: a primeira, aplicou-se a técnica de análise documental numa serie temporal (1998-2005), para buscar relações entre as variáveis (LRF e as contas públicas: Despesa com Pessoal, Despesa com Saúde, Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada Líquida e Despesa com Educação) e mensurar a influência da LRF nas contas públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira; a segunda, identificou a percepção dos agentes públicos e políticos quanto à influência da LRF na tomada de decisão sobre a composição das contas públicas dos municípios da Zona da Mata Mineira, através de entrevistas com a utilização da técnica de análise do conteúdo.

A fase quantitativa consta de uma pesquisa descritiva, em que objetiva-se descrever as alterações nas contas públicas (Despesa com Pessoal, Despesa com Saúde, Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada Líquida e Despesa com Educação) dos municípios da Zona da Mata Mineira após a LRF. A pesquisa documental foi utilizada, tendo como fonte de dados os Tribunais de Contas competentes e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde as contas públicas (dados secundários) foram analisadas, partindo-se de

indicadores em uma série temporal, em que os Municípios foram classificados através de uma estratificação, levando-se em consideração o tamanho populacional dos Municípios.

Para a fase quantitativa serão utilizados 141 Municípios da Zona da Mata Mineira, com o objetivo de generalizar essas conclusões. Entretanto, na fase qualitativa foi realizado uma entrevista com 6 agentes públicos dos Municípios que apresentaram um desempenho classificado de acordo com os limites da LRF no que se refere a despesa com pessoal (60% da RCL), despesa com educação (15% da RCL, depois de 2002 25% da RCL) e despesa com saúde (7% da RCL), conforme Tabela 3. O método de entrevista visa aprofundamento sobre um assunto para melhor estudá-lo.

A justificativa da escolha da abordagem qualitativa está totalmente ligada ao problema de pesquisa, ou seja, existe a necessidade de aprofundar o estudo das contas públicas, não ficando restrito ao uso de indicadores, mas sim analisando o reflexo da LRF no processo de tomada de decisão de composição das contas públicas, ou seja, identificar a percepção dos agentes públicos.

Assim, para o estudo da influência da LRF nas contas públicas sob seus quatro pilares (planejamento, controle, transparência e responsabilização), foi necessário analisar o impacto no valor dessas contas (controle) e identificar a percepção dos tomadores de decisão da composição das contas públicas (transparência, planejamento e responsabilização).

Para analisar o controle das contas públicas, foram selecionadas algumas contas (basicamente: receita corrente líquida, despesa com pessoal, despesa com saúde, despesa com educação e dívida consolidada líquida), em que se pretendeu verificar a existência de aspectos, que comprovem a influência da LRF a partir de 2001, ano que passa a vigorar a lei. (objetivo específico **a**)

Esses aspectos se concentram no valor destas contas, que a LRF passou a regulamentar, impondo exigências mínimas e máximas. Para impedir distorções nesses valores, pretende-se corrigir os valores a preços de Janeiro de 2006, segundo o IPCA (Índice de Preço ao Consumidor Amplo).

A fonte de dados da fase qualitativa foi a entrevista, em que foi utilizada um roteiro com tópicos relacionados aos resultados da pesquisa quantitativa, a fim de produzir questionamentos a serem feitos ao agente público, com a intenção de aprofundar os mesmos, além de analisar a percepção dos mesmos sobre aspectos, como: planejamento, transparência e responsabilização (objetivos específicos **b**, **c** e **d**). O entrevistador será o

próprio pesquisador que utilizará um gravador para coletar as informações e depois transcrevê-las (o roteiro encontra-se no Apêndice A).

Os entrevistados serão: o contador ou o secretário de finanças da prefeitura como agente público e técnico, tendo o cuidado de selecionar profissionais que participaram da introdução da LRF no cenário do Município, ou seja, tenha pelo menos 10 anos de serviço nessa área. A necessidade de entrevistar o contador da prefeitura remete-se ao seu conhecimento técnico sobre as contas públicas e para amenizar a influencia da descontinuidade do agente político.

Assim, para a interpretação dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo, sendo adotada a filosofia construtiva, que parece melhor se enquadrar à realidade estudada, por se tratar de um fenômeno que é interferido pelos seus atores, ou seja, a realidade é construída partindo de influências sociais.

3.4. Definição de Termos e Conceitos e Operacionalização das Variáveis

Para a fase quantitativa, as variáveis serão indicadores econômico-financeiros orientados pela LRF pois, esta estabelece limites máximos e mínimos para algumas Contas Públicas, partiu-se delas, para analisar se houver influência no modo de gestão por parte dos agentes políticos, sempre observando o conceito de *accountability*, ou seja, se houve também participação da sociedade.

Assim os indicadores foram calculados, a partir das Contas Públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira (1998-2005), são eles:

- ✘ Indicadores socioeconômicos - receita per capita, despesa per capita, despesa com pessoal per capita, despesa com educação per capita e despesa com saúde per capita;
- ✘ Indicadores da LRF - despesa com saúde, despesa com educação e despesa com pessoal, arrecadação e receita corrente líquida.

Entendeu-se que os indicadores econômico-financeiros serviram para identificar a influência da LRF no controle das Contas Públicas dos Municípios. Justificativa associada

à manutenção de patamares mínimos e máximos destas Contas Públicas, de acordo com a LRF.

Para a fase qualitativa, as variáveis serão os outros pilares da LRF: planejamento, transparência e responsabilização. Assim, para analisar a influência nas Contas Públicas pretendeu-se estudar essas variáveis:

✘ Planejamento

- Conhecimento e utilização das ferramentas do planejamento: PPA, LDO, LOA; e
- Percepção de melhorias na gestão pública (planejamento) proporcionadas pelo LRF;

✘ Transparência

- Avaliação da transparência do gestor público, através da publicação das contas públicas e da realização de Audiências Públicas;
- Verificação da participação da população, do Poder Legislativo e dos Conselhos Municipais na gestão municipal;

✘ Responsabilização

- Avaliação do comprometimento do gestor público com as necessidades dos cidadãos.
- Opinião dos agentes públicos sobre as sanções, que podem ser impostas aos agentes de conduta ilegal, dentro das normas da LRF.

3.5.Triangulação

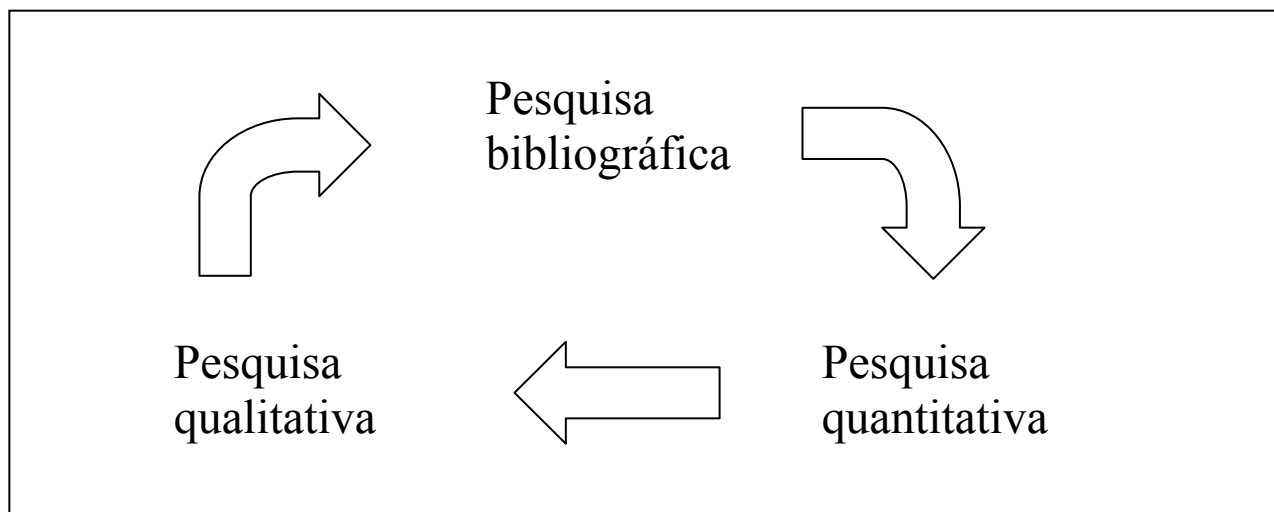
Outro fato que levou à adoção da pesquisa qualitativa nesta pesquisa foi a possibilidade de triangulação, que segundo Rocha (2005, p.5), consiste em buscar evidências convergentes de distintas fontes. A Figura 2, procura-se demonstrar as duas

fases da pesquisa que, aliadas à pesquisa bibliográfica, constituem o processo de triangulação, representado na Figura 3.

De acordo com Giovinazzi (2001, p.2), a pesquisa qualitativa combinada ao método de pesquisa quantitativa pode ter bastante utilidade no estudo de determinados casos. Nesse sentido, a triangulação sugere uma estratégia para o alcance da validade, assumindo uma realidade e uma concepção para o objeto em estudo (impacto da LRF nas contas públicas dos Municípios da Zona da Mata Mineira), independente da abordagem metodológica. Ainda assim, Giovinazzo (2001, p.3) assevera que sobre pesquisas qualitativas é importante a definição de critérios de qualidade para os dados que se deseja obter, sob a ótica da significância e do significado.

Neste caso, a triangulação é de métodos e seqüencial pois, utilizam-se métodos distintos, sendo um primeiro (quantitativo) e depois o outro (qualitativo). Além disso, a triangulação também pode ser considerada de dados pois, refere-se ao uso de diferentes fontes de dados (Contas Públicas e entrevistas). A Figura 3 busca representar a triangulação proposta nesta pesquisa.

Figura 3 - Triangulação



Fonte: Baseado na pesquisa

Para analisar os dados foi dividida a pesquisa em 2 fases, uma quantitativa, que analisou controle das Contas Públicas; e outra qualitativa, que analisou o planejamento, responsabilização e transparência.

Para identificar a influência do controle (pilar da LRF) das contas públicas dos municípios da Zona da Mata Mineira a partir da LRF, realizou-se um estudo estatístico para avaliar alterações em algumas contas públicas, após o sancionamento da LRF. Contas disponibilizadas pela Secretária do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)

Para o estudo estatístico utilizou-se a média, justificado pelo nível de significância da média (desvio padrão/média).

Para analisar os dados dessa fase, os municípios foram divididos em três categorias: municípios classe A, municípios classe B e municípios classe C, conforme Tabela 5. Essa classificação seguiu o critério populacional, separando os municípios com tamanhos populacionais semelhantes por acreditar apresentarem características também semelhantes.

Tabela 5 – Classificação dos municípios segundo sua população

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	TAMANHO POPULACIONAL	TOTAL
MUNICÍPIOS CLASSE A	Mais de 10.000 habitantes	41
MUNICÍPIOS CLASSE B	De 5.000 até 10.000 habitantes	46
MUNICÍPIOS CLASSE C	Até 5.000 habitantes	54
TOTAL		141

Fonte: Dados da pesquisa

Essa classificação facilita o estudo do comportamento dos municípios da Zona da Mata Mineira que apresentam na sua maioria municípios pequenos, de menos de cinco mil habitantes (53 municípios que representam 38% de todos os municípios). Outra característica desta região é o aumento do número de municípios, ou seja, ela possui muitos municípios jovens e imaturos democraticamente e politicamente.

Contudo, para a análise dos resultados da fase qualitativa, foram selecionados seis municípios da Zona da Mata Mineira, os quais foram analisados na fase quantitativa. O critério de escolha dos municípios analisados foi o tamanho do município e desempenho, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Tabela 4).

Para aumentar a transparência, honestidade e realidade dos fatos estudados, os nomes das pessoas e das prefeituras de estudo foram mantidos em sigilo. Assim, acredita-se aumentar a qualidade dos dados estudados. A seguir estes municípios serão caracterizados:

- Cidade A-1 → cidade de 33.471 habitantes, predominantemente urbana, com 241 KM².
- Cidade A-2 → cidade de 65.209 habitantes, predominantemente urbana, com 483 KM².
- Cidade B-1 → cidade de 8.620 habitantes, predominantemente urbana, com 265 KM².
- Cidade B-2 → cidade de 9.041 habitantes, predominantemente urbana, com 295 KM².
- Cidade C-1 → cidade de 3.226 habitantes, predominantemente urbana, com 118 KM².
- Cidade C-2 → cidade de 2.556 habitantes, predominantemente urbana, com 159 KM².

A seguir os agentes de pesquisa serão caracterizados:

- Cidade A-1 → especialização em administração municipal e trabalha há 15 anos na Prefeitura (cargo: Contador e Secretário de Finanças);
- Cidade A-2 → graduação em contabilidade e trabalha há 9 anos na Prefeitura (cargo: Controlador);
- Cidade B-1 → graduação em contabilidade e trabalha há 11 anos na Prefeitura (cargo: Secretário da Fazenda)
- Cidade B-2 → técnico em contabilidade e trabalha há 12 anos na Prefeitura (cargo: Contador);
- Cidade C-1 → extensão em gestão de empresas, formado em administração e trabalha há 15 anos na Prefeitura (cargo: Secretário de Fazenda); e
- Cidade C-2 → graduação em administração e trabalha há 10 anos na Prefeitura (cargo: Contador).

Deve-se observar, de antemão, que os depoimentos, abaixo analisados, revelam muito sobre o tipo de situação com que se depara cada gestor entrevistado. Em outras palavras, está-se reconhecendo que a realidade, enfrentada por um gestor na Zona da Mata Mineira, pode ser muito diferenciada daquela dos gestores de outros municípios, e que, também entre estes, existem realidades bastante distintas. Entretanto, este estudo visa aprofundar a análise sobre a influência da LRF nas contas públicas destes municípios e, para tanto,

conhecer a percepção dos agentes públicos diante do advento da LRF na realidade das finanças públicas, torna-se imprescindível, para explicar critérios que sinalizem os outros pilares da LRF, como planejamento, transparência e responsabilização.

Neste momento, o trabalho será dividido de acordo com os pilares da LRF, para facilitar a análise dos dados.

4 Análise dos Resultados

4.1. **Controle**

4.1.1. Receita Corrente Líquida

Na LRF, a Receita Corrente Líquida é definida logo no seu artigo 2º como sendo o somatório de todas as receitas arrecadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Na mesma lei, a preocupação com a receita sempre consistiu em aumentar seu valor, utilizando os recursos próprios da máquina arrecadadora dos municípios e criando dificuldades para a renúncia de receita, seja ela anistia, remissão, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, redução da alíquota e outros benefícios, que correspondam a tratamento diferenciado.

Assim, para pesquisar o comportamento da arrecadação dos municípios da Zona da Mata Mineira no período de 1998 a 2005, utilizou-se a receita corrente líquida per capita e receita corrente líquida em valores reais, por saber que o valor das transferências intergovernamentais é o mesmo percentual todo ano do valor arrecadado e distribuído para todos os municípios. Assim, a variação na conta RCL em média dos municípios representaria a variação na arrecadação ou chegaria bem perto. Os Municípios das três categorias apresentaram um coeficiente de variação da média de acordo com a Tabela 6:

Tabela 6: Coeficiente de variação da Média da Receita Corrente Líquida

anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coeficiente de variação	0,41	0,35	0,32	0,25	0,20	0,17	0,20	0,19

Fonte: dados da pesquisa

Na Figura 4, verifica-se que os Municípios da classe A (municípios com mais de 10 mil habitantes) apresentaram um acentuado crescimento na receita corrente líquida a partir de 2001, que foi suspenso em 2002, só retornando em 2003. E ainda, após de 2003, o crescimento da receita corrente líquida foi marcante, chegando a superar o dobro em três anos (2003-2005).

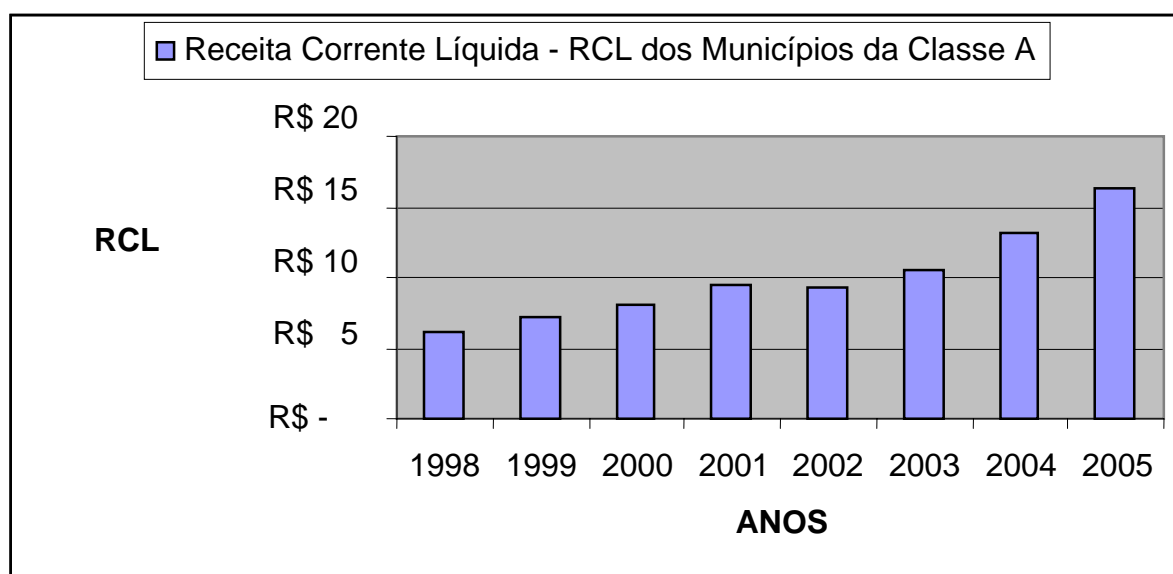


Figura 4 – Receita Corrente Líquida (RCL) em valores reais e em milhões de reais

Fonte: dados da pesquisa

Este fato pode realçar dois pontos: a influência da LRF e do período eleitoral. Para consolidar essa tese pode-se observar claramente na figura 5 e 6 que os municípios da classe B e C também apresentam comportamento muito semelhante aos municípios da classe A.

A influência do período eleitoral é muito evidente, pois, todos os municípios apresentaram interrupção da tendência de aumento da receita em 2002, ano em que foram realizadas as eleições para prefeito dos municípios. Em ano eleitoral, é comum a redução da cobrança e da fiscalização de impostos, já que existe uma cultura que o imposto é uma ação impopular que gera insatisfação da população.

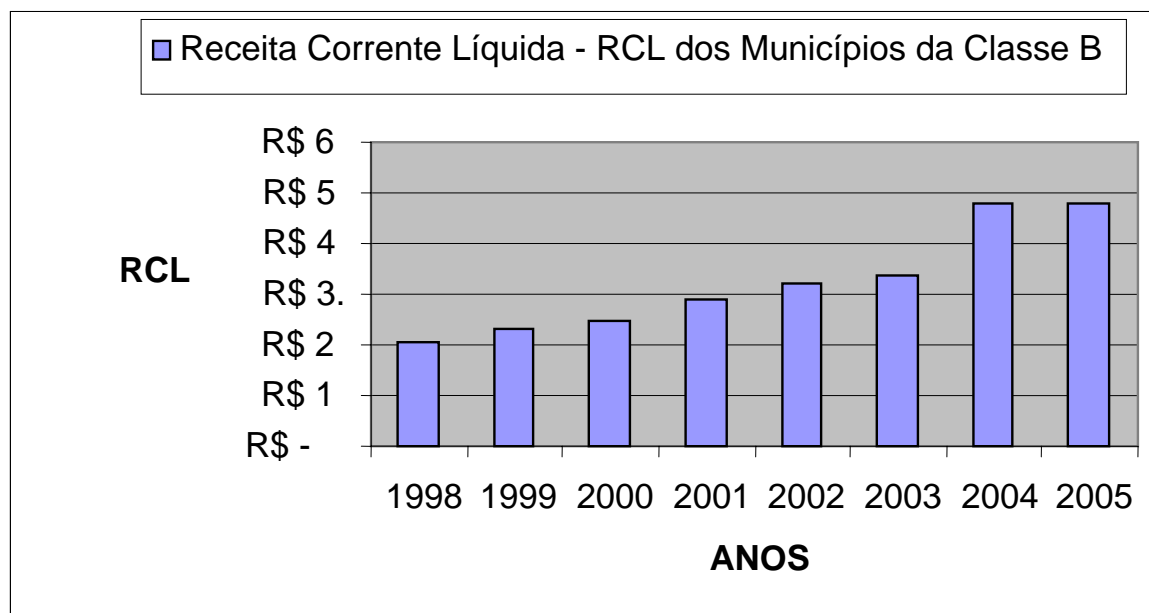


Figura 5 – Receita Corrente Líquida (RCL) em valores reais e em milhões de reais

Fonte: dados da pesquisa

O grande crescimento da receita ocorreu principalmente a partir de 2004, sendo que o ano de 2003 foi administrado pelo planejamento e orçamento já aprovado pelo Prefeito do mandato anterior, o que poderia justificar tal comportamento da receita corrente líquida.

Este também pode ser o motivo da não influência imediata da LRF, pois, a receita aumentou a partir do ano 2001, embora, não da forma esperada pelos defensores da lei. Como os anos de 2000, 2001, 2002 e 2003 já estavam subordinados à PPA aprovada anteriormente, os prefeitos podem ter optado por terminar o mandato sem modificá-la, mesmo porque melhorar a máquina arrecadadora é visto com descaso pelos políticos associados à cultura patrimonialista, que domina grande parte da região, de acordo com Sacramento (2003).

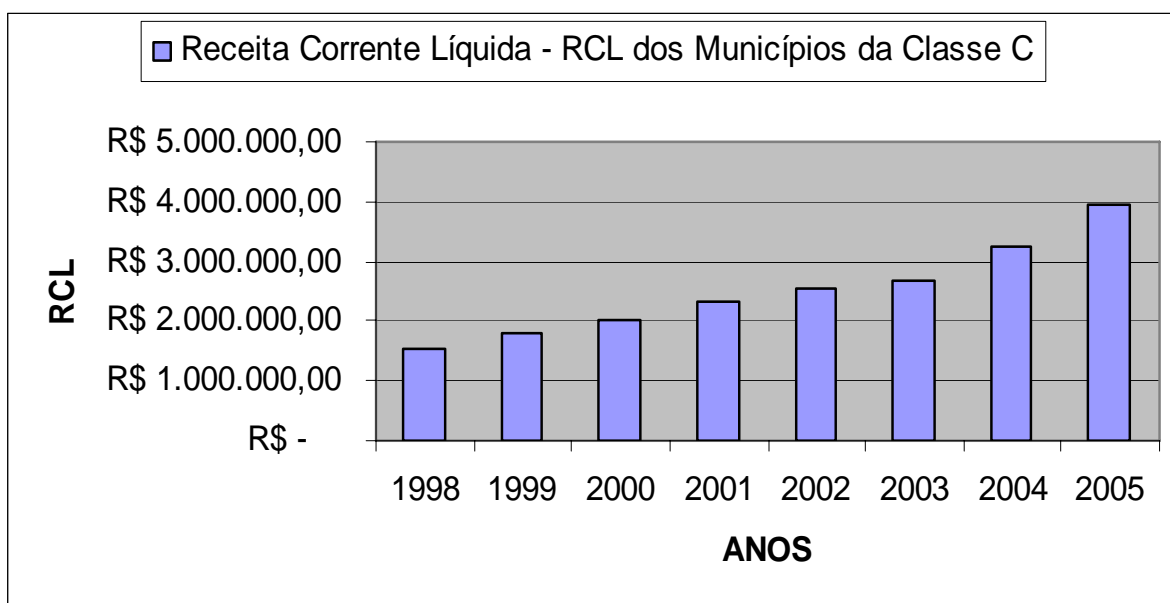


Figura 6 – Receita Corrente Líquida (RCL) em valores reais e em milhões de reais

Fonte: dados da pesquisa.

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

As medidas foram tomadas a partir da LRF, 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. (Município A-1)

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. (Município C-1)

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. (Município C-2)

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 situação, de processos e tudo existe, estamos atuando de forma bem incisiva na cobrança da dívida. (Município B-2)

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. E aí as pessoas que vêm morar na cidade na maioria das vezes trazem o seu negócio para a cidade. (Município A-2)

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, criamos um conselho, tomamos uma série de medidas e hoje já estamos começando a cobrar a nossa dívida ativa. (Município B-1)

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 Filho (2005) como característica da administração patrimonial, está sendo extinguida pela imposição do equilíbrio fiscal. Ficou claro, em todos os depoimentos, que esforços têm sido empreendidos no sentido de ampliar a arrecadação.

Nos municípios menores a cobrança de impostos é mais negligenciada do que nos municípios maiores que, embora, tendo uma base de incidência maior, já possuem sistemas mais sofisticados de arrecadação que possibilitavam maior captação de recursos mesmo antes da LRF.

Já os municípios menores, muitas vezes jovens, sofrem com legislações incipientes e frágeis que aliadas a banco de dados insuficientes e ao sucateamento do aparato tecnológico, formam um grande potencial de arrecadação ainda não explorado (FILHO, 2005). Além disso, existe a questão da impopularidade na cobrança de impostos, que é mais sentida nos municípios menores devido a maior aproximação do prefeito com o cidadão.

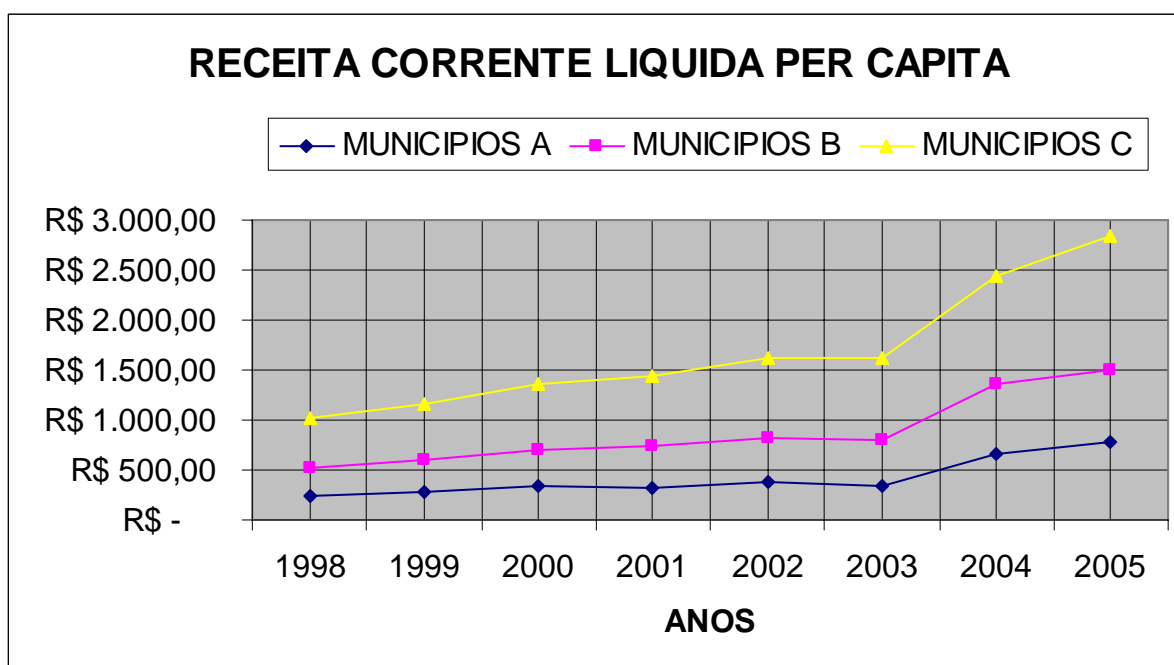


Figura 7 – Receita Corrente Líquida (RCL) per capita

Fonte: dados da pesquisa

Isso justifica o comportamento da média da receita corrente líquida per capita dos municípios da classe C ser maior que nos municípios das classes A e B. Esses municípios possuem um potencial de arrecadação não explorado muito grande e precisam de investimento para reverter esse quadro.

Resumindo, pode-se observar um grande aumento da receita corrente líquida a partir da LRF, e ainda, uma maior conscientização por parte das Prefeituras da importância de se arrecadar cada vez mais.

4.1.2. Despesas com Pessoal

Para analisar o comportamento das despesas com pessoal nos municípios da Zona da Mata Mineira, utilizou-se a média do valor dessa conta de todos os municípios estudados, sendo que, seu coeficiente de variação apresentou os valores conforme Tabela 7.

Tabela 7: Coeficiente de variação da Média da Despesa com Pessoal

Anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coeficiente de variação	0,49	0,37	0,25	0,20	0,21	0,23	0,24	0,17

Fonte: dados da pesquisa

Quando a LRF foi aprovada, criou-se um boato ou um mito de que haveria demissões em massa nas administrações públicas, gerando caos e contradições no cenário nacional (ASAZU e ABRUCIO, 2002). Isso ocorreu devido ao limite estabelecido pela LRF de que a conta Despesa com Pessoal não poderia ultrapassar o limite de 60% da Receita Corrente Líquida, sendo 54% para Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo.

Todavia, isso não reflete a realidade, passados sete anos da sua vigência a LRF só fez aumentar a despesa com pessoal conforme se observa na Figura 8, em que, a partir de 2000, ocorre um aumento significativo do valor em média desta conta em valores reais, nos municípios da classe A.

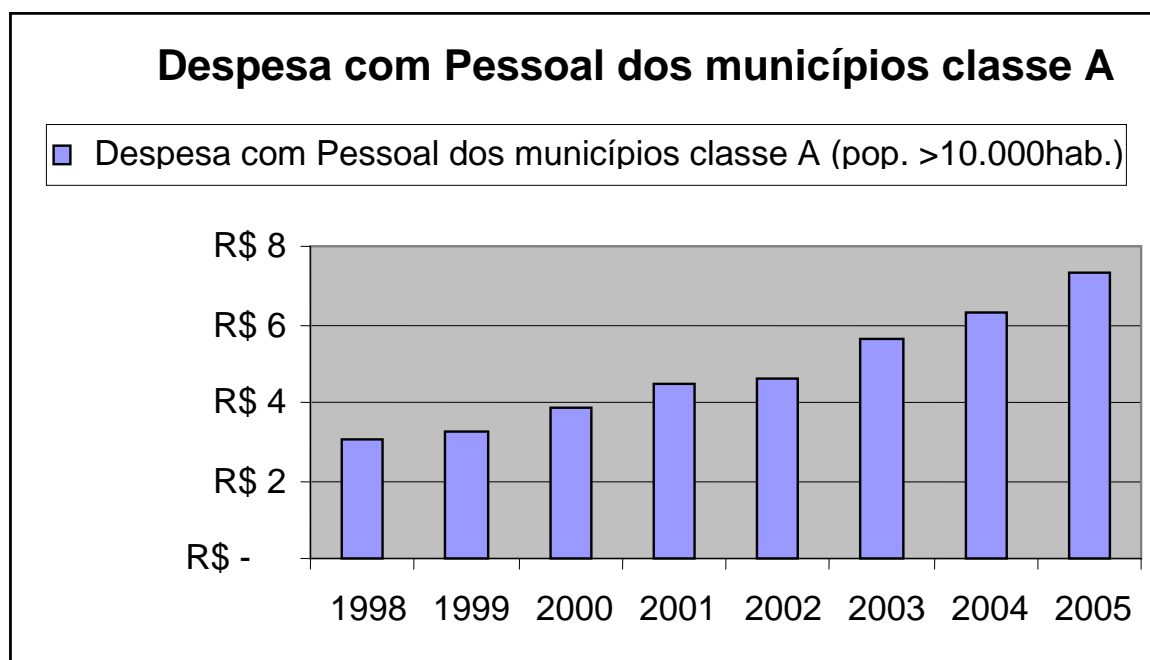


Figura 8 – Despesa com Pessoal (DP) em valores reais e em milhões de reais
 Fonte: dados da pesquisa

Esse aumento não foi influenciado diretamente pela LRF, pois, ela não exigia que as despesas com pessoal tivessem aumentos, mas também não obrigou a diminuir esse gasto. Na verdade, a lei obrigou a controlar esses gastos, como também todos os outros gastos, com o intuito de preservar o erário público. O entendimento é que, se não houver um controle, ocorrerão abusos como o nepotismo, em virtude da cultura do patrimonialismo. (SACRAMENTO:2003)

Os municípios da classe B tiveram o mesmo comportamento com relação aos gastos com pessoal dos municípios maiores, ou seja, houve um aumento nos dispêndios com pessoal que podem ser consequência de uma política de treinamento e aumento do corpo de funcionários para atender as necessidades da comunidade.

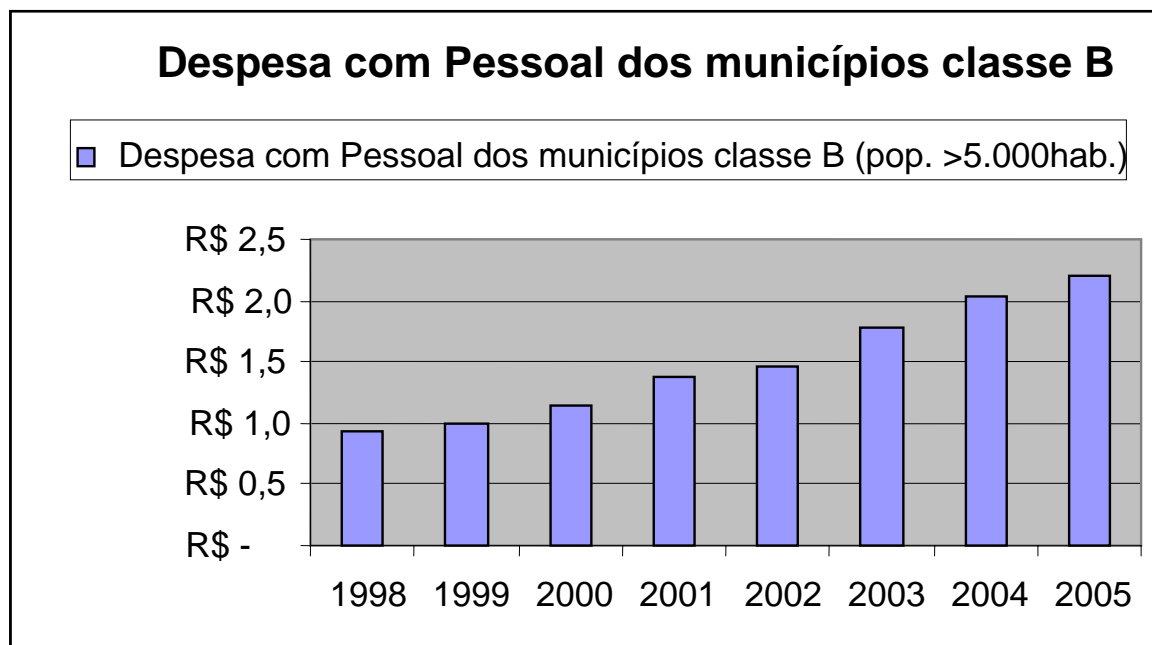


Figura 9 – Despesa com Pessoal (DP) em valores reais e em milhões de reais
Fonte: dados da pesquisa

Além de disso, existe o impacto do período eleitoral que, como na avaliação da receita corrente líquida, também influencia a variação na despesa com pessoal, conforme se observa nas figuras 8, 9 e 12. No período eleitoral, não se pode contratar funcionários seis meses antes e depois da eleição, o que provoca este comportamento na média dos gastos com pessoal.

Na Figura 10, ainda pode-se observar que os municípios da classe C, também, tiveram um aumento na despesa com pessoal, a partir de 2001. Este comportamento da média da despesa com pessoal mostra uma influência da LRF, através de incentivos à melhoria da capacitação dos profissionais da prefeitura, que também têm sua importância para melhorar a fiscalização e gestão dos recursos públicos.

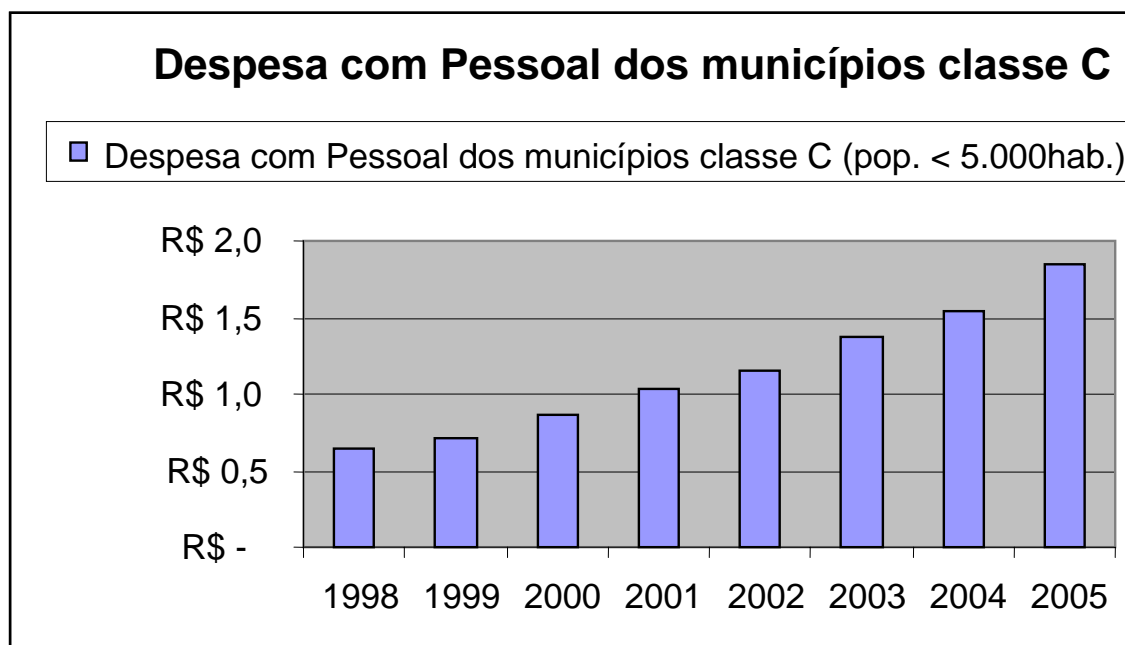


Figura 10 – Despesa com Pessoal (DP) em valores reais e em milhões de reais
Fonte: dados da pesquisa

Para consolidar a tese apresentada de que o aumento da conta despesa com pessoal foi provocado pela contratação de novos funcionários e qualificação dos mesmos, apresentam-se algumas respostas dos entrevistados, que não podem ser generalizadas, mas servem de base para suposições:

Para atender a comunidade tivemos que contratar mais, os nossos profissionais eram despreparados e faziam corpo mole. Aí nos fizemos um concurso e chamamos pessoas qualificadas para trabalhar em todas as áreas (...) fizemos, por assim dizer, uma repaginada... (Município A-2)

O treinamento fez-se necessário a partir do advento da LRF, porque tínhamos a obrigação de arrecadar mais, e por isso precisávamos de profissionais mais qualificados para realizar a fiscalização e a cobrança. (Município A-2)

Foi criada a Secretaria da Controladoria e do Planejamento para ajudar no trabalho da Secretaria da Fazenda e, isso, custa dinheiro. Mas também aumentamos em mais de 60% a nossa arrecadação em 2 anos. Hoje ela está quase o triplo da época. (Município B-1)

Assim, para derrubar este mito, a análise dos dados deixa claro que os gastos com pessoal em média nos municípios da Zona da Mata Mineira tiveram um aumento significativo a partir de 2000. Dessa forma, o mito das demissões em massa foi derrubado pela simples constatação da realidade dos dispêndios com pessoal após a LRF entrar em vigor.

Na Figura 11, percebe-se que o limite da lei para todos os municípios, em média, foi bem respeitado, mesmo com o aumento da despesa com pessoal, observado anteriormente o limite foi preservado. Esse equilíbrio fiscal foi mantido pelo aumento da arrecadação, que compensou o aumento da despesa.

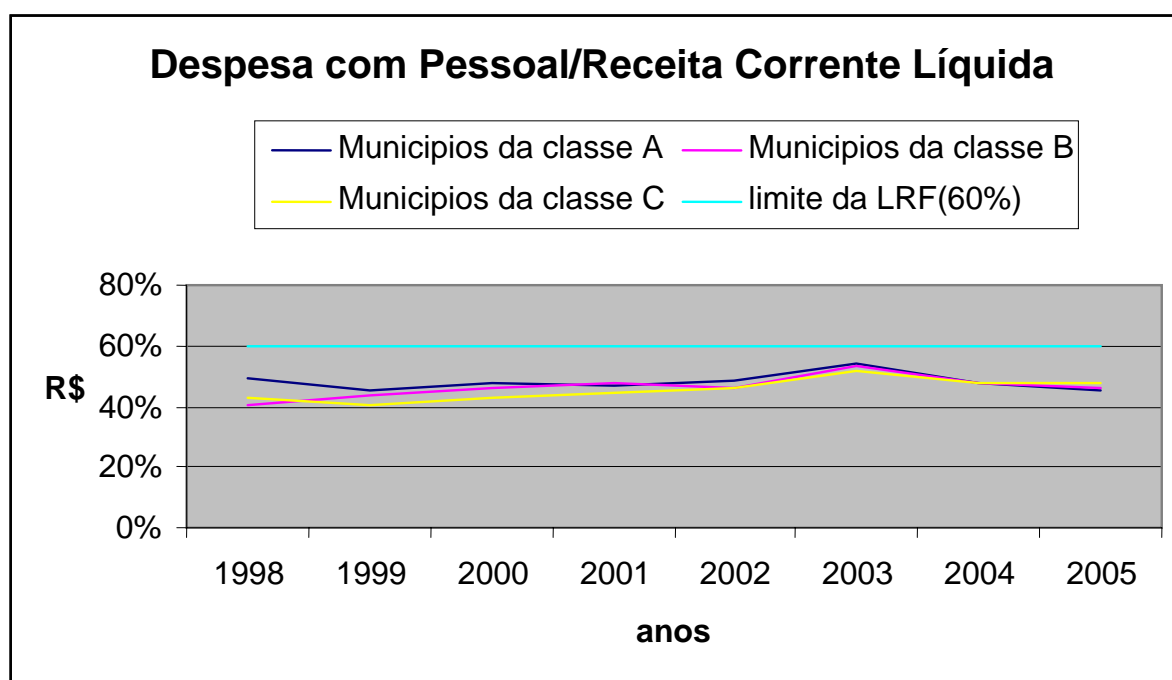


Figura 11 – Despesa com pessoal/ Receita Corrente Líquida (DP/RCL).
Fonte: dados da pesquisa

Então, seguindo os ensinamentos de Moraes e Araújo (2004), pode-se concluir que o aumento na despesa com pessoal, feito de maneira equilibrada e pensando no melhoramento da máquina arrecadadora, pode retornar em maiores ganhos para o município, e, conseqüentemente para o cidadão. Este pensamento tomou conta dos municípios, que pretenderam investir em treinamento.

Acredita-se que investir em treinamento de pessoal gera retorno para melhorar a qualidade dos serviços prestados pela prefeitura, desde que orientados para atender as demandas do cidadão (ORTOLONI et al., 2003). Neste sentido, a Figura 12 apresenta um aumento acentuado nos gastos com pessoal per capita, principalmente nos municípios menores e, portanto, com maiores problemas de qualidade profissional e uma defasagem em relação aos outros municípios.

Contudo, percebe-se que a LRF não reduziu a despesa com pessoal ao contrário, propiciou seu aumento, de forma equilibrada, pois, também aumentou a receita. Além disso, os municípios menores tiveram um aumento per capita maior em relação aos municípios maiores, em virtude da sua defasagem em relação aos outros municípios e também devido ao número maior de habitantes dos outros municípios, que diluíram esse valor.

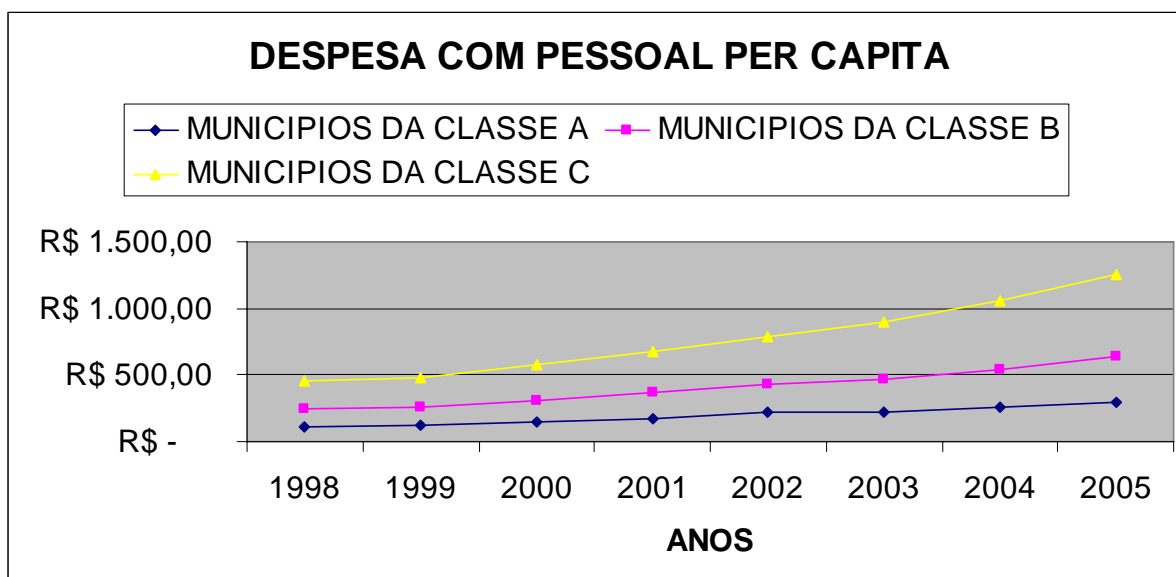


Figura 12 – Despesa com Pessoal per capita

Fonte: dados da pesquisa

Contudo, observa-se que a LRF influenciou, indiretamente os dispêndios com pessoal, mas não propiciou a redução dessa conta como muitos pensavam. Ela incentivou seu aumento desde que sustentado por uma ampliação da arrecadação.

A influência indireta é caracterizada por que a LRF não dá margem para um aumento nesse dispêndio, mas sim impõe limites. Entretanto, quando ela incentiva o treinamento de pessoal, o aumento da arrecadação e o equilíbrio fiscal, ela possibilita essa situação de aumento nos gastos com pessoal.

4.1.3. Despesas com Saúde

Já garantida pela Constituição Federal de 1988, o limite mínimo de gasto com saúde, somente se tornou obrigatório com a LRF: um mínimo de 7% da RCL em 2001 e atingindo em 15% da RCL, a partir de 2004.

Para identificar a influência da LRF na despesa com saúde dos municípios da Zona da Mata Mineira, utilizou-se também a média desta conta, cujo coeficiente de variação apresentou o comportamento conforme Tabela 8.

Tabela 8: Coeficiente de variação da média da Despesa com Saúde

anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coeficiente de variação	0,35	0,37	0,20	0,23	0,22	0,23	0,22	0,19

Fonte: dados da pesquisa

Conforme a análise dos dados, a saúde apresentou um comportamento inicial crescente na média desta despesa nos municípios da classe A (Figura 13). Este comportamento sinaliza para a influência da LRF, pois foi a partir de 2001 que a mesma entrou em vigor. Todavia, esse comportamento foi quebrado em 2004 e 2005, onde foi apresentado uma redução, entretanto, essa redução não é suficiente para extrapolar o limite da LRF.

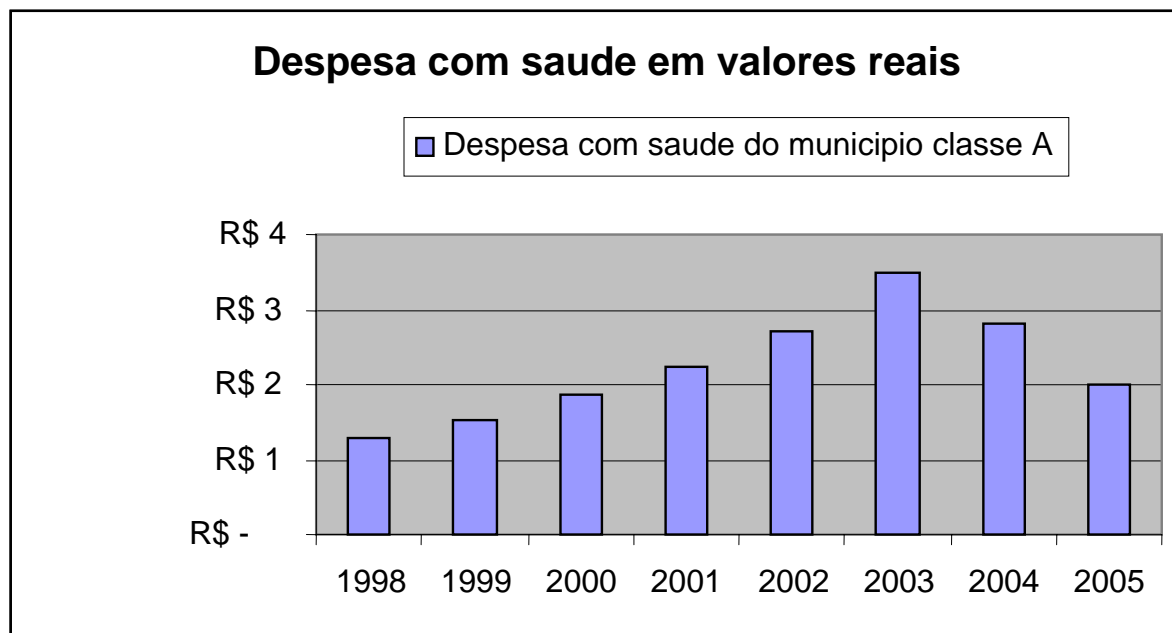


Figura 13 – Despesa com saúde em valores reais e em milhões de reais
Fonte: dados da pesquisa

Analisando os dados, conclui-se que tanto os municípios das classes A, B e C mantiveram um comportamento bem semelhante, sendo, portanto, desnecessário comentar todos. A Figura 13 representa bem o comportamento dos municípios.

Por outro lado, faz-se necessário observar a Figura 14 para identificar que além da influência da LRF, o comportamento em média dos gastos com saúde per capita dos municípios da classe C sinaliza com valores maiores que os outros municípios. Apesar desse dado, a maioria dos municípios pequenos ainda pede assistência aos municípios maiores quando necessário, conforme as declarações dos entrevistados:

O nosso município faz um atendimento inicial nos postos de saúde porque nós não temos equipamento para atendimentos mais complexos. Assim, investimos na compra de uma ambulância para transportar os cidadãos para os municípios vizinhos, que tenham condições de atender às nossas demandas. (Município C-2)

O investimento em saúde no nosso município é muito bom, ano passado nós abrimos mais 2 postos de saúde em regiões carentes, além de 3 novas ambulâncias, que nos ainda estamos pagando. (Município A-2)

Aqui nós temos uma população carente muito grande, que demanda muita assistência e nem sempre conseguimos atender, por isso dependemos muito da ajuda dos municípios vizinhos. (Município C-1)

NA Figura 14, verifica-se ainda que, nos anos próximos ao período eleitoral há um aumento mais acentuado na despesa com saúde per capita, em todos os municípios, evidenciando ações de cunho eleitoral sem planejamento adequado.

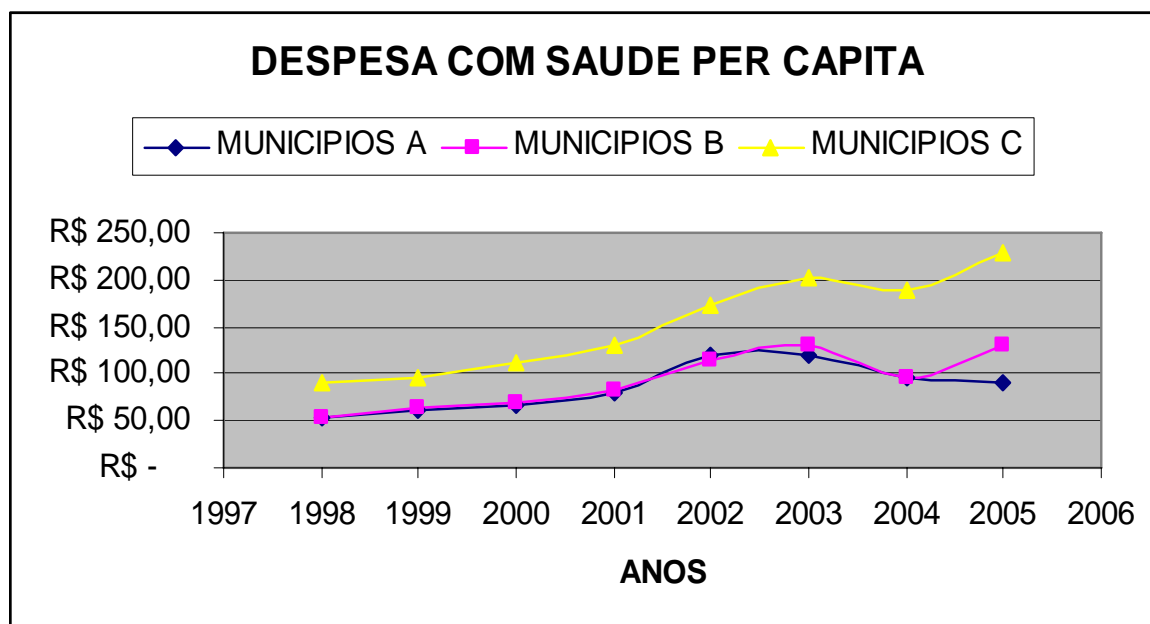


Figura 14 – Despesa com saúde per capita
Fonte: dados da pesquisa

Entretanto, com relação à Figura 15, o fato de o indicador da LRF sobre saúde ter uma caída a partir de 2004 e 2005, refere-se ao comportamento da despesa com saúde nesse período, que teve uma redução. Além disso, a arrecadação teve um aumento significativo nesse período, mas mesmo assim o limite foi preservado pela maioria dos municípios, demonstrando equilíbrio na contas.

Contudo, mesmo estando dentro dos limites constitucionais, o desempenho da despesa com saúde foi irregular, tendo vários cortes. Outro fator a evidenciar, refere-se à

despesa com saúde per capita, que apresenta maiores valores nos municípios da classe C. Assim, conclui-se que os municípios menores possuem melhores condições de atendimento à saúde da comunidade.

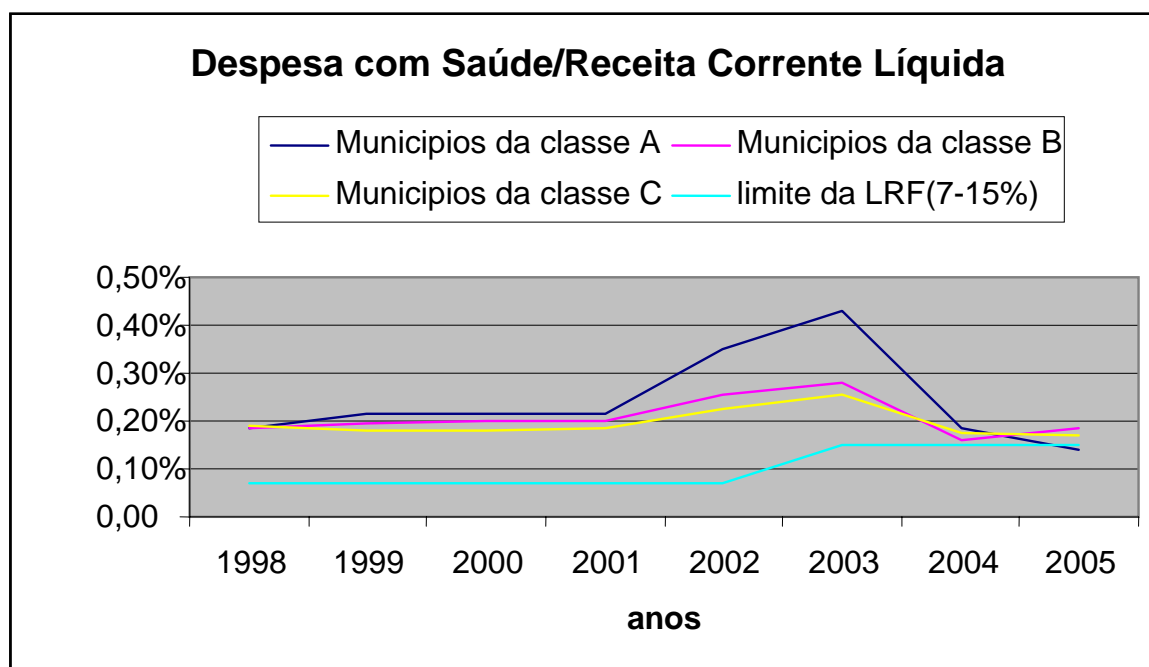


Figura 15 – Despesa com saúde/Receita Corrente Líquida (DS/RCL)
Fonte: dados da pesquisa

4.1.4. Despesa com Educação

Com limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ainda faltava um normativo, que regulamentasse o dispêndio com educação. Assim, com advento da LRF, isso ficou condicionado ao patamar mínimo de 25% da RCL, com obrigatoriedade sujeita a sanções ao município, como deixar de receber transferências intergovernamentais.

Neste sentido, para estudar a conta despesa com educação nos municípios da Zona da Mata Mineira, foi utilizada a média desta conta, que apresentou um coeficiente de variação conforme Tabela 9.

Tabela 9 – Coeficiente de variação da média da Despesa com Educação

anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coeficiente de variação	0,45	0,39	0,26	0,19	0,22	0,29	0,30	0,25

Nesse sentido, e atentando para os dados da pesquisa, percebe-se uma influência da LRF e do período eleitoral no comportamento da média da conta despesa com educação, nos municípios da classe A (Figura 16).

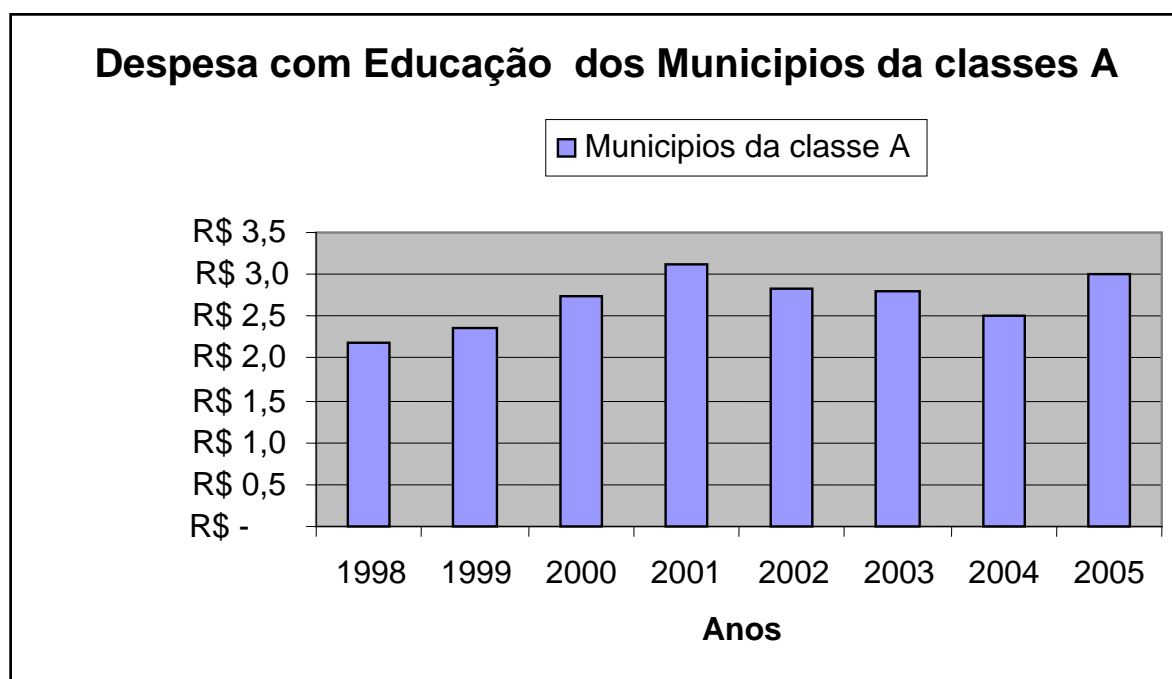


Figura 16 – Despesa com Educação (DE) em valores reais e em milhões de reais
Fonte: dados da pesquisa

Dessa forma, pode-se observar que a partir de 2000, principalmente 2001, houve um aumento na média da despesa com educação, nos municípios classe A. Depois houve uma redução no ano 2002, permaneceu quase constante em 2003, uma nova redução em 2004 e, por fim, um aumento no ano 2005.

Então, no período 2002-2004, houve a influência do período eleitoral, pois existia a redução da arrecadação no período, como já estudado anteriormente, e deveria haver cortes nas despesas para tentar manter o equilíbrio das contas. Assim, as despesas com educação são escolhidas, até mesmo por possuir limite atrelado com RCL, e portanto, a redução do gasto com educação deveria seguir a redução da arrecadação.

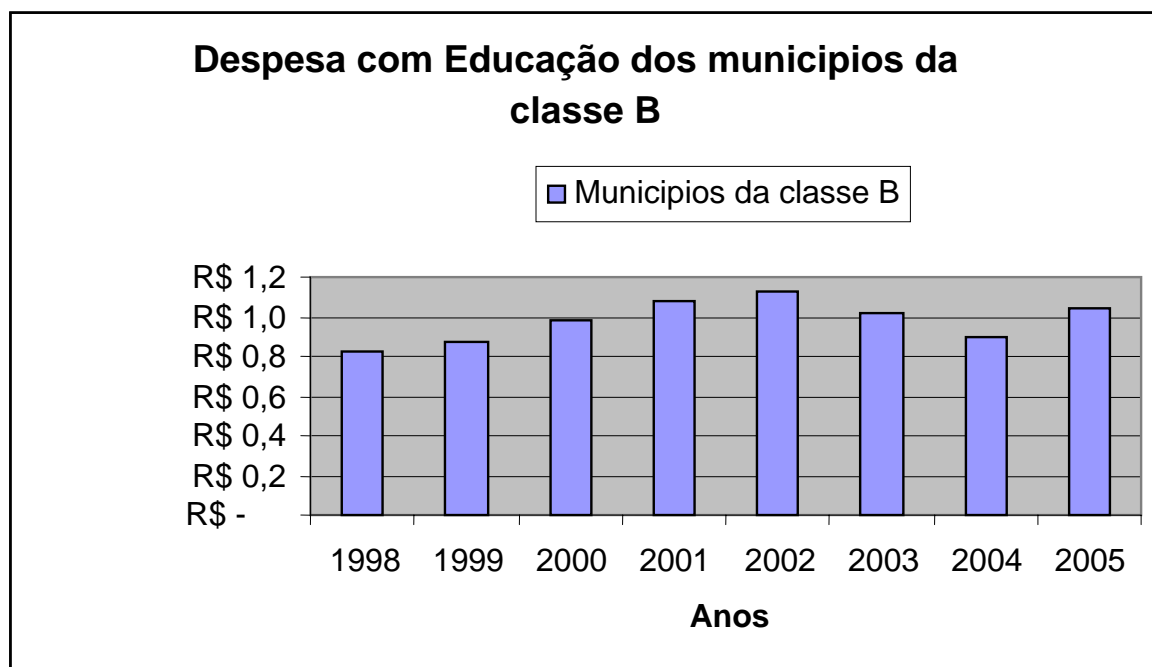


Figura 17 – Despesa Educação (DE) em valores reais e em milhões de reais
Fonte: dados da pesquisa

Na Figura 17, evidencia-se a influência da LRF na conta despesa com pessoal em média, dos municípios da classe B, principalmente pelos aumentos sucessivos dos

dispêndios com educação, a partir de 2000, sofrendo um declínio em 2003-2004, devido ao período eleitoral.

Neste momento, a influência da LRF sofre uma reflexão, pois, com a vinculação da conta despesa com educação à RCL, os cortes nos gastos com educação tornam-se certos mediante a redução na arrecadação.

Por isso, é necessário que a LRF desvincule a cultura patrimonialista e populista de redução da arrecadação no período eleitoral, em razão de prejudicar o desempenho da administração municipal, pois, em que cria uma estagnação nesse período, o município corta gastos, não considerando as prioridades nem se preocupando com o próprio desenvolvimento.

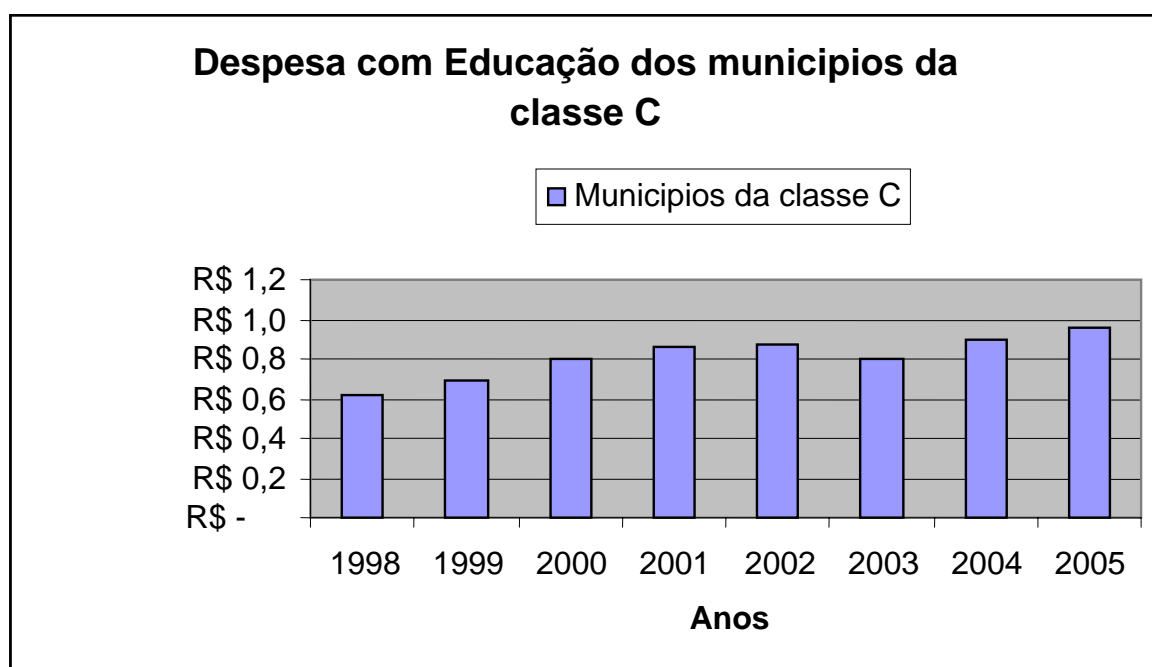


Figura 18 – Despesa com Educação (DE) em valores reais e em milhões de reais

Fonte: dados da pesquisa

Os municípios da classe C apresentaram um comportamento análogo na conta despesa com pessoal em média a dos municípios da classe A e B, sofrendo influência da LRF e do período eleitoral.

A vinculação da despesa com a RCL deveria assegurar os recursos necessários para manutenção e melhorias no setor educacional, conforme previsão constitucional. Entretanto, na Figura 19, entende-se que há um aumento positivo nos gastos com educação a partir da LRF, mas também há a influência do período eleitoral, que prejudica o setor de educação, que precisa sempre mais de recursos.

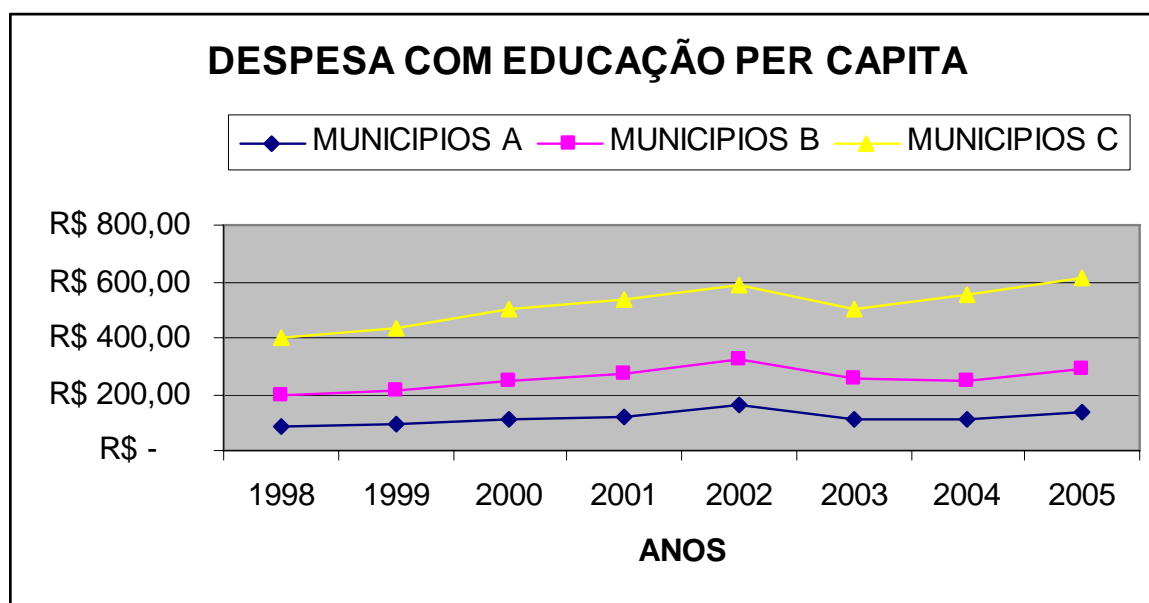


Figura 19 – Despesa com Educação per capita

Fonte: dados da pesquisa

A Figura 19 mostra o comportamento da despesa com pessoal per capita dos municípios da Zona da Mata Mineira, consolidando a redução da despesa com pessoal em média de todos os municípios da Zona da Mata Mineira, no período eleitoral.

Esse comportamento sinaliza para o equilíbrio fiscal das contas públicas, enfatizado pela LRF, mas, neste caso, este controle interfere na composição dos dispêndios com educação de forma prejudicial e, primordialmente, colidindo com o mandamento constitucional, que garantia um gasto mínimo com educação.

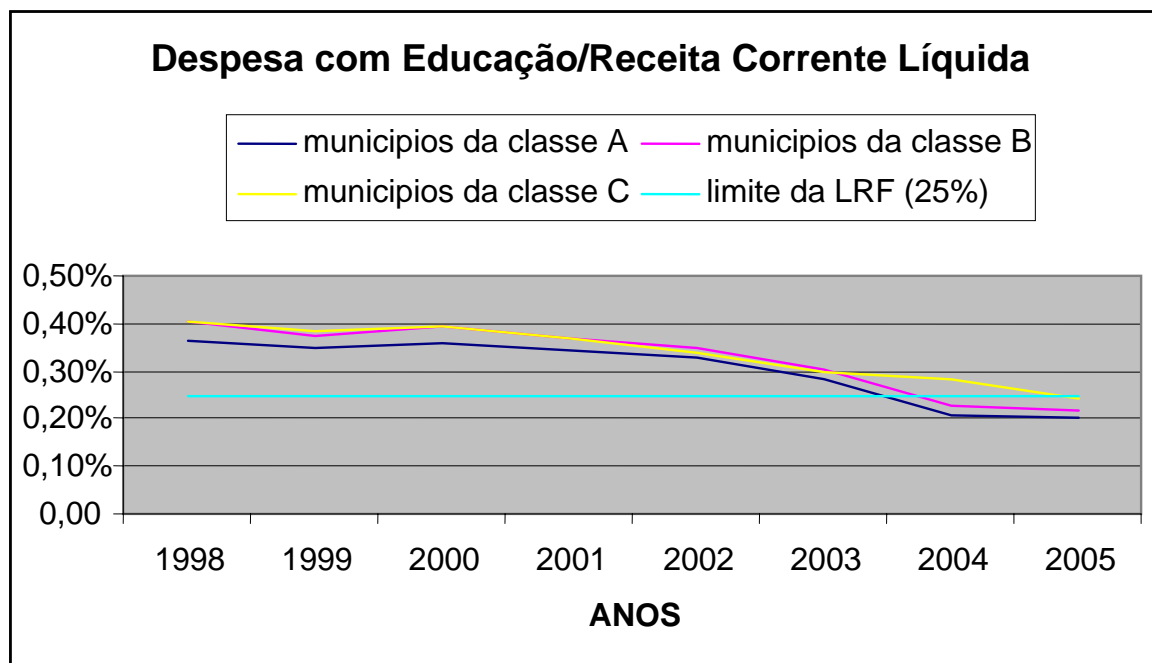


Figura 20 – Despesa com educação/Receita Corrente Líquida (DE/RCL)
Fonte: dados da pesquisa

Como a LRF vincula a despesa com educação à RCL, uma redução da arrecadação significa uma redução nos gastos com educação sem extrapolar o limite, conforme Figura 20. Nesta figura, percebe-se que o limite da LRF não foi derrubado em nenhum ano, mesmo tendo a redução nos gastos com educação, o comportamento da arrecadação permite esta redução, que muito prejudica o município e comunidade.

Segundo os entrevistados, essa redução tem justificativa no aumento de recursos vinculados para educação, como FUNDEF e FUNDEB:

Agora com o FUNDEB e o FUNDEF fica muito recurso para educação, sobra dinheiro. Tem dia que nós temos que gastar mais de R\$ 80.000,00 em dois dias. (Municípios B-2)

Tem prefeitura que tira nota pra educação e gasta com outras coisas. (Município C-2)

Já tinha o FUNDEF, que prendia muito dinheiro. Depois que aprovaram o FUNDEB eu nem sei o que fazer com tanto dinheiro. (Município C-1)

Essas declarações ressaltam o despreparo dos gestores, que desconhecem as demandas da população tão carente de melhor condição educacional. A falta de conhecimento da demanda da população impediu o melhor atendimento das demandas, por isso a comunicação com a sociedade é vital para o melhor aproveitamento do erário público.

4.1.5. Dívida Consolidada Líquida

A LRF teve o cuidado de destinar longo capítulo para tratar das dívidas dos entes federados, motivada pelo elevado endividamento que tomou conta dos estados-federados, na década de 90. Isto demonstra a preocupação do legislador em controlar o endividamento das administrações públicas, com vistas à preservação do erário público.

Para identificar a influência da LRF na conta dívida consolidada líquida dos municípios da Zona da Mata Mineira, utilizou-se também a média desta conta, que apresentou um coeficiente de variação conforme Tabela 10.

Tabela 10: Coeficiente de variação da média da Dívida Consolidada Líquida

anos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Coeficiente de variação	0,55	0,65	0,45	0,34	0,40	0,50	0,42	0,37

Assim, a LRF limitou a conta Dívida Consolidada Líquida dos municípios em 1/12 da RCL, sendo a superação desse limite sujeito a sanções ao município. Neste cenário e partindo da análise dos dados dos municípios da Zona da Mata Mineira, percebe-se que LRF não impediu o endividamento destes.

Conforme apresentado na Figura 21, os municípios da classe A não sofreram influência da LRF, pois, o valor da média da conta Dívida Consolidada Líquida dos municípios teve um aumento, no período 2001-2005.

Nesta figura, observa-se que no período 2003-2004 houve um aumento acima dos outros meses no valor da média da conta Dívida Consolidada Líquida, o que se presume ser efeito do período eleitoral que, ao contrário do que previa a LRF, não poderia ocorrer, por ser transição de governo.

Esse aumento no valor médio da conta Dívida Consolidada Líquida dos municípios da classe A a partir de 2001, principalmente no período eleitoral (2003-2004), ressalta o desequilíbrio provocado pelo endividamento, já que no período eleitoral, os municípios adotam a política de arrecadar menos e, portanto, apresentam menos recursos para cumprir seus compromissos, gerando um déficit nas contas públicas, sendo que o maior prejudicado é o cidadão que paga seus impostos e não vê eles sendo aplicados corretamente.

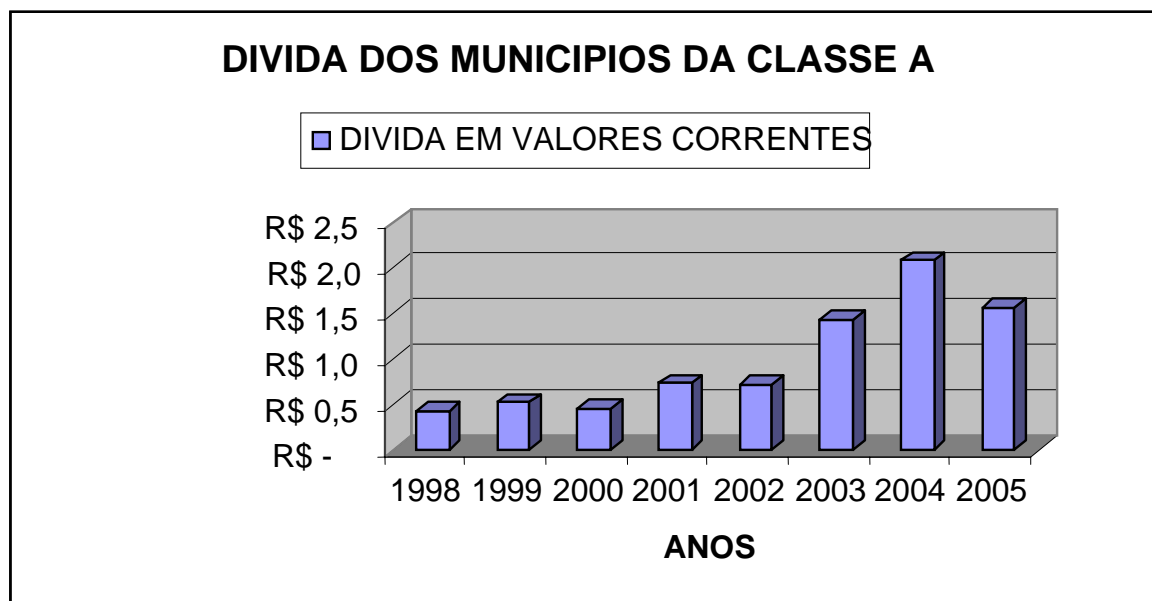


Figura 21 – Dívida Consolidada Líquida (DCL) em valores reais e em milhões de reais

Fonte: dados da pesquisa

Nos municípios da classe B, o comportamento médio da conta Dívida Consolidada Líquida é análogo ao estudado anteriormente, o que enfatiza a tese que a LRF pouco influenciou o endividamento dos Municípios ou, ao contrário, incentivou o endividamento dos municípios. Observando a Figura 22, verifica-se que no período 2001-2005 houve um aumento no endividamento dos municípios classe B, principalmente no ano de 2004, ano pós-eleição, que pode ressaltar a influência do período eleitoral e a impunidade dos administradores públicos, que não tiveram preocupação com a preservação dos recursos do município, gastando além do arrecadado e gerando alto endividamento.

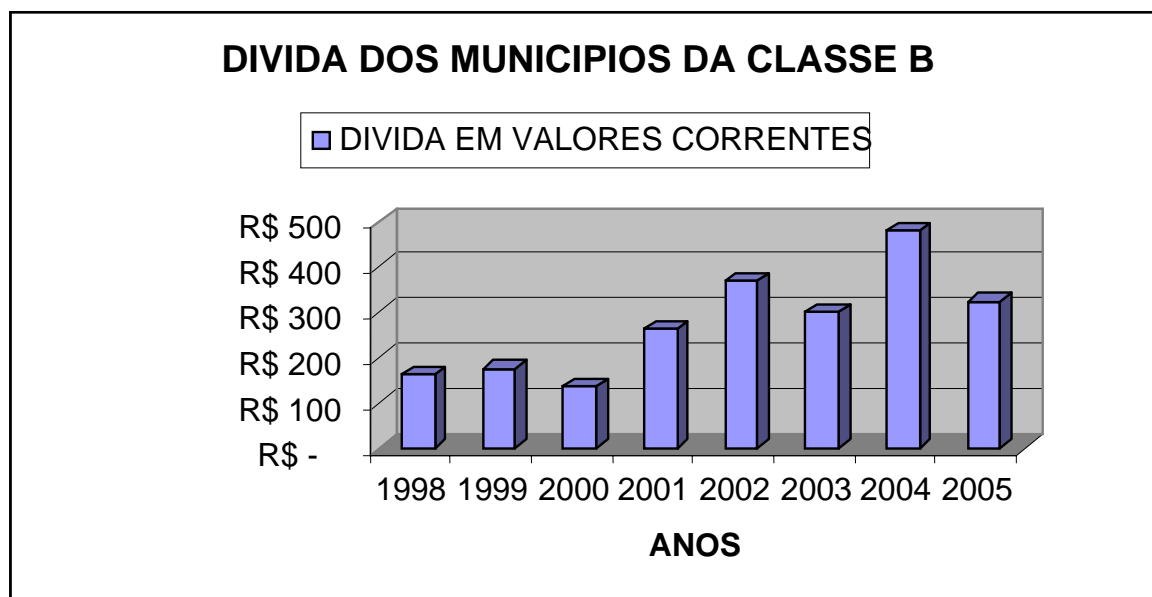


Figura 22 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) em valores reais em milhares de reais

Fonte: dados da pesquisa

Continuando a análise dos dados dos municípios, constata-se que os municípios da classe C apresentaram um comportamento, em média, também semelhante aos demais. Conforme Figura 23, a dívida dos municípios da classe C passou por aumento, justamente, após de vigorar a LRF, consolidando a não influência da LRF no endividamento dos municípios da Zona da Mata Mineira .

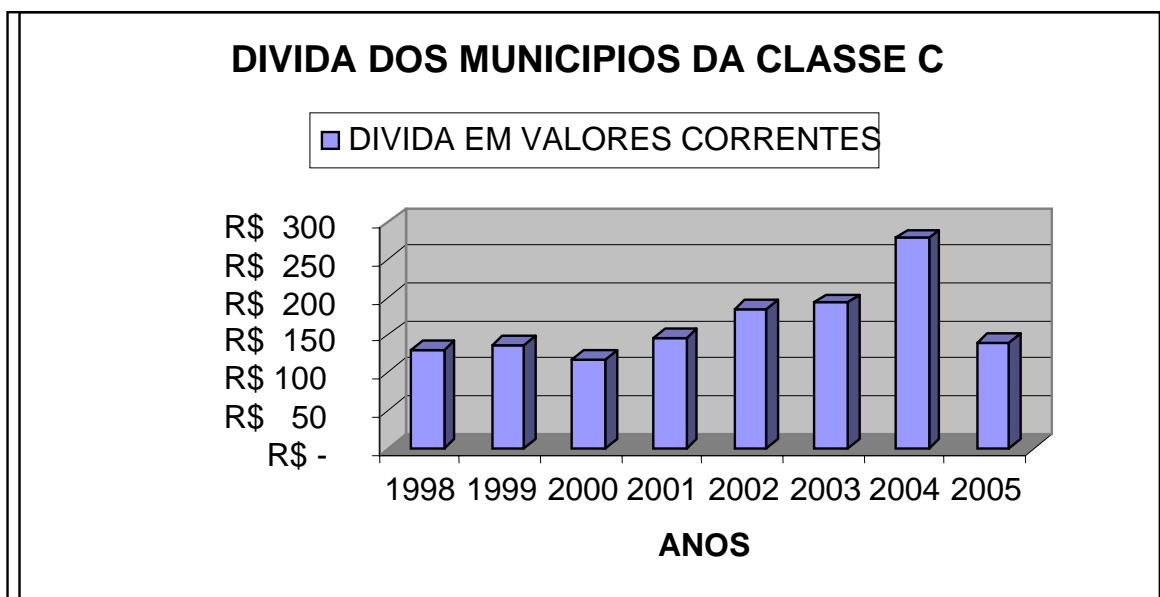


Figura 23 – Dívida Consolidada Líquida (DCL) em valores correntes e em milhares de reais

Fonte: dados da pesquisa

Analisando os dados, percebe-se que os municípios da classe A e B, em média, ultrapassaram o limite da LRF (DCL/RCL) no ano de 2004, sendo que os municípios da classe B ainda superaram o limite no ano de 2002, em média. Conforme Figura 24, os municípios da classe C, ou seja, os municípios menores, não apresentaram nenhum ano com o limite ultrapassado, o que denota, ao contrário do esperado, que os municípios menores tiveram mais facilidade em controlar seu orçamento sem fazer uso do endividamento para financiar as despesas.

Entretanto, não se pode esquecer que o endividamento está muito elevado em todos os municípios, mesmo nos municípios da classe C que, como os municípios da classe A e B, apresentaram um aumento no valor, em média, da Dívida Consolidada Líquida no período 2002-2005.

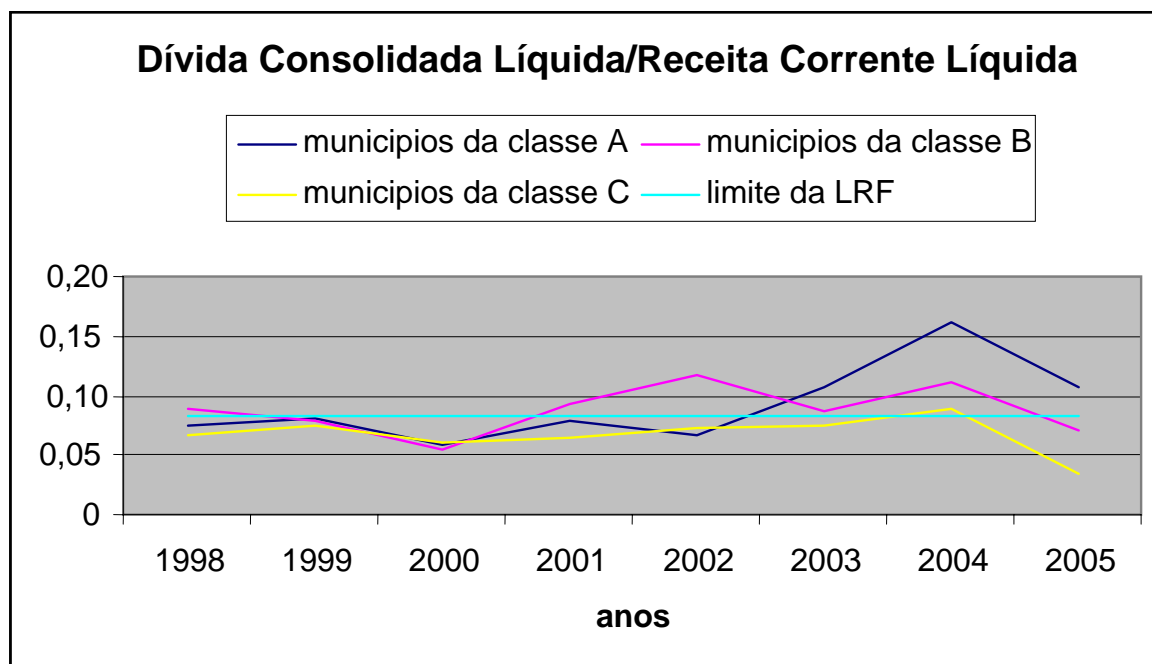


Figura 24 – Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL).

Fonte: dados da pesquisa

Na Figura 25, apresenta-se a Dívida Consolidada Líquida per capita, onde é exposta a sensível inclinação positiva da curva do comportamento desse indicador em média dos municípios a partir de 2001. Isto consolida a reflexão sobre a não influência da LRF nas dívidas dos municípios da Zona da Mata Mineira, pois analisando também a Figura 24, fica claro que houve um aumento no endividamento dos municípios com o limite sendo ultrapassado principalmente nos municípios maiores.

Concluindo, percebe-se que os municípios da Zona da Mata Mineira não respeitaram o limite da LRF (com exceção dos municípios menores, da classe C) e, ainda, endividaram-se muito mais que antes da LRF, demonstrando uma flagrante necessidade de se controlar as despesas para não precisar financiar as mesmas. Sabendo que houve um aumento da RCL nesse período, com exceção do período eleitoral, essa deficiência fica mais flagrante e emergencial.

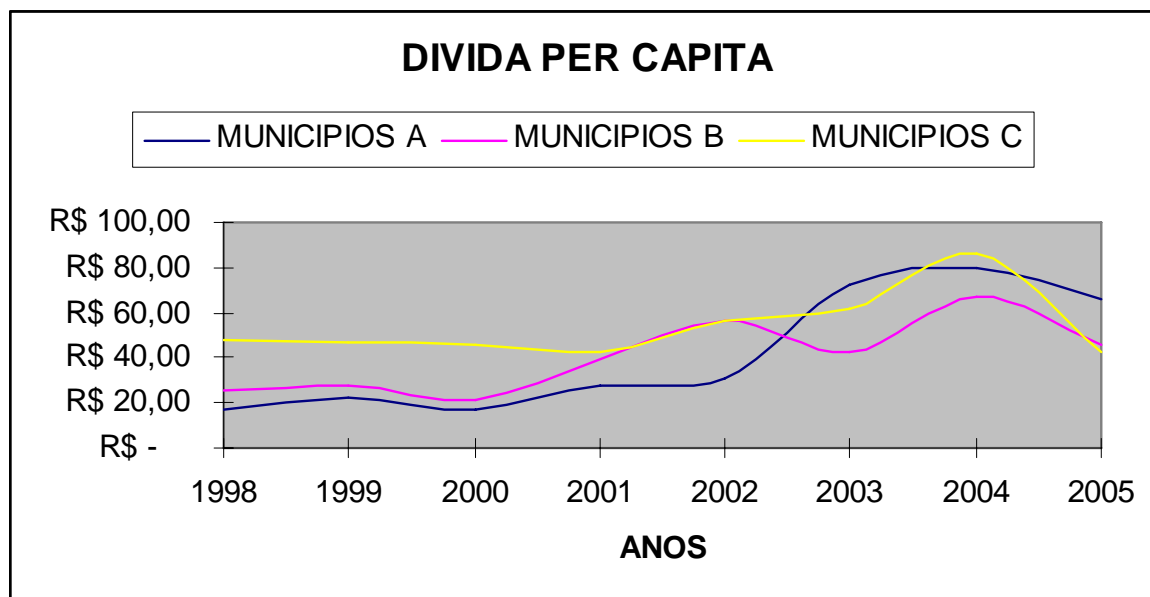


Figura 25 – Dívida Consolidada Líquida (DCL) per capita

Fonte: dados da pesquisa

Com relação ao endividamento a LRF foi inerte aos Municípios da Zona da Mata Mineira, ou seja, foi incapaz de provocar uma sensível mudança no comportamento das prefeituras, com relação ao financiamento de despesas, tornado o município cada vez mais refém do crédito e sem conseguir gastar de maneira eficaz. E pior com o aumento da arrecadação e, portanto, da receita, os municípios aumentaram seu endividamento, agravando a situação que antes da LRF já era ruim.

4.2. **Planejamento, Transparência e Responsabilização**

4.2.1. Planejamento - objetivo específico B

O adequado planejamento das ações de governo e da execução orçamentária é um dos procedimentos destacados na LRF, para que a disciplina fiscal seja alcançada. Tanto é que a conexão e a articulação entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), tornaram-se obrigatórias, após sua aprovação.

As três leis do planejamento (PPA, LDO e LOA) têm que ser consoantes, ou seja, elas têm que caminhar junta para que o Município possa executar o orçamento e atender as necessidades da população. (Município B-1)

As peças de planejamento não engessam a administração, pois eles podem ser alterados na medida da necessidade, sempre atendendo as demandas da comunidade. (Município C-1)

As peças do planejamento não são publicadas, pois não existe obrigatoriedade legal e, portanto, não há serventia. (Município B-2)

Ortoloni e Campello (2003) advertem que os instrumentos do planejamento (PPA, LDO e LOA) devem ser seguidos, para completar o ciclo do orçamento planejado, que prevê um plano de 4 anos para o Município. Este planejamento possui como norte atender às demandas da população, estabelecendo prioridades com a comunidade. Entretanto, ainda existem municípios que entendem estes instrumentos como barreiras à sua administração:

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 governos que vêm desde o discurso inicial, de palanque, da proposta de trabalho do prefeito. (Município B-2)

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. (Município C-2)

Segundo Vignoli (2002), a disciplina fiscal somente poderá ser alcançada com o adequado planejamento das ações de governo e da execução orçamentária. Diante disso, os entrevistados relataram que LRF também serviu para orientar os Municípios da maneira como se devem gerir as Contas Públicas de forma a atender as demandas da comunidade. Todos enfatizam o equilíbrio fiscal como sendo o cerne desta lei.

Nós vivemos em um país de administradores políticos e não políticos administradores. Assim, existe a necessidade de ter uma lei que alie essa ânsia política voltado para o povo. (Município A-1)

Não podemos gastar sem ter dinheiro para pagar. O equilíbrio fiscal é necessário para não se acometer ao endividamento. (Município b-1)

Antes da LRF, falava-se muito em orçamento superfaturado, em que as receitas eram previstas sem um acompanhamento histórico, apenas para satisfazer a ânsia do prefeito em atender demandas particulares e, muita vezes, apenas para aqueles que defendiam seus interesses, ou seja, aliados.

Os prefeitos decidiam os gastos de acordo com critérios políticos, ou seja, aquele que o apoiasse teria suas demandas ou de seus pares atendidas, independente da necessidade dessa demanda, ignorando totalmente os interesses da comunidade. (Município A-2)

Hoje existe uma estrutura montada no sentido de atender as necessidades do cidadão: frota automotiva, aparato tecnológico, treinamento de pessoal. (Município B-1)

O orçamento é superfaturado para dar liberdade ao prefeito de gastar sem se preocupar com o financeiro. Mas depois da LRF, o que é orçado tem que ser cumprido, a

lei desenvolveu etapas no processo orçamentário, que impedem a ação patrimonialista dos prefeitos.

Antigamente existia o Orçamento superfaturado, o executivo fazia um orçamento muito alto que possibilitava a ele gastar muito, no fim do ano as contas não batiam e o município se endividava. (Município A-2)

Era uma bola de neve, o prefeito não tinha compromisso nem com saúde nem com a educação, então o que ele queria quando ele queria, das sobras do prato das receitas públicas, ele fazia a sua política com os recursos do povo, atendendo as demandas de seus aliados. (Município C-1)

O orçamento tem que ser realista, o orçamento superfaturado é o maior pilar do endividamento. (Município A-1)

Hoje eu tenho que prever para prover, existe um planejamento a ser seguido. Ela (LRF) traz uma forma mais tranqüila para administrar, ela mostra como receber o dinheiro público e como gastar. Ela busca uma estrutura administrativa fiscal. (Município B-2)

Apesar de o orçamento superfaturado ter sido banido pela LRF, deixando o espaço para o planejamento e a gestão otimizada do erário público, ainda existem sinais marcantes da cultura do patrimonialismo na composição do corpo de funcionários. Assim, o prefeito ignora critérios técnicos e profissionais, para privilegiar aqueles que foram seus aliados, para a constituição da sua equipe de trabalho.

Depois da LRF houve a necessidade de um profissional mais técnico dentro da prefeitura. Embora o critério político ainda seja muito utilizado para escolha da equipe de trabalho. (Município A-2)

Vão ser criadas a secretaria de planejamento e um departamento estratégico para aumentar o controle. (Município A-1)

Os critérios da escolha do prefeito são conhecer o município e suas peculiaridades e possuir capacidade de trabalhar em grupo, possuir confiança, conhecerem a área. (Município B-2)

Existe uma preocupação ambiental por parte da prefeitura e ela é exercida com ações de prevenção e combate. Entretanto, necessita de muito conhecimento técnico para conduzir o plano diretor não sendo viável no município. (Município C-1)

Percebe-se que os municípios ainda possuem um corpo de funcionários “apadrinhados”, que podem significar muito para o prefeito no critério de confiança e

lealdade. Entretanto, suas contribuições para o município tornam-se incipientes, pois, muitas vezes, falta-lhe capacitação profissional para atender às demandas da comunidade.

Além disso, as novas peças do planejamento que foram incentivadas pela LRF tiveram poucos adeptos, ficando praticamente esquecidas. Foi assim com o Plano Diretor e com Orçamento Participativo, que não foram praticados com a justificativa da baixa participação popular e falta de conscientização da comunidade.

Orçamento participativo é inviável dentro da realidade dos pequenos municípios, entretanto, existem outros métodos para atender a sociedade, como: os agentes comunitários, que identificam as demandas através de visitas informais. (Município C-1)

O orçamento participativo necessita de uma sociedade conscientizada, não só para opinar, mas também para cristalizar. Ele também é a longo prazo (.....) e é necessário manter um elo com a comunidade, ele torna o cidadão parceiro. (Município A-1)

Fizemos um PPA participativo, mas a participação é baixa, o brasileiro quer pra ele, ele não pensa no próximo ou no todo. É difícil atender a comunidade quando não existe uma conscientização da própria população sobre a prioridade do coletivo sobre o individual. (Município B-1)

4.2.2. Transparência - objetivo específico C

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 trimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Perguntamos, então, aos candidatos 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:

Publicamos as contas públicas no jornal de circulação, diário oficial e mural de livre acesso. (Município C-2)

Busca transparência, temos site na internet, publicamos as contas publicas também no site da consultora. (Município B-1)

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 dos Municípios. Então ela pode ser consultada, pode ser verificada, e como eu sempre digo e repito, as contas são públicas. (Município A-2)

Hoje a gente vive sob constante transparência. É publicado bimestralmente e trimestralmente 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. (Município B-2)

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 uma forma mais simples possível e divulgada 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 que como ela pode cobrar do poder público a divulgação de onde estão aplicados esses recursos. (Município C-1)

Entretanto, conforme Tabela 6, constata-se que não são todos os municípios que obedeceram a LRF nesse requisito. Contudo, a LRF incentivou os Municípios a estar publicando suas contas já que existia um número bem menor de prefeituras que disponibilizavam as contas públicas para consulta da comunidade em mecanismos de acesso a todos.

Tabela 11 - relação do número de municípios da Zona da Mata Mineira que publicaram as contas públicas dentro do prazo da LRF.

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Número de municípios	111	115	123	130	140	130	138	135

Fonte: baseado nas informações da STN.

A LRF inaugurou a obrigatoriedade da realização de Audiências Públicas, trimestralmente, para apresentar as contas públicas do período, além de demonstrar o andamento dos projetos e políticas públicas do prefeito. As entrevistas sinalizam para a realização destas, dentro do prazo como a LRF determina, consolidando uma evidência da introdução de um fórum para exercer a *accountability*.

A participação popular foi mencionada por muitos entrevistados, como sendo um ponto ainda muito tímido na vida dos municípios. Além da baixa participação da comunidade, há um problema de cultura aliado à falta de conscientização, ou seja, a população não tem o hábito de controlar e discutir com o prefeito sobre suas demandas. Entretanto, isso não significa que eles não saibam dos seus problemas, eles sabem, mas podem não saber como se comunicar e, principalmente, definir prioridades.

O cidadão brasileiro não está preparado para participar do processo orçamentário. Ele não se interessa pelas informações do seu município. As audiências públicas não são efetivas. Você apresenta números e ele quer ver obras. (Município B-2)

A comunidade é importante não só no aspecto legal, da exigência da lei, mas também no caráter de aceitabilidade. (Município A-1)

Não vem ninguém, o comparecimento é baixíssimo, o que provoca desestímulo dos profissionais que se empenham para levar o debate para a comunidade. (Município A-2)

As Audiências Públicas servem para o prefeito demonstrar o que ele está fazendo, expor seu trabalho, mas a comunidade tem que participar para propiciar o feed back. Muitas audiências públicas não tem corúm. (Município C-2)

A comunidade não aparece e, quando aparece, quer sempre priorizar seus interesses, não percebe que tem que prestigiar o todo, aquilo que é melhor para a população. (Município A-1)

Contudo, a LRF também produziu inovações dentro do cenário das prefeituras, no sentido de aumentar a participação popular, bem como, facilitar a comunicação da comunidade com os agentes das políticas públicas. Assim, aparece o papel dos líderes comunitários e dos conselhos municipais no diálogo da comunidade com a prefeitura.

O Informativo Municipal foi criado com a LRF, com objetivo de publicar as obras. (Município A-1)

Aqui o prefeito criou as Audiências Públicas Comunitárias, aonde o prefeito e sua equipe vão até a comunidade e exploram seus problemas para poder apresentar soluções. Além disso, questionários são distribuídos pelas agentes comunitárias (PSF - plano de saúde familiar, medicina preventiva) com objetivo identificar as necessidades daquela comunidade (função de saúde e social). Também foram desenvolvidos métodos primitivos e simples de triagem de necessidades, com prioridade norte: a comunidade. (Município B-1)

Os líderes comunitários são convidados a participar do processo de elaboração do planejamento, com documentos que conscientizam estes da realidade do município. Às vezes, os conselhos municipais existem, mas não atuam..... (Município A-1)

O líder de bairro é instruído a realizar debates com sua comunidade na associação subsidiada pela prefeitura, para trazer as prioridades dos bairros. (Município A-2)

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 2007. (Município A-2)

Plano decenal da educação que procura conscientizar a população dos seus direitos e deveres como cidadão. (Município A-1)

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. (Município B-1)

Entretanto, essas ações são percebidas em poucas prefeituras (3 das 6, 50%), quando devia ser em todas, pois, a lei exige a participação popular. Mesmo assim, 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 “donos da política” (O’DONNELL: 1991), atuam criando obstáculos à gestão participativa. Esta constatação é fortalecida com a revelação do entendimento dos agentes de pesquisa de que pesquisas com ampla divulgação popular são utilizadas como instrumento de orçamento participativo.

O comportamento autoritário dos gestores entrevistados e o sentimento de onipotência revelado em dois depoimentos, confirmam o exposto por Sano e Abrucio (2004) sobre a existência de um estado patrimonialista, que não 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. (Município C-2)

Nosso processo de planejamento ainda é 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! (Município B-2)

Constata-se, também, que há 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. (Município B-1)

Considerações dessa natureza rematem, ainda, às considerações de Sano e Abrucio (2004) sobre o funcionamento da democracia brasileira, em que se identifica a persistência de um comportamento não democrático das elites políticas e a rejeição dos avanços constitucionais neste campo:

Porque o que a gente vê ainda é que nós 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 participantes de uma cidade, têm que ser muito bem trabalhadas... (Município C-1)

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. (Município B-2)

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”, “balburdia”, “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 (RAMOS: 2005), ou cooptada (PO:2005). Constitui-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. Segundo

Ramos (2005), este tipo de participação popular só leva a indicação do enfraquecimento da *accountability*.

4.2.3. Responsabilização - objetivo específico D

As sanções institucionais e pessoais, criadas para garantir a efetividade da LRF, deverão ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. Neste 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 de seus transgressores.

Inquiridos a respeito da responsabilização por seus 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 o erário público:

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. (Município B-2)

.....acho que essas penalidades 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. (Município C-1)

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 comentar 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 deve

cumprir a lei, que a Lei é dura. Mas é dura pra todo mundo. (Município A-1)

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 à vontade até para prestar as informações que são necessárias, se antecipa até no processo. Então para nós é irrelevante, não tem nenhum constrangimento. (Município B-1)

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. (Município A-2)

A lei deveria punir mais, para combater a corrupção e o descaso com erário público. Inegibilidade é pouco como punição. Deveriam ter punições mais severas. (Município C-1)

Com lei de improbidade administrativa o agente publico ficou a mercê de sanções que trouxeram responsabilidade ao trato do dinheiro publico. (Município A-1)

Sempre tem um jeitinho de bular, antes era pior agora ficou mais difícil. A LRF deixas brechas para a corrupção e permite que administrador público maquei a realidade do município. Por exemplo, não é não deixar dívida para o outro prefeito, tinha que ser não deixar dívida para o outro ano. (Município B-2)

Entretanto, um dos entrevistados chamou a atenção para o fato que, em algumas situações, o desequilíbrio fiscal pode ser decorrente de fatores exógenos à sua gestão e, neste sentido, não faria sentido a responsabilização recair sobre o município e, ou seus agentes. Portanto, a LRF 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 despesas, um planejamento anual de despesas, 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 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 este. (Município A-1)

Eu queria ter o poder pra decidir pelo prefeito, quando este se nega a aceitar, pois eu tenho a solidariedade. (Município B-1)

Percebe-se que a LRF sofre muitas críticas, que aponta para a sua importância dentro do cenário das finanças públicas brasileiras, pois, está gerando controvérsia e sendo alvo de sugestões e objurgações.

Verifica-se, portanto, que os entrevistados não discordam da existência formal da punição, nos casos de comprovação de comportamento inadequado no trato do dinheiro público. Considerando a nossa tradição de pouco zelo com a coisa pública, a aceitação desta responsabilização, revela nos depoimentos, não deixa de ser positivamente surpreendente. Neste 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 impor sanções e perda de poder para àqueles 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* (impunidade).

A Tabela 7 resume a análise dos três pilares da LRF (Planejamento, Transparência e Responsabilização) percebida nos municípios estudados, em todos os anos a partir da aprovação da LRF.

Tabela 12 - resumo da análise dos pilares da LRF (Planejamento, Transparência e Responsabilização)

Pilares da LRF	Variáveis	Cidade	Cidade	Cidade	Cidade	Cidade	Cidade
		A-1	A-2	B-1	B-2	C-1	C-2
Planejamento	Utilização da PPA, LDO e LOA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Planejamento	Orçamento participativo	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Planejamento	Plano diretor	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Responsabilização	Inscrição em restos a pagar sem disponibilidade de caixa	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Responsabilização	Participação popular	BAIXA	BAIXA	BAIXA	BAIXA	BAIXA	BAIXA
Transparência	Publicação da PPA, LDO e LOA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Transparência	Publicação das Contas Públicas	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
Transparência	Realização de Audiências Públicas	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: dados da pesquisa.

5. Conclusão

Diante do cenário atual de escândalos de corrupção e impunidade dos agentes delituosos, um estudo do comportamento das Contas Públicas dos Municípios serve para representar o estágio de preocupação que as administrações públicas possuem com o real cumprimento das leis e do atendimento das demandas da sociedade.

Além disso, essa pesquisa procurou identificar a percepção dos agentes públicos quanto à maneira de conduzir o erário público, ou seja, como se devem compor os gastos e as receitas para assistir toda a comunidade tendo prioridades relevantes para esta.

Assim, este estudo da influência da LRF na gestão das Contas Públicas dos municípios da Zona da Mata Mineira serve para refletir sobre a realidade do cenário das Prefeituras brasileiras, além de identificar o real impacto da LRF neste contexto.

A LRF influenciou, principalmente, a arrecadação dos Municípios, bem como, aumentou o equilíbrio fiscal, reduzindo despesas desnecessárias. Entretanto, aumentaram o endividamento e negligenciaram os limites constitucionais (saúde e educação).

Além disso, as contas públicas passaram a ser publicadas periodicamente e obrigatoriamente discutidas com o legislativo e a comunidade, que ainda possui pouca força dentro das arenas de debate, que sinaliza para o enfraquecimento da *accountability*. A ação da responsabilização, inibindo o gestor delituoso, ficou limitada pela impunidade, enquanto o planejamento das contas públicas ainda fica à mercê dos desmandos dos prefeitos.

De acordo com a pesquisa, os pilares da LRF são: planejamento, controle, responsabilização e transparência. Diante disso, destaca-se:

1. Controle - objetivo específico B

✘ Aumento da receita própria – A LRF, embora não seja a única razão, motivou o empreendimento de esforços para ampliar a arrecadação tributária. Nesse aspecto, as 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, são exemplos de que as administrações desses municípios reagiram, conforme determinado pela Lei. Quanto às ações de cobrança da dívida ativa, 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 neste campo;

✘ Aumento da despesa com pessoal – A LRF, ao contrário do que se pensava, fez aumentar os gastos com pessoal, garantindo o emprego dos funcionários e aumentando os dispêndios com treinamento desse pessoal, na busca pela melhoria do atendimento às demandas da comunidade.

✘ Descaso com os limites constitucionais – A LRF não conseguiu conscientizar os agentes públicos sobre a importância de se investir em educação e saúde, apesar de instituir sanções para o descumprimento dos limites constitucionais. Percebeu-se que esses gastos eram negligenciados, sempre que havia necessidade de cortar despesas, ao ponto de não atingir o limite mínimo de gastos com essa conta em alguns casos. Havia uma prioridade em reduzir esses dispêndios principalmente, quando há uma redução na arrecadação pelo fato da vinculação.

✘ Extrapolação do limite de endividamento – A LRF não provocou a reflexo esperado com relação ao endividamento dos municípios e, ainda houveram vários

limites superados pelos municípios estudados e, até mesmo, inscrição em restos a pagar de um mandato para outro sem provimento no caixa para pagamento. Esse fato sinaliza para a falta de responsabilidade com o erário público e para a impunidade dos atos dos agentes públicos, deixando a comunidade a mercê de seus desmandos.

2. Planejamento - objetivo específico C

✘ 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. Verifica-se, assim, que a contribuição da Lei foi a de reforçar, nos gestores, o sentido da responsabilidade pela busca do equilíbrio nas contas públicas. A busca pelo equilíbrio fiscal despertou os gestores, também, para a necessidade da qualificação de seu quadro administrativo. Percebe-se 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; e

✘ Utilização da PPA, LDO e LOA – A LRF tornou obrigatório o emprego destas ferramentas do planejamento, sendo que, para tanto, atrelou a gestão dos recursos públicos a um programa, pelo menos no papel, de longo prazo. Apesar de outras medidas de planejamento como o Orçamento Participativo e Plano Diretor, que a LRF incentivou e não foram adotados (somente os municípios que eram obrigados a fazer o Plano Diretor, colocaram-no em prática), os avanços no planejamento foram positivos pois, por mais precários que tenham sido, eles foram inaugurados depois da LRF.

1. Transparência - objetivo específico D

✘ Atuação ineficaz dos órgãos competentes para fiscalização – O controle horizontal (órgãos institucionais) e vertical (sociedade civil) também não reagiram, positivamente ao poder delegado pela LRF. Verifica-se, nos 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, indica de que estas funcionam mais como um braço do Poder Executivo do que como um poder ativo e fiscalizador; e

✘ Liberdade controlada para a participação popular – as prefeituras permitem a participação popular, mas com barreiras que condicionam sua vontade em atender aos interesses dos agentes políticos. Dessa forma, as demandas da comunidade são deixadas em segundo plano, como também a participação popular fica limitada. Isto evidencia um enfraquecimento dos canais de *accountability*.

2. Responsabilização - objetivo específico E

✘ Sanções sem efeitos na prática – As sanções institucionais e pessoais, ou seja, a responsabilização pelo descumprimento ao determinado pela LRF, quando 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 controle, esta etapa da *accountability* parece estar seriamente prejudicada.

Diante do exposto, ficou claro que a comunicação entre cidadãos/governantes foi desenvolvida, no cenário brasileiro, com o advento da LRF. Entretanto, esses canais de

comunicação foram pouco explorados, justificados pela baixa participação popular e descaso dos agentes políticos.

No entanto, deve-se reconhecer que os avanços observados, ainda que tímidos, não podem ser desprezados. Tais avanços, embora ainda insuficientes para sinalizar que a corrupção está enfraquecendo, constituem um bom sinal de que se pode continuar sonhando e lutando pela consolidação de uma cultura política mais democrática em nosso país.

Neste sentido, a hipótese inicial de que a LRF seria introdutória da cultura da *accountability* na gestão das Contas Públicas foi sustentada pelo fato de que antes não existia a cultura da *accountability* na gestão do erário público antes da LRF e, agora, mesmo que minimamente, existe uma maior preocupação com a publicação de relatórios e participação da população na gerência do Município.

Segundo Sacramento (2003), a cultura predominante no Brasil é a do patrimonialismo, ou seja, aquela em que o agente político confunde seu patrimônio com o do Município. Depois da LRF, existe uma tendência à alteração desse quadro, tendência esta que pode ser questionada no futuro, mas que, no momento, conduz a uma administração mais participativa da população e maior preocupação com o atendimento às demandas sociais.

6. Considerações Finais

Como uma pesquisa descritiva e exploratória e valendo-se dos recursos metodológicos, que uma pesquisa dessa natureza permite algumas limitações podem ser apontadas neste estudo, como a impossibilidade de generalizar algumas conclusões devido à utilização de uma amostra pequena.

Diante de tais limitações, sugere-se de que outros estudos sejam realizados, a fim de verificar se o mesmo ocorre em outras regiões e em municípios com características diferentes.

Estudos complementares também poderão ser empreendidos, no sentido de conhecer, por exemplo, a percepção dos atores do Legislativo sobre a LRF e se esta influencia seu modo de atuação. Verifica-se 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.

Outro interessante aspecto a ser pesquisado o atendimento às necessidades da comunidade depois do advento da LRF com pesquisas qualitativas como *focus group*. O Tribunal de Contas também pode ser fonte de pesquisa, entrevistando profissionais e coletando suas opiniões.

Enfim, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal é um fato que merece ser estudado sob inúmeros aspectos.

7. Referências Bibliográficas

1. ABRUCIO, F. L.; Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
2. AGUIAR, J. C. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
3. ALMEIDA, F. A. S. de; FERREIRA, F. G.. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de Controle e ajuste das dívidas dos Estados**. ENANPAD, 2005.
4. ANASTASIA, F MELO, C. R. F. **Accountability, representação e estabilidade política no Brasil**. . Em O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 1). Coleção Gestão Pública, volume 7. Brasília, 2002
5. ANDRIOLO, L. J. **A Reforma do Estado De 1995 e o Contexto Brasileiro**. ENENPAD, 2006.
6. ASAZU, C. Y.; ABRUCIO, F. L. **A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda**. ENANPAD, 2002.
7. BEHN, R. D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. RSP, n. 4, 1998.
8. BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**.
9. BRASIL. **Constituição Federal 1988**.
10. BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho Estado**. Brasília, 1995.
11. CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 24, n. 2: 30-50, Fev./Abr. 1990.
12. CARVALHO, A. W. B. de. **O impacto do processo de descentralização nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais**. dissertação de mestrado 1994.

13. CASTRO, R. B. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** ENANPAD, 2006.
14. CASTRO, J. N. de. **Direito municipal positivo.** 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
15. CENEVIVA, R. **Avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas e a introdução de mecanismos de controle social na gestão da política educacional e do programa de DST/AIDS no estado de São Paulo.** ENANPAD. 2005.
16. CERVO, A. L.;BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
17. CHALFUN, N. **Entendendo a Contribuição da Política Fiscal, do PPA e da LDO para a Gestão Fiscal Responsável.** Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. 72 pág. (Lei de Responsabilidade Fiscal – Estudo em Grupos de Aprendizagem – Unidade de Estudo 2).
18. DOHERTY, T. L. & HORNE, T. **Managing Public Services: Implementing Changes – A thoughtful Approach to the Practice of Management.** London: Routledge. 2002
19. FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. **Avaliação política e avaliação de políticas públicas: um quadro de referencia teórica.** In: Analise e conjuntura, v. 01, n. 03. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 1986
20. FILHO, J. F. R. **Uma Análise da Lei de Responsabilidade Fiscal sob a Ótica da Teoria de Gestão Econômica.** Revista Brasileira de Contabilidade ano XXX, nº. 132, novembro/dezembro. 2001.
21. FILHO, J. M. D. **A tributação na era da responsabilidade fiscal: desafios e estratégias.** ENANPAD. 2005.
22. GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
23. _____ **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
24. GIOVINAZZI, R. Focus group em pesquisa qualitativa-fundamentos e reflexões. **Administração On Line.** São Paulo, v. 2, n. 4, p.1-15, Out/Nov/Dez. 2001.
25. KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Guia prático de Orientação para as Prefeituras.** Brasília: BNDES, 2001.

26. _____ **A. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília: BNDES, 2000.
27. LINO, P. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000.** São Paulo: Atlas, 2001.
28. LOUREIRO, M. R. E ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **RBSC- Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p.69-89, out. 1999. Outubro.
29. _____ **políticas fiscais a accountability: o caso brasileiro.** ENANPAD, 2002.
30. MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29º ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
31. MELO, L. P. d'Á. **A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional.** ENANPAD. 2004
32. MENDES, S. C. **Direito e Legislação.** São Paulo: Scipione, 1991. 240p.
33. MENEZES, R. T.; JUNIOR, R. T.; **O impacto da Lei de Responsabilidade fiscal sobre as despesas municipais para os municípios do Sudeste.** ENANPAD. 2005.
34. MORAES, T. C. de; ARAUJO, W. J. de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais.** ENANPAD, 2004.
35. O'DONNELL, G.. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, n. 44: 28-54, 1998.
36. ORTOLONI, F.; CAMPELLO, C. A. G. B.; MATIAS, A. B. **A relação (in)existente entre Responsabilidade Fiscal e Responsabilidade Social nos Municípios paulistas.** ENANPAD.
37. PALOMBO, P. E. M.; NETO, J. S. M. **Lei de responsabilidade Fiscal, Transferências e a Arrecadação Própria dos Municípios Brasileiros.** ENANPAD, 2006.
38. PEREIRA, L. C. B. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** ENAP, 2001.

39. RAMOS, A. M. F. **Audiências públicas: local possível para avaliação de serviços e exercício da cidadania? Convênios entre o Governo Municipal de São Paulo e as Organizações Sociais.** ENANPAD. 2005.
40. REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.
41. ROCHA, A. **Métodos qualitativos em administração: usos e abusos.** Informativo ANPAD, nº 6: Jan-fev/2005. Disponível em www.anpad.org.br consultado em 16/07/05 14:16.
42. ROESCH, S.N.A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
43. SACRAMENTO, A. R. S.; **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil.** ENANPAD, 2003.
44. SANO, H.; ABRUCIO, F.L. **Reforma do Estado, organizações sociais e accountability: o caso paulista.** ENANPAD. 2004.
45. SCHEDLER, A. *Conceptualizing accountability.* In The self-restraining state. Power and *accountability* in new democracies. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds). Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999.
46. VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.
47. VIGNOLI, Francisco Humberto. **A Lei de responsabilidade Fiscal comentada para municípios.** São Paulo: FGV/EASP, 2002.

8. Apêndices

APÊNDICE A:

1. Identificação do entrevistado:

Qual o seu nome e escolaridade?

Qual sua função e o período na mesma?

2. A percepção dos prefeitos e secretários quanto à aprovação da LC 101/2000, a LRF:

Você acha que a LRF influenciou na maneira de gerir as contas públicas?

Qual a importância da LRF?

Por que o equilíbrio fiscal é necessário?

3. A percepção dos prefeitos e secretários quanto aos princípios da LRF:

✘ Planejamento:

A vinculação da LOA à LDO e ao PPA engessa a administração?

Há brechas para o jeitinho?

✘ Controle e transparência:

Fui criado ou aprimorado algum mecanismo de participação da comunidade na gestão pública?

É publicado na internet ou em outros mecanismos de comunicação as contas públicas? Quais?

As audiências Públicas melhoram a comunicação com a comunidade?

Gera controle pela comunidade?:

Considera importante?

O legislativo e o Tribunal de Contas exercem controle?

Sente-se controlado ou engessado pelo Legislativo, TC ou comunidade?

✘ Responsabilização:

A responsabilidade pelos seus atos incomoda?

Considera justo?

Constrange o poder?

Se considera pressionado?

4. influência da LRF 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?

O que você pensa sobre o Orçamento participativo? Ele pode ser útil na gestão da coisa pública?

A sociedade civil mostra-se preparada para participar do processo decisório das políticas públicas?

PPA, LDO e LOA está disponível para consulta na internet? Por que?

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.

Medidas adotadas para o cumprimento dos limites de gastos com saúde e educação.

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 influência da LRF: por causa da LRF?

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