

Contribuição para uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal

Autoria: Fernando Cosenza Araujo, Maria Rita Loureiro

Resumo

Diante de sua reconhecida importância para a administração pública no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido objeto de inúmeros trabalhos que pretendem avaliá-la. Entretanto, a grande maioria deles concentra-se na análise de resultados quantificáveis, como o endividamento ou o resultado primário. Considerando que a LRF envolve várias dimensões, abrangendo não só resultados fiscais, mas igualmente novas formas de gestão das contas públicas e novos padrões de relações federativas, este trabalho pretende contribuir para a construção de uma metodologia de avaliação que considere esta pluralidade. Para isso, propomos que a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da LRF seja efetuada em cinco eixos temáticos. Com isso, pretendemos contribuir para um melhor entendimento da LRF, incluindo seus impactos no processo de aperfeiçoamento da ordem democrática no Brasil.

Introdução

Tem-se afirmado, com acerto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constitui um divisor de águas na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas. Além de estabelecer regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público, ela enfatiza também a transparência financeira, obrigando os governantes a prestar contas regularmente de seus atos ou omissões, e valoriza ainda o planejamento como rotina da administração fiscal.

Apresentada ao Congresso, logo depois da grave crise financeira de janeiro de 1999 que abalou o país e que obrigou os gestores da política macroeconômica a desvalorizar a moeda, a LRF foi aprovada, em maio de 2000, com relativamente rápida tramitação e sem grandes modificações no projeto original encaminhado pelo Executivo. O elevado índice de votos favoráveis por ela obtido - 385 votos a favor, 86 contra e 4 abstenções – revela a existência de um claro consenso alcançado entre as elites políticas em torno da necessidade do ajuste fiscal, como condição necessária à manutenção da estabilidade monetária e ao crescimento econômico do país (Loureiro, 2001; Asazu, 2003)¹.

Entre as principais inovações trazidas pela LRF, cabe destacar:

- a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também - e aí está a sua novidade - o percentual equivalente ao poder executivo, legislativo e judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais;
- b) Reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor;
- c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído;
- d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;

e) Por fim, e mais importante, a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo, reduzindo o risco moral entre agentes públicos e destes com os privados.

Diante da inegável importância desta lei, inúmeros trabalhos têm procurado avaliá-la, sendo que a grande maioria deles preocupa-se em medir os resultados fiscais. Munidos de dados quantitativos e modelos matemáticos, os estudos tentam estimar o sucesso da LRF em termos de sua capacidade de redução do gasto público com pessoal (SILVEIRA e JORDÃO, 2002), de redução do montante da dívida pública (NUNES e NUNES, 2003), ou ainda sua capacidade de influenciar o resultado primário do setor público (NASCIMENTO e GERARDO, 2002).

Na medida em que o controle das contas públicas é objetivo importante da LRF, mas não o único, objetiva-se nesse trabalho contribuir para a construção de uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF, ou seja, que leve em conta outras dimensões e não apenas os resultados fiscais (relação entre a dívida fundada líquida e a receita corrente líquida, resultado primário, relação entre receita corrente líquida e gasto com pessoal etc.). Segundo Khair (2000), a LRF “se apoia em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização”. Em outras palavras, a LRF afeta não apenas os resultados fiscais, mas igualmente o modo de gestão das finanças públicas. Portanto, para entender os impactos da LRF em todas as suas dimensões é preciso considerar outros indicadores, mesmo que estes não sejam imediatamente quantificáveis.

Nesse sentido, pretendemos enfatizar nesta proposta de metodologia a eficácia, a eficiência e a efetividade da lei no que se refere a estes quatro eixos principais, apontados acima, e incorporando mais um, aquele relativo à proibição de socorro entre governos, inovação fundamental nas relações federativas brasileiras. Assim, os cinco eixos serão os seguintes: (i) o planejamento de receitas, despesas e dívidas; (ii) a publicidade da gestão fiscal; (iii) o controle dos gastos e do endividamento; (iv) a *accountability*, ou seja, a prestação de contas dos governantes para com os governados e/ou seus representantes e (v) a eliminação do caráter predatório das relações financeiras existentes na federação brasileira, através da nova regra de proibição do socorro entre governos. Em suma, de modo mais geral, nosso propósito aqui é chamar a atenção para a necessidade de avaliar a LRF em uma perspectiva pluridimensional.

Repensando a avaliação de políticas públicas

A avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas, e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte. Pedone (1986) sistematiza da seguinte forma os itens que constituem o processo de produção de políticas públicas:

- “a) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas – momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definitivas.*
- b) Formulação de Políticas Públicas – processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.*

c) *Processo Decisório* – interligado com o anterior porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.

d) *Implementação das Políticas* – processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.

e) *Avaliação de Políticas* – aqui consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política”.

Políticas públicas devem ser compreendidas como ações de governo, que em regimes democráticos visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos cidadãos que o elegeram. Em outras palavras, são “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas” (PEDONE, 1986). Entretanto, a forma final das políticas depende do resultado de uma negociação muito mais ampla. “Uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervêm múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispendo de desiguais recursos de poder, com os quais confrontam-se e organizam (ou não) consensualmente as decisões” (DRAIBE, 1991:15).

Portanto, identificar os atores e, por consequência, esclarecer quais são os objetivos de uma determinada ação governamental não é resultado de uma constatação simples. Na verdade, a literatura sobre avaliação destaca a importância de identificar as metas e objetivos das políticas antes de iniciar a atividade de avaliação propriamente dita. O que dificulta esse processo é o fato de que nada garante que tais objetivos sejam (sempre) resultantes de processos conclusivos de decisão política. Da mesma forma, nada garante que os objetivos não possam ser discutidos, ou questionados no contexto de uma mudança de governo, por exemplo. Essa dependência dos objetivos (das políticas públicas) faz também da avaliação uma tarefa dinâmica, além de árdua.

A bibliografia sobre avaliação de políticas no Brasil concentra-se no estudo dos programas sociais. Trabalhos que discutem avaliação de políticas públicas de uma forma geral são muito mais raros. Entretanto, muito do que foi produzido sobre avaliação de políticas sociais e o próprio debate em torno da necessidade da avaliação podem ser utilizados neste esforço de discutir a metodologia de avaliação da ação governamental em outro setor (como, no nosso caso, a de controle fiscal). Na verdade, a avaliação de programas sociais pode ser considerada como um importante esforço original, que tem muito a contribuir para o desenvolvimento da avaliação de ações governamentais em outros setores.³

A importância da avaliação vai além de sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla, avaliar políticas públicas significa preocupar-se e comprometer-se com um melhor entendimento do Estado em ação. Segundo registro de Rico (1998) na apresentação da obra por ela organizada, avaliar políticas sociais é importante para:

- (i) *“Dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil.*
- (ii) *Conhecer as políticas e compreender o Estado em ação.*

(iii) *Melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados”.*

Assim, avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de *accountability*, ou seja, como mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público. A dimensão democrática da avaliação fica mais realçada se a pensamos sob essa ótica, ou seja, a avaliação toma uma importância muito maior do que simplesmente a de verificar se as metas foram ou não atingidas e seu grau de sucesso. Esta pode ser definida como a dimensão técnica da avaliação. Todavia, ela também serve como uma importante fonte de informação para alimentar a dinâmica da política pública, influenciando a sua reformulação e permitindo o exercício do direito de controle sobre a ação governamental por parte da sociedade civil. Esta, por sua vez, pode ser definida como a dimensão social ou democrática da avaliação (SPINK, 2001).

Preocupar-se com a avaliação apenas como método de medida de resultados é uma perspectiva que a reduz, pois qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, uma atribuição de um valor. Sendo uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, trata-se de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (implícita ou explícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas “instrumental, técnica ou neutra” (ARRETICHE, 1998). Ainda nesse sentido, Spink (2001) defende a avaliação enquanto prática social (em comparação com a avaliação enquanto prática meramente técnica), classificando-a de avaliação democrática e afirmando que ela “precisa ser compreendida, antes de mais nada, como ação a favor de uma cidadania ativa; cidadania esta que engloba todos, incluindo os cidadãos que são gestores de projetos e avaliadores” (2001:14).

A análise das políticas públicas costuma distinguir a avaliação em função de três conceitos: efetividade, eficácia e eficiência. Os autores divergem quanto ao significado de cada um desses conceitos. Assim, para efeito nesse trabalho utilizaremos as definições presentes em Arretche (1998), indicadas abaixo:

- a) Eficiência – refere-se à relação entre o esforço empregado na implementação de determinada política e os resultados alcançados por ela.
- b) Eficácia – entende-se como a relação entre as metas propostas e os resultados verificados após a ação governamental;
- c) Efetividade – refere-se à relação entre a implementação de uma determinada política e seus resultados, ou seja, sua capacidade de mudar condições prévias do contexto sócio-econômico.

Complementarmente, levamos também em conta a contribuição de Motta (1990) que estabelece uma questão básica para cada um dos conceitos, quais sejam: como aconteceu? (eficiência); o que aconteceu? (eficácia); que diferença fez? (efetividade).

Metodologia pluridimensional de avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal

Antes de discutir uma nova metodologia para a avaliação da LRF, cabe esclarecer que, mesmo se tratando de nova regra jurídica, a LRF será aqui entendida como uma política pública. Isso se deve ao fato de que, em regimes democráticos, instituições⁴ são as mais

perfeitas traduções das políticas públicas. Em um primeiro momento são resultados delas, assim como posteriormente as formatam. Como lembra Draibe (1991:14) ao enfatizar a importância da dimensão institucional para a avaliação de reformas de programas sociais, “o meio institucional traduz a seus termos o projeto de reforma, estabelece condicionantes para a sua temporalidade, e impõe os contornos nos quais se definirão e redefinirão todos os princípios estruturadores do programa que se quer reformar (...)”. Sendo assim, há uma relação muito íntima entre as instituições e as intenções do Estado, seja sobre qual assunto estivermos tratando.

Com relação à LRF, cabe indicar que a grande influência dos enfoques quantitativos em sua avaliação é resultado do consenso em torno da necessidade de se medir o comportamento fiscal. Cossío (2001), por exemplo, propõe duas medidas de impulso fiscal (ou comportamento fiscal) dos estados brasileiros, quais sejam: (i) a variação observada no resultado primário como proporção do PIB estadual; e (ii) a variação discricionária do resultado primário, eliminando os efeitos das flutuações do nível de atividade e da inflação sobre as categorias de receita e despesa estadual.

Embora indispensáveis para o entendimento da questão fiscal, os estudos quantitativos não são capazes de explicar tudo. De fato, análises quantitativas e qualitativas devem ser complementares. Conforme afirma Sessions (2001:16), “para obter um resultado de melhor qualidade, devem ser usadas metodologias tanto quantitativas quanto qualitativas na prática de avaliação abrangente de programas”. Se o compromisso dos trabalhos científicos de avaliação de políticas públicas é com a qualidade dos resultados (a saber, o melhor entendimento da realidade), então as metodologias devem incluir abordagens qualitativas e quantitativas⁵.

Nesse exercício de construção de uma metodologia ampla de avaliação da LRF, destacamos os quatro eixos principais já indicados (planejamento das contas públicas, controle dos gastos com pessoal e do endividamento público, transparência da gestão fiscal e *accountability* dos gestores) e apresentamos um quinto: redução ou extinção de práticas predatórias dentro da federação (representado pela proibição do socorro financeiro entre níveis de governo). No enfoque de cada eixo teremos indicadores de avaliação distintos, que deverão ser utilizados para analisar a eficiência, a eficácia e a efetividade da LRF. Para alguns deles, um enfoque quantitativo pode ser melhor apontado, enquanto que para outros o enfoque qualitativo será necessário. Esse procedimento serve para avaliar a LRF e seus resultados em todos os três níveis de governo. Entretanto, no âmbito desse trabalho, e visando compreender melhor o esforço aqui realizado, considere-se como cenário os estados brasileiros. Em outras palavras, o exercício aqui proposto será feito tendo em vista os resultados da LRF sobre a realidade dos estados.

Planejamento das contas públicas

Quais foram os resultados da LRF sobre o planejamento das contas públicas dos estados brasileiros? Avaliar os impactos da LRF nesta dimensão é altamente importante, já que o grande objetivo da lei é assegurar que as finanças governamentais sejam mantidas em níveis de equilíbrio (déficit e endividamento controlados).

O principal indicador aqui é o Balanço Orçamentário, parte do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) (Anexo I). A publicação do Balanço Orçamentário como anexo I do RREO atende ao disposto no art. 52, inciso I, alíneas a e b da LRF. Publicado bimestralmente, esse demonstrativo traz a previsão de receita para o exercício, as receitas

realizadas até então, a dotação das despesas para o exercício, assim como as despesas liquidadas até o mês da publicação.

Vale destacar que os outros anexos do RREO também são importantes para essa análise, quais sejam: (i) demonstrativo de receitas e despesas, (ii) demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção, (iii) demonstrativo das receitas e despesas do refinanciamento da dívida pública mobiliária, (iv) demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, (v) demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital, (vi) demonstrativo da projeção atuarial das receitas e despesas e (vii) demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação de recursos (SLOMOSKI, 2001).

Com base na análise do Balanço Orçamentário dos estados, assim como dos outros anexos do RREO, pode-se fazer um esforço no sentido de responder às seguintes questões: como o planejamento desejado pela LRF foi instituído? Ele, de fato, ocorreu, ou seja, ele introduziu novas práticas de efetiva previsão de receitas e gastos? Que diferença o planejamento fez para a manutenção intertemporal do equilíbrio das contas públicas estaduais? Para responder de forma adequada a essas questões é muito provável que o pesquisador tenha que realizar entrevistas com diferentes atores envolvidos na gestão pública dos estados. Tais entrevistas deverão servir de instrumento analítico-investigativo, proporcionando ao pesquisador informações sobre o processo político que está por trás do preenchimento dos relatórios antes citados. O que o pesquisador estará buscando não é a opinião dos entrevistados em si, mas sim um melhor entendimento do processo político do planejamento e a confirmação de uma real “intenção planejadora”. Ao final, devemos ser capazes de concluir e justificar se a LRF foi eficiente, eficaz e efetiva na promoção do planejamento das contas públicas dos estados brasileiros.

Transparência da gestão fiscal

Quais foram os resultados da LRF com relação à transparência da gestão fiscal dos estados brasileiros? Em contexto democrático, transparência ou publicidade dos atos governamentais é fundamental e deve ser promovida institucionalmente (BOBBIO, 1992). Para dar conta desta problemática ou deste eixo analítico, o acompanhamento das publicações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é indicador de destaque. O importante nessa etapa não é preocupar-se com os números que estão no RGF, mas sim se ele foi publicado corretamente, na íntegra, se está disponível ao público em geral e, sobretudo, se as informações sobre a gestão fiscal estão disponíveis de forma inteligível ao cidadão comum⁶.

A LRF, em seu art. 54, estabelece que o RGF deve ser publicado quadrimestralmente, contendo os seguintes anexos, conforme regulamentação da Portaria número 471/00 da STN/MF: (i) demonstrativo das despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, (ii) demonstrativo da dívida consolidada e mobiliária, (iii) demonstrativo dos avais e finanças, (iv) demonstrativo das operações de crédito, (v) demonstrativo das disponibilidades de caixa, (vi) demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão e (vii) demonstrativo das despesas de serviços de terceiros em relação à receita corrente líquida.

Para contribuir para a qualidade das conclusões sobre essa questão, avaliar o conteúdo dos *sites* das Secretarias Estaduais de Fazenda/Finanças⁷ deve ser muito esclarecedor. A Internet é um instrumento de democratização de informações, e um estado que disponibiliza grande quantidade de informação sobre a sua gestão pode ser considerado preocupado em ser transparente. Ainda, um rigoroso acompanhamento da cobertura da imprensa⁸ sobre as finanças públicas estaduais, e a análise das informações veiculadas, podem nos contar muito

sobre o nível de transparência da gestão fiscal. Captar, através da imprensa, o sentimento da opinião pública quanto a tal grau de transparência é indispensável para a avaliação desse eixo.

Mantendo a linha de raciocínio deste trabalho, e com base na análise dos indicadores aqui citados, procuraremos responder às seguintes perguntas: Como a LRF promove a transparência da gestão fiscal dos estados brasileiros? Essa transparência pode ser de fato sentida? Que diferença faz a transparência para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais? O fim desse exercício deve ser a conclusão sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade da LRF quanto à transparência da gestão fiscal dos estados.

Controle de gastos com pessoal e do endividamento público

Quais foram os resultados da LRF sobre o controle de gastos com pessoal nos estados brasileiros, separadamente entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário? E sobre o controle dos seu endividamento? De fato, o controle de gastos com pessoal e do endividamento são eixos inspiradores da LRF que sempre tiveram maior visibilidade. Este controle é muitas vezes identificado como o grande objetivo da lei. Talvez por isso a maioria dos estudos sobre avaliação dos impactos da LRF foca a quantificação destes resultados .

Avaliar os resultados da LRF sobre o controle de gastos com pessoal é relativamente simples: basta acompanhar essa modalidade de gasto por parte dos três poderes na esfera estadual. As Secretarias Estaduais de Administração serão fontes importantes de informação, assim como os Tribunais de Contas. O importante é que o pesquisador analise o controle do gasto com pessoal de forma paralela à análise do controle do endividamento, já que essa modalidade de gasto (com pessoal) é a mais importante e, portanto, a que, em descontrole, pode causar mais impactos sobre o endividamento.

Por sua vez, o mais importante indicador para avaliar o controle do endividamento é a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. De posse desses dados, e conhecendo os limites para o endividamento público para os estados brasileiros (limites estes estabelecidos pelas Resoluções de número 40 e 43 do Senado Federal), podemos responder às perguntas: Como o controle do endividamento foi conseguido? O endividamento está sendo controlado de fato? Que diferença faz o controle do endividamento para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais?

Para auxiliar no entendimento desse eixo torna-se novamente importante realizar entrevistas com atores do setor público e da sociedade civil, assim como pesquisar na imprensa e, sobretudo, acompanhar o debate político sobre o tema. Para se avaliar a eficiência, em especial, um esforço específico deve ser feito na busca de informações sobre eventuais “efeitos colaterais” do controle do endividamento, como por exemplo, o corte de gastos ou aumento das receitas.

***Accountability* dos gestores**

Quais foram os resultados da LRF sobre a *accountability* dos gestores públicos nos estados brasileiros? Uma das principais inovações trazidas por esta lei refere-se ao aspecto da responsabilização penal dos administradores públicos caso haja desrespeito ao que ela estabelece. Dessa forma, mais do que garantir que os gestores públicos sintam-se pessoalmente responsáveis pelo equilíbrio das contas públicas, a responsabilização deve

contribuir para o fortalecimento da *accountability*, ou seja, do processo de prestação de contas por parte dos administradores públicos aos cidadãos e seus representantes.

Cabe destacar que o principal mecanismo de *enforcement da LRF* não é o judicial, como se veiculou na imprensa, mas sim a retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal. Podemos entender que esses tipos de punição atingem os gestores, em especial os detentores de cargos eletivos, que com repasses bloqueados têm a tarefa de governar dificultada, e por consequência suas possibilidades eleitorais questionadas. Portanto um indicador de avaliação seria o acompanhamento de casos de punição através de bloqueio de transferências constitucionais.

Outro indicador de *accountability* seria o monitoramento da atenção que os gestores dedicam aos temas que envolvem as finanças públicas tanto durante as campanhas eleitorais quanto no decorrer dos mandatos. Trata-se de esforços essencialmente qualitativos, e que certamente contarão muito sobre o que queremos saber: Como a *accountability* foi reforçada? Ela foi reforçada de fato? Que diferença fez isso para o alcance do objetivo maior da LRF?

As pesquisas realizadas no âmbito do eixo da transparência da gestão fiscal podem ser úteis para avaliar também a questão da *accountability*. O pesquisador deve sempre estar atento para a verificação (ou não) de uma esperada mudança na cultura fiscal dos administradores públicos. Acreditamos que essa mudança cultural, se ocorrer, refletirá com clareza nesse eixo.

Redução ou extinção de práticas predatórias na federação: a proibição de socorro entre governos

O caráter predatório das relações financeiras no federalismo brasileiro, especialmente a partir da redemocratização e do fortalecimento dos governos subnacionais já foi bem marcada na literatura brasileira (AFONSO, 1989; ABRUCIO, 1998; WERNECK, 1998). Embora a União, em qualquer federação, auxilie financeiramente os governos subnacionais, no caso brasileiro, esta prática se configurou, durante muito tempo, como predatória, porque os estados transferiam sistematicamente o custo de suas decisões irresponsáveis de endividamento para a União. Com esta se mostrava, no contexto político da transição democrática e da elaboração da Constituição de 1988, mais fraca e dependente do apoio dos governadores e de suas bancadas no Congresso, os estados conseguiam rolar suas dívidas, postergando ao máximo seu pagamento e obtendo mais recurso do governo federal⁹.

Tal situação política era um incentivo ao chamado risco moral (*moral hazard*, como denominam os teóricos neo-institucionalistas de língua inglesa) por parte dos governos estaduais e de seus credores privados que lhe emprestavam recursos, mesmo conhecendo sua incapacidade de pagamento, porque sabiam que, no final, a União iria socorrê-los, assumindo suas dívidas. A LRF proibiu este comportamento de irresponsabilidade fiscal. Na verdade, o artigo número 32 da LRF tem sido considerado um das mais importantes porque contribuiu muito para a mudança do modelo federativo brasileiro. Se seu cumprimento for, de fato, garantido, certamente terá impactos fundamentais no controle das contas públicas e no ajuste fiscal, mas igualmente nas relações federativas que poderão, assim, inclinarem para um padrão mais cooperativo e menos predatório (ABRUCIO, 1998).

Portanto, importa também verificar se este dispositivo legal que proíbe o socorro vem sendo, de fato, cumprido. O fim desse socorro, além de essencial para combater a “cultura da

irresponsabilidade fiscal” nos estados e municípios, prepara o solo para semear o planejamento como instrumento eficiente e prática eficaz para o controle das contas públicas.

O pesquisador, para avaliar esse eixo, poderá utilizar a imprensa como um dos principais indicadores, assim como acompanhar os debates na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Atento para os princípios desse eixo (eliminar o risco moral), o pesquisador precisa buscar responder as seguintes questões: A proibição do socorro financeiro entre governos está sendo garantida politicamente, ou seja os entes federativos estão acatando tal regra? Que diferença faz essa proibição para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais?

Considerações Finais

Com a LRF não se limita a estabelecer limites aos gastos governamentais e ao endividamento público, sua avaliação não pode se limitar à quantificação desses resultados fiscais. Assim, o que se pretende obter com a construção da metodologia aqui proposta de avaliação da LRF, é um modelo que: (i) seja plural (abordando os 5 eixos aqui apresentados); (ii) utilize abordagens quantitativas e qualitativas de forma complementar; e (iii) considere o contexto institucional e político dentro do qual a LRF foi elaborada e está sendo implementada, garantindo ou não maiores possibilidades de seu sucesso. Entende-se, na verdade, que o próprio sucesso da LRF em promover a sustentabilidade das finanças públicas seja mais favorecido com uma avaliação mais completa.

Não tivemos, obviamente, a pretensão de construir uma metodologia definitiva. Sabemos das dificuldades que envolvem qualquer trabalho de avaliação de políticas públicas. No caso em estudo, há outro agravante: seu caráter bastante recente. Nesse sentido, observações que permitam conclusões mais seguras sobre a lei exigem um recorte temporal que ainda não está disponível.

No entanto, consideramos válidos, para nortear o esforço inicial desta avaliação pluridimensional da LRF, os critérios e a problematização representada pelas perguntas contidas no âmbito de cada um dos eixos inspiradores da lei. Novos indicadores certamente surgirão a partir da reflexão sobre as questões e problemas aqui colocados. Portanto, a metodologia de avaliação proposta não é conclusiva e supõe seu aperfeiçoamento contínuo, na medida em que diferentes pesquisas, direcionadas por questões comuns, irão agregar indicadores à sua própria estrutura inicial.

Por fim, cabe reafirmar que nosso propósito principal foi o de contribuir para o debate em torno da necessidade de melhor avaliar a LRF, considerando dimensões mais amplas do que seus resultados técnicos e incorporando seus impactos para o aperfeiçoamento da ordem democrática no país.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F. L. (1998). *Reforma do estado e o contexto federativo Brasileiro*, Fundação K. Adenauer, Pesquisas, n. 12
- ARAUJO, Fernando Cosenza (2000). *Endividamento Público Municipal no Brasil pós-1988: o caso da responsabilidade fiscal de São José do Rio Preto*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1998). *Tendências no Estudo sobre Avaliação*. In RICO, Elizabeth M. (org). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora.
- ASAZU, C. Y. (2003). *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Instituições, Idéias e Incrementalismo*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV.
- BOBBIO, Norberto(1992). *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- COSSÍO, Fernando Andrés Blanco (2001). *Comportamento Fiscal do Governos Estaduais Brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional.
- DRAIBE, Sonia M. (1991). *Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais*. CEPAL: Paper elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina.
- KHAIR, Amir Antonio (2000). *Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES.
- LOUREIRO, Maria Rita (2001). "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 16, pp. 75-96
- MOTTA, Paulo Roberto (1990). *Avaliação da Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade*. FUNDAP.
- NASCIMENTO, Edson R. GERARDO, José C. (2002). *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Estudos BNDES.
- NUNES, Selene P. NUNES, Ricardo da C. *Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum*. (2003). Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, série textos para discussão, número 276 (janeiro).
- PEDONE, Luiz (1986). *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público.
- PRZEWORSKI, STOKES & MANIN (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- RICO, Elizabeth M. (org) (1998). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora.
- SESSIONS, Glenn (2001). *Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Fundamentos de Avaliação número 2.
- SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e (2001). *A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional.
- SLOMSKI, Valmor (2001). *Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas.
- SILVEIRA, Ricardo F. JORDÃO, Rafael C. *O Comportamento das Despesas Estaduais com Pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal*. (2002). Brasília, Informe-se BNDES número 44 (julho).
- SPINK, Peter K (2001). *Avaliação Democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, Fundamentos de Avaliação número 3.
- Werneck R. (1998). "A União e a dívida dos Estados". *O Estado de São Paulo*, 13 de junho.

¹ Segundo Silva (2001), a LRF “foi sancionada com a intenção de assegurar a sustentabilidade intertemporal das finanças governamentais”. O alcance de tal objetivo é importante em função da forte relação que existe entre a situação fiscal do setor público e a condução da política macroeconômica.

² Entende-se por *accountability* ou responsabilização política o processo de negociação e decisão inclusivos, no qual devem participar, de um modo ou de outro, os atores políticos relevantes no sistema político e ainda, o processo de controle dos governantes estendido no tempo e não apenas nos períodos eleitorais. Ver discussão mais detalhada dessa problemática em Przeworki, Stokes & Manin (1999).

³ Aliás, a preocupação com a avaliação sistemática da ação governamental, da forma como se faz hoje, iniciou-se nos Estados Unidos (durante a crise dos anos 30 e no período posterior à Segunda Guerra Mundial) no âmbito dos programas sociais (SESSIONS, 2001)

⁴ Entende-se por Instituições o conjunto de normas e leis que regem as relações sociais

⁵ Segundo Sessions (2001:15), as duas abordagens são complementares porque possuem finalidades diferentes: “Os métodos quantitativos, que dependem de dados que podem ser contados (isto é, em números), pretendem produzir dados factuais confiáveis sobre efeitos e resultados generalizáveis a populações maiores; enquanto os métodos qualitativos, que coletam dados sob a forma narrativa, pretendem fornecer dados altamente detalhados e válidos no nível do programa, que possam ser usados para entender, em vez de quantificar, fatores como a forma pela qual o programa é percebido e como ou porque ele consegue seus efeitos”.

⁶ Vale indicar que os relatórios que a LRF obriga os governos a publicar são basicamente regras que permitem o controle do governo federal sobre os governos subnacionais e, portanto, não são dirigidos ao cidadão comum. Assim, não é surpresa que eles possam ser ininteligíveis para leigos.

⁷ Estes canais, diferentemente dos relatórios, são, por natureza, voltados ao cidadão comum. Assim, eles devem trazer informações, de forma compreensível, efetivando a transparência.

⁸ A imprensa, por sua vez, deve ser um espelho da transparência da gestão fiscal. Capaz de “traduzir” informações que o cidadão comum não seria capaz de compreender, ela pode ser instrumento para se atingir a transparência de fato, devendo ser suficientemente alimentada pelo governo com informações sobre a gestão fiscal e pela oposição com críticas e esclarecimentos à população.

⁹ Entre 1989 e 1998, houve sete acordos de renegociação das dívidas entre Estados e União. A maioria deles não foi cumprida pelos Estados e, o que foi pior, os estados que não honraram seus compromissos não receberam nenhuma punição por isso (Werneck, 1998).