

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO-ORGANIZACIONAL**

Juliana Luisa Marcuzzo

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA
DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2004

Juliana Luisa Marcuzzo

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA
DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Regional –
Mestrado e Doutorado – da Universidade de
Santa Cruz do Sul, para a obtenção do título de
Mestre em Desenvolvimento Regional.**

Orientador: Prof. Dr. Silvio Cezar Arend

**Co-orientadora: Prof^ª. Dra. Marília Patta
Ramos**

Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2004.

Juliana Luisa Marcuzzo

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA
DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**Esta Dissertação foi submetida ao Programa
de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
– Mestrado e Doutorado, Área de Concentração
em Desenvolvimento Econômico-Organizacional,
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC,
como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Desenvolvimento Regional.**

Dr. Silvio Cezar Arend

Professor Orientador

Dr.^a Marília Patta Ramos

Professora Co-Orientadora

Dr. João Pedro Schmidt

Dr. Sabino da Silva Porto Jr.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Isaltina, que sempre mostrou-se disposta a discutir os assuntos da pesquisa, bem como emitir opiniões proporcionando-me a realização de novas reflexões.

À minha irmã Márcia e à Eliane Paim de Souza, pela disponibilidade e agilidade na realização da pesquisa de campo, pois com certeza sem elas este trabalho ainda não estaria finalizado.

Aos gestores e funcionários do Poder Executivo e Legislativo do município de Restinga Sêca, em especial ao Secretário de Planejamento José Luis Borges Mohr Filho, que incentivou a pesquisa e ao Secretário de Finanças Willian Marques Ribeiro, pela dedicação e agilidade no fornecimento das informações orçamentário-financeiras.

À população Restingense, que não deteve-se apenas em responder o questionário, mas também argumentou e discutiu os temas, o que foi de fundamental importância para as análises e conclusões realizadas.

Aos colegas do Departamento de Ciências Contábeis da Unisc, em especial à professora Márcia Rosane Frey, pelas suas considerações, as quais contribuíram para o aperfeiçoamento deste estudo.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, pelo ensinamento e amizade e, em especial, ao professor orientador Dr. Silvio Cezar Arend e à professora co-orientadora Dr^a. Marília

Patta Ramos, pela sabedoria transmitida.

Para muitos, a política local e a administração municipal constituem um tipo de política com diminutivo. Coisinhas locais, que não saem no “Fantástico”. No entanto, é no espaço local que vive a população, e as pessoas estão se dando gradualmente conta que a grande política, nacional ou global, nunca terá muito sentido se não se traduzir na prosaica qualidade de vida do cidadão, na segurança do ir e vir, na densidade de espaços verdes, no conforto

de serviços bem organizados, na própria beleza da cidade, na organização adequada do seu potencial de trabalho.

(DOWBOR, L. Por uma nova esfera pública)

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um dos mecanismos instituídos no processo de reforma gerencial do Estado Brasileiro cujo objetivo mais amplo é a promoção do desenvolvimento, mais especificamente nos aspectos econômicos e sociais. Para tanto, prima pelo equilíbrio financeiro e pela instituição de mecanismos de transparência e participação popular. Neste sentido, a contribuição da LRF para o desenvolvimento depende da efetiva execução destes três dispositivos pelos entes da federação, salientando-se o papel assumido pelos municípios na busca do desenvolvimento regional. Assim, constituiu-se objetivo deste estudo avaliar a gestão das finanças públicas e as práticas de transparência e participação popular no município de Restinga Sêca-RS. A pesquisa consistiu em um estudo de caso constituindo-se em uma pesquisa descritiva, realizada através da análise documental, entrevistas não sistematizadas e questionários. A partir da análise verificou-se que Restinga Sêca melhorou sua gestão fiscal no que tange ao equilíbrio financeiro, porém os mecanismos de transparência e participação popular não estão sendo eficientes na concepção do Poder Público e da população. Os serviços públicos continuam sendo previstos nos instrumentos de planejamento de forma unilateral e, apesar de terem, na concepção da população, apresentado melhorias a partir do ano 2000, são considerados abaixo das necessidades da comunidade. Desta forma, concluiu-se que o equilíbrio fiscal alcançado representou um passo para a melhoria dos serviços públicos, contudo somente a administração conjunta Poder Público e população é capaz de otimizar os recursos no sentido de atender às prioridades da população, melhorando suas condições de vida e promovendo o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Transparência, Participação Popular, Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (FRL) represents one of the devices instituted in the process of managerial reform of the Brazilian State which ampler objective is the promotion of the development, more specifically in the economic and social aspects. It aims the financial balance and the institution of transparency and popular participation devices. In this sense, the contribution of the FRL to the development depends on the effective execution of those three devices by the federacy members, outstanding the role assumed by the cities in search for the regional development. Thus, This study aims to evaluate the management of the public finances and the practices of transparency and popular participation in Restinga Sêca country-RS. The research consisted a case study characterized in a descriptive research, carried through the documentary analysis, interviews non structured and questionnaires. From the analysis it was verified that Restinga Sêca improved its fiscal management referring to the financial balance, however the devices of transparency and popular participation are not being efficient in the conception of both Public Power and population. The public services continue being foreseen in the planning instruments in an unilateral form and, although by the conception of the population these services have presented improvements from year 2000, they are considered below the community necessities. So, it is concluded that the reached fiscal balance represented a step for the improvement of the public services, however only the joint administration, constituted by Public Power and population, is able to optimize the resources to attend the population priorities, improving life conditions and promoting the regional development.

Key words: Fiscal Responsibility Law, transparency, popular participation, regional development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01 – Estação da viação férrea de Restinga Sêca e caixa d'água.....	93
FIGURA 02 – Região Central do RS segundo os Coredes.....	96
.....	97
.....	97
FIGURA 03 – Microrregião Restinga Sêca, IBGE.....	97
FIGURA 04 – Vista aérea do município de Restinga Sêca.....	97
FIGURA 05 – Participação média do PIB de Restinga Sêca, 1996-2001.....	103
FIGURA 06 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Sêca 1996 e 2001.....	105
FIGURA 07 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Sêca sua Microrregião, 2001.....	106
FIGURA 08 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Sêca da Região Central do RS, 2001.....	107
FIGURA 09 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Sêca e RS 2001.....	108
FIGURA 10 – IDHM-educação 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS).....	113
FIGURA 11 – IDHM-longevidade 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS).....	114
FIGURA 12 – IDHM-renda 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS).....	116
FIGURA 13 – IDHM 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS).....	118
FIGURA 14 – Grau de envolvimento dos funcionários.....	126
FIGURA 15 – Avaliação individual da variável envolvimento.....	126
FIGURA 16 – Grau de planejamento	127
FIGURA 17 – Avaliação individual da variável planejamento.....	129
FIGURA 18 – Grau de controle.....	130

FIGURA 19 – Avaliação individual da variável controle	131
FIGURA 20 – Grau de responsabilização.....	132
FIGURA 21 – Avaliação individual da variável responsabilização.....	133
FIGURA 22 – Grau de transparência.....	133
FIGURA 23 – Avaliação individual da variável transparência.....	134
Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.....	150
FIGURA 24 – Respostas da questão 12.....	155
FIGURA 25 – Respostas da questão 14.....	155
FIGURA 26 – Respostas da questão 15.....	156
FIGURA 27 – Respostas da questão 16.....	157
FIGURA 28 – Respostas da questão 17.....	157
FIGURA 29 – Respostas da questão 19.....	161
FIGURA 30 – Respostas da questão 20.....	161
FIGURA 31 – Respostas da questão 21.....	162
FIGURA 32 – Respostas da questão 23.....	164
FIGURA 33 – Respostas da questão 26.....	165
FIGURA 34 – Respostas da questão 27.....	166
FIGURA 35 – Desempenho dos serviços públicos a partir do ano 2000.....	173
FIGURA 36 – Conceituação dos serviços públicos pela população.....	178
FIGURA 37 – Avaliação pela população do interesse do gestor público em promover a melhoria das condições de vida	181

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Dados demográficos Censo 2000.....	99
TABELA 02 – PIB(pm) per capita Restinga Sêca, Microrregião, Região Central e RS,	104
1996-2001	104
TABELA 03 – Variação do Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita) Restinga Sêca, Microrregião, Região Central RS e RS 1996-2001.....	104
TABELA 04 – Produção Agrícola 1991-2000 Restinga Sêca, Região Central ..	109
RS e RS.....	109
TABELA 05 – IDHM-Microrregião Restinga Sêca e Estado do RS, 2000.....	117
TABELA 06 – Variáveis para avaliação da prática da LRF	125
TABELA 07 – Indicadores Orçamentário-Financeiros, município de Restinga Sêca, 1996-2002.....	140
TABELA 08 – Cruzamento: Local de residência x Você já ouviu falar na LRF?	145
TABELA 09 – Cruzamento: Sexo x Você já ouviu falar na LRF?.....	146
TABELA 10 – Cruzamento: Local de residência x Você tem noção do conteúdo da LRF?.....	147
TABELA 11 – Cruzamento: Grau de escolaridade x Você já ouviu falar na LRF?..	148
TABELA 12 – Cruzamento: Grau de escolaridade x Você tem noção do conteúdo da LRF?.....	148
TABELA 13 – Cruzamento: Grau de escolaridade x Conhecimento direito de informação.....	150
TABELA 14 – Cruzamento: Faixa etária x Conhecimento direito de informação....	151
TABELA 15 – Variáveis para avaliação dos serviços públicos.....	172
TABELA 16 – Avaliação do desempenho dos serviços públicos no período pós-LRF ...	

174

TABELA 17 – Avaliação do conceito atribuído aos serviços públicos pela população...

179

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
1 A TRAJETÓRIA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:	
FUNDAMENTOS DO SURGIMENTO DA LRF.....	26
1.1 SOCIEDADE, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
a) Sociedade: a origem do Estado.....	27
b) Estado: uma sociedade política.....	29
c) O Estado Brasileiro: aspectos constitucionais.....	31
d) Administração pública: a consolidação do Estado	33
1.2 CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO ESTADO.....	36
1.3 AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	42
2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DO EQUILÍBRIO FISCAL AO	
DESENVOLVIMENTO.....	53
2.1 FATORES QUE INFLUENCIARAM A INSTITUIÇÃO DA LRF.....	53
2.2 DISPOSITIVOS DA LRF: ENFOQUE EM QUATRO PILARES BÁSICOS.....	59
a) Planejamento.....	59
b) Transparência	60
c) Controle.....	62
d) Responsabilização.....	62
2.3 OBJETIVOS DA LRF: EQUILÍBRIO FISCAL E DESENVOLVIMENTO.....	65
a) Qualidade da gestão fiscal.....	66
b) Estabilidade de preços	69
c) Desenvolvimento sustentável.....	70

2.4 AS CONTRIBUIÇÕES DA LRF PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	71
b) Transparência da gestão: a filosofia da accountability.....	77
c) Maior eficiência na ação governamental: otimizando receitas e gastos.....	79
d) Racionalização de despesas: gastar somente o necessário.....	80
e) Crescimento das receitas: otimizar a arrecadação própria.....	80
f) Planejamento das ações governamentais: transformando em realidade os instrumentos de planejamento.....	81
g) Combate à herança fiscal: cada governo executando o seu plano.....	81
2.5 OS AGENTES REGIONAIS: DIFERENCIAL NO DESENVOLVIMENTO	82
3 UMA ÊNFASE AOS ENTES MUNICIPAIS: O MUNICÍPIO DE RESTINGA SÊCA.....	89
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CARACTERÍSTICAS.....	91
3.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO.....	101
a) Indicadores econômicos	101
b) Indicadores sócio-econômicos.....	110
4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE RESTINGA SÊCA.....	120
4.1 A PRÁTICA DA LRF EM RESTINGA SÊCA: AVALIAÇÃO NA ÓTICA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	122
4.2 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO PERÍODO PÓS-LRF.....	135
4.3 A INTERAÇÃO PODER PÚBLICO/POPULAÇÃO: AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	142
4.3.1 O conhecimento da população e o interesse do gestor público.....	145
4.3.2 Avaliação dos instrumentos de transparência e participação popular.....	153
4.4 A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO PERÍODO PÓS-LRF: AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	171

Tendo em vista a avaliação da população no que tange ao desempenho dos serviços públicos a partir do ano 2000 e a conceituação predominante para estes serviços, bem como a avaliação realizada sobre o interesse do gestor, percebeu-se que é necessário maior interação Poder Público/Comunidade, uma vez que a forma como os serviços públicos estão sendo executados, praticamente sem a participação da população, conforme já evidenciado na avaliação dos mecanismos de transparência e participação popular, está levando-a a desacreditar no interesse do gestor público em promover a melhoria das condições de vida local. Por outro lado, o município está correndo o risco de continuar ocupando as piores posições no IDHM e outros indicadores que mensuram, além do crescimento do produto, fatores que influenciam na melhoria das condições de vida da população..... 182

Desta forma, é de fundamental importância que os mecanismos de transparência e participação popular preconizados pela LRF sejam executados com eficiência, pois a participação ativa da população na escolha das prioridades, bem como na avaliação da sua execução é um ponto chave para que os serviços públicos prestados atendam às reais necessidades da população, contribuindo para a melhoria das condições de vida da comunidade e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local. Mais uma vez salienta-se que o equilíbrio financeiro, apesar de ser uma questão importante para a melhoria dos serviços públicos, não consegue, sozinho, a otimização de tais recursos em prol da população. É necessário, além do equilíbrio das contas públicas, a interação Poder Público e população. Neste sentido, é fundamental que o Poder Público repense a forma de execução dos mecanismos de transparência e participação popular, pois representam uma alternativa para mudanças nas condições de vida da população e no desenvolvimento econômico e social de Restinga Sêca..... 182

CONCLUSÕES..... 183

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 188

ANEXO A – Mapa do perímetro urbano do município de Restinga Sêca.....	165
ANEXO B – Mapa do município de Restinga Sêca.....	167
ANEXO C – Produto Interno Bruto – PIB(pm) e PIB(pm) per capita microrregião Restinga Sêca, região central e RS, 1996-2001.....	169
ANEXO D – Variação do Produto Interno Bruto – PIB(pm) e PIB(pm) per capita microrregião Restinga Sêca, região central e RS, 1996-2001.....	171
ANEXO E – Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços básicos por setores de atividade Econômica, 1996-2001.....	173
ANEXO F – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios da Microrregião Restinga Sêca e do RS, 1991-2000.....	175
ANEXO G – Questionário para avaliação da LRF na ótica do poder público municipal.....	177
ANEXO H – Conceitos, indicadores e medidas das variáveis mensuradas pelos funcionários do Poder Público Municipal de Restinga Sêca.....	189
ANEXO I – Distribuição de frequência das variáveis envolvimento, planejamento, controle, transparência, responsabilização e dos graus de cada variável	198
ANEXO J – Informações orçamentário-financeiras do município de Restinga Sêca, 1996-2002.....	202
ANEXO K – Questionário aplicado na população de Restinga Sêca.....	204
ANEXO L – Cálculo da amostra.....	214
ANEXO M – Teste do qui quadrado: conhecimento da população.....	216

ANEXO N – Teste do qui quadrado: informação através de relatórios da gestão fiscal.....228

ANEXO O – Teste do qui quadrado: participação em audiências públicas.....236

ANEXO P – Conceitos, indicadores e medidas das variáveis mensuradas por uma amostra da população do município de Restinga Sêca.....241

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XVIII, transformações mundiais, marcadas pela transnacionalização do capital, pelos avanços tecnológicos e aumento da competitividade entre as diversas regiões, tornam cada vez mais complexa a tarefa de encontrar formas de desenvolvimento capazes de mantê-las inseridas ativamente no ambiente global comandado pelo sistema capitalista, sistema este que ultrapassa fronteiras, reproduzindo-se globalmente e promovendo as regiões que melhor atendam aos seus interesses. Assim, é necessário que cada região, através de seus agentes, comece a “pensar local e agir globalmente” (Becker, 2000, p.14).

Logo, neste contexto de abertura de fronteiras, intensificado no final do século XX, cada vez mais entende-se que a saída para a sobrevivência das regiões em ambientes competitivos deve ser buscada a partir do estudo das características regionais, adotando um modelo de desenvolvimento auto-sustentável. Um desenvolvimento que, além do crescimento econômico, reflita-se na melhoria das condições de vida da população. Para tanto, é necessário que governo e sociedade sejam agentes ativos e, através dos poderes que lhes são concedidos, busquem alternativas de mudanças.

No que tange ao setor público, este encontra-se constituído em todas as nações através do Estado e da Administração Pública. À medida que criam-se novas exigências mundiais, também o Estado precisa adaptar-se, sob pena de comprometer o desenvolvimento de todo um país e, mais especificamente, da sociedade que nele habita. Assim, o papel desempenhado pelo poder público configura-se em um ponto diferencial no desenvolvimento em âmbito global, regional e local.

Neste sentido, o Governo Brasileiro, tendo consciência de que vivemos, nos últimos tempos, em um cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais; que estamos em uma fase de reorganização não só do sistema econômico, mas também do sistema político mundial; e que é cada vez mais urgente a necessidade da reorganização dos Estados nacionais para que possam fazer frente a esses desafios que estão presentes na conjuntura atual, começou a mudar o seu modo de administrar.

Esta nova forma de administrar vem sendo implementada, mais especificamente a partir dos anos 90, através do processo de Reforma do Estado, traduzido em mudanças nos seus objetivos e funções, no modo como se estrutura, administra e funciona, enfatizando suas inter-relações com a vida econômica e social. Esta reforma visa encontrar alternativas para solucionar a crise econômica, fiscal e da administração pública, cujo modo de funcionamento lento, burocrático e formalista tem-se tornado incompatível com as características da modernidade.

Além disso, ante às necessidades crescentes da sociedade somadas à sua mudança de perfil, tendo em vista que está cada vez mais ativa no sentido de reivindicar seus direitos, a reforma do Estado também está buscando mecanismos capazes de tornar a administração pública mais próxima da sociedade e capazes de tornar esta sociedade mais participativa tanto no processo decisório quanto na avaliação dos resultados das ações governamentais. Afinal, a população é a principal sócia desta grande empresa que é o Estado, uma vez que representa sua maior fonte de financiamento através do pagamento de tributos. Assim, torna-se ainda mais necessária uma gestão pública responsável, uma vez que estão sendo administrados recursos da coletividade e promover o bem comum de forma a garantir a qualidade de vida da comunidade constitui-se legalmente no principal objetivo do Estado e em uma das vias para a retomada do desenvolvimento.

Tendo em vista a necessidade de ajustamento econômico, fiscal e das próprias funções da administração pública, bem como da melhoria da qualidade de vida da população como pressuposto para o desenvolvimento, surge, no contexto da Reforma do Estado, uma nova era de legislações. Legislações estas mais preocupadas com o equilíbrio fiscal, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos para com a sociedade.

Dentre elas, instituiu-se no ano de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objetivo específico é o equilíbrio das finanças públicas e o objetivo mais amplo é a retomada do desenvolvimento sustentável, mais especificamente nos aspectos econômico e social. Se antes poucas punições existiam ou eram praticadas contra administradores irresponsáveis, que desviavam recursos públicos, realizavam significativos endividamentos, além de não prestar um bom atendimento à população, no período pós-LRF tais práticas não são mais admissíveis. Atualmente, exigem-se administradores mais responsáveis, preocupados com o equilíbrio das contas públicas e com a otimização no uso dos recursos em prol da coletividade. Para tanto, requisitos como o planejamento, o controle, a transparência das ações governamentais, aliados a punições fiscais ao ente público e pesadas punições penais ao administrador irresponsável tornam-se parte do cotidiano das administrações públicas.

A ênfase no planejamento e no controle dos recursos e gastos municipais visa tornar as administrações públicas mais equilibradas fiscalmente, buscando otimizar a arrecadação e evitar gastos desnecessários a exemplo de folhas de pagamento exorbitantes e do pagamento de altos juros que em nada contribuem para a melhoria das condições de vida da população local e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional. A transparência das ações governamentais através da publicação de relatórios mensais, bem como da implementação de instrumentos de participação popular, foi a maior inovação da LRF. Esta, além de buscar o ajuste das contas públicas, preocupou-se com a inserção da comunidade no planejamento das ações governamentais de forma a aproximar os investimentos públicos das reais necessidades da comunidade. E, para garantir a efetividade prática destes requisitos, aumentaram as possibilidades de punição para aqueles governantes que não fizeram uma boa administração dos recursos públicos.

A LRF foi instituída para os três entes governamentais - União, Estados, Distrito Federal e municípios -, trazendo dificuldades tanto aos órgãos responsáveis pela fiscalização do cumprimento de suas regras quanto para os poderes atingidos no tocante à sua execução. Isto devido à complexidade dos seus dispositivos bem como à ruptura de uma forma de administração que dedicava pouca ênfase ao planejamento, ao controle e à participação da comunidade, apesar destas exigências já estarem presentes em

legislações anteriores.

Dentre os entes governamentais, enfocou-se neste estudo a esfera municipal. Os pequenos municípios, assim entendidos aqueles com menos de 50.000 habitantes, representam em torno de 90% dos municípios brasileiros (segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000), sendo considerados pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal como os mais carentes no que tange à implementação de seus dispositivos, recebendo tratamento diferenciado. Além disso, segundo Barros (2002, p.5), “o município é o ente da administração pública brasileira com menor poder estatal para atingir o bem comum, embora seja o que mais próximo se encontra da população”.

Neste sentido, enfatiza-se que a quase totalidade dos municípios brasileiros, apesar de ter aumentado sua participação no bolo tributário, possui mais de 50% da sua receita proveniente de transferências do Estado e da União, o que evidencia a significativa dependência financeira destes entes. Por outro lado, segundo Afonso e Araújo (2000), a queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo central aumentou a responsabilidade nas ações estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo, segurança pública, dentre outras. Percebe-se que os municípios são os entes com menores possibilidades no que tange à otimização da receita, mas são os mais cobrados pela população por ser o poder que mais próximo se encontra da comunidade.

Apesar destas dificuldades, entende-se que a adaptação dos municípios à LRF é de fundamental importância. Gestões municipais responsáveis com uma administração dos recursos e despesas públicas de forma otimizada tanto no sentido do equilíbrio financeiro quanto no sentido da aplicação dos recursos em prol das necessidades da população, estão contribuindo para o desenvolvimento à medida que este, mais do que o aumento do produto, está diretamente relacionado com a melhoria da qualidade de vida da população. Em outras palavras, é preciso a promoção do desenvolvimento local/regional para alcançar o desenvolvimento global, constituindo-se o cumprimento da LRF uma das vias para este processo.

Assim, tendo em vista a importância da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto sob o aspecto econômico quanto social, sobretudo nos pequenos municípios,

o presente estudo, realizado no município de Restinga Sêca, o qual conta com 16.400 habitantes, incluído entre aqueles com tratamento diferenciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, baseou-se no seguinte questionamento: à luz da LRF, as finanças do município de Restinga Sêca estão sendo administradas no sentido de promover o equilíbrio das contas públicas e os mecanismos de transparência e participação estão sendo executados no sentido de promover a integração poder público/sociedade?

No sentido de responder à questão central da pesquisa, constituiu-se objetivo deste estudo avaliar a gestão das finanças públicas e as práticas de transparência e participação popular no município de Restinga Sêca-RS, considerados requisitos da LRF fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de uma região. Para tanto, foi avaliada a prática da LRF na ótica do Poder Público municipal, a gestão das finanças públicas no período 1996-2002, a interação poder público/população a partir da avaliação dos mecanismos de transparência e participação popular e, por último, avaliou-se a prestação dos serviços públicos no período pós LRF.

A pesquisa consistiu em um estudo de caso, sendo que a unidade de análise foi o município de Restinga Sêca, localizado na região central do Estado do Rio Grande do Sul, constituindo-se em uma pesquisa descritiva. Os dados foram levantados a partir de pesquisa documental, de entrevistas não sistematizadas e da aplicação de questionários, estes digitados e analisados quantitativamente com uso do *Software* estatístico SPSS versão 11.0 (Statistical Package for Social Science).

Este estudo foi dividido em quatro capítulos. Os primeiros dois constituem-se de uma revisão bibliográfica, sendo que o primeiro aborda a trajetória do Estado e da Administração Pública e o segundo trata da Lei de Responsabilidade Fiscal. O terceiro capítulo aborda aspectos históricos do município de Restinga Sêca, bem como a análise do desenvolvimento econômico e social no município de forma comparativa com os municípios da Região Central do Estado, conforme divisão dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e da Microrregião Restinga Sêca conforme divisão do IBGE. O quarto capítulo evidencia a análise das finanças municipais no período de 1998 a 2002 e, posteriormente, a avaliação dos mecanismos de transparência e participação

popular praticados no município. Finalizando o estudo, apresentam-se as conclusões.

1 A TRAJETÓRIA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS DO SURGIMENTO DA LRF

No sentido de entender os motivos pelos quais a Lei de Responsabilidade Fiscal foi instituída, bem como a sua importância para o desenvolvimento econômico e social abordam-se neste capítulo aspectos conceituais e históricos do Estado e da Administração Pública; o papel do Estado no desenvolvimento e as reformas na Administração Pública Brasileira até a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.1 SOCIEDADE, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O entendimento do conceito de Estado requer a compreensão do conceito de Sociedade, pois o Estado foi criado, justamente, pelo fato de ser uma das características humanas viver em sociedade. Por outro lado, a Administração Pública consolidou-se em função da criação do Estado. Tendo em vista a integração entre estes conceitos, que formam o arcabouço teórico da existência do setor público, para entender as mudanças pelas quais este setor vem passando nos últimos tempos torna-se necessária a conceituação de Sociedade, Estado e Administração Pública, bem como a interligação destes termos.

a) Sociedade: a origem do Estado

Segundo o sociólogo americano Parsons, citado por Bonavides, sociedade pode ser definida como a palavra mais genérica que existe para exprimir “todo o complexo de relações do homem com seus semelhantes” (1995, p. 54). Já o sistema social, segundo Parsons e Smelser (1956), é generalizado por alguns processos de interação no nível sócio-cultural, entre dois ou mais atores, sendo reconhecido ator cada indivíduo ou a coletividade de indivíduos.

As principais teorias que procuram explicar os fundamentos da sociedade são a teoria orgânica e a teoria mecânica. A teoria orgânica deriva da filosofia grega sendo descendente, segundo Bonavides (1995), de Aristóteles e Platão, que defendem, com efeito, o caráter social do homem. Já a teoria mecânica possui características predominantemente filosóficas, tendo como representantes alguns filósofos do direito natural da Idade Moderna, os quais defendem que a vontade social e a vontade política formam uma nova realidade com vida fora e acima das vontades individuais. Em outras palavras, os mecanicistas entendem que a soma das vontades individuais não produz uma nova vontade, de caráter coletivo.

Bastos (2001) com uma concepção mais voltada à teoria orgânica, defende que a sociedade é o modo natural do ser humano viver. Neste sentido afirma que:

Ao contrário de outras espécies, o homem não se realiza solitariamente, uma vez que só pode cumprir e alcançar suas finalidades junto com outros homens. Os indivíduos têm necessidades que somente podem ser supridas pela atividade conjunta e não pela atuação isolada. Assim sendo, reúnem-se em sociedade. (2001, p. 1)

Neste sentido, Galliano afirma que “quando se fala em sociedade, o que se tem em mente é sempre a idéia de homens (seres humanos) em interdependência” (1981, p.5). Esta interdependência significa, basicamente, o inter-relacionamento dos indivíduos por meio de suas ações sociais, as quais são orientadas por normas dando origem à existência

das organizações sociais. Galliano (1981), ao definir sociedade, as enquadra como um grupo social, entendido na sociologia como todo e qualquer sistema de relações sociais. Este grupo social denominado sociedade caracteriza-se pela:

- a) definição territorial, uma vez que toda sociedade é um grupo territorial estando ligada a um território definido;
- b) manutenção pela reprodução sexual, tendo em vista que as sociedades mantêm seu contingente humano fundamentalmente pela reprodução sexual;
- c) cultura auto-suficiente, no sentido de que a cultura de uma sociedade inclui elementos suficientemente diversificados para atender às exigências da sobrevivência do grupo em todos os aspectos da vida social e;
- d) independência, característica esta decorrente das três anteriores já que uma sociedade independente é um grupo territorial que se mantém pela reprodução sexual e possui uma cultura auto-suficiente.

Bastos (2001) acrescenta a estas características a pré-existência de um objetivo comum. Logo, toda vez que ocorrer a conjugação do elemento humano com a existência de um objetivo comum e de uma ordem que se expressa através de normas, estaremos diante de uma sociedade.

As sociedades são múltiplas, podendo ser, na concepção de Salvetti Netto (1977), contingentes, se podem deixar de existir, ou necessárias. As sociedades contingentes são representadas pelas sociedades esportivas, econômicas, filantrópicas, dentre outras. Já as sociedades necessárias são representadas pela sociedade familiar, pela sociedade religiosa e pela sociedade política. A primeira sociedade necessária é a familiar, tendo em vista que o homem, ao nascer, já se encontra vinculado aos pais e aos ascendentes. A segunda sociedade necessária é a religiosa, pois, além de social, o homem é um ser metafísico, constituído de matéria e espírito, necessitando da sociedade religiosa para aperfeiçoar-se e desenvolver-se espiritualmente. A terceira sociedade necessária é a sociedade política, constituindo-se na órbita temporal como a que garante e dá condições de existência às outras sociedades.

A sociedade política é, segundo Slomski, numa concepção organicista, “um ente criado pelos indivíduos que os representará, por meio do qual serão reconhecidos e em que a vontade da maioria será a vontade da sociedade, com vida fora e acima das

vontades individuais” (2003, p. 353). A sociedade política está baseada no contrato social que se origina do pacto construído pela vontade dos seus membros. Na doutrina de Rousseau (1996), o pacto social que constitui a essência do corpo político está consubstanciado na concordância entre a obediência e a liberdade.

Assim, segundo Rousseau (1996), como instituição representante dessa forma de associação que defende e protege a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece a si mesmo e permanece tão livre quanto antes, o homem encontrou uma forma de associação, definidora da sociedade política, denominada Estado.

b) Estado: uma sociedade política

Segundo Salvetti Netto (1977), o Estado inicialmente era chamado de *polis* ou cidade entre os gregos, *civitas* e *romanos*, sendo que o termo Estado surgiu pela primeira vez com Maquiavel, no seu famoso opúsculo *O Príncipe*. Bobbio & Bovero (1987), ainda acrescentam que a passagem da denominação *polis* para Estado refletiu a evolução da humanidade passando das formas mais primitivas às mais evoluídas de sociedade, até chegar à sociedade perfeita denominada Estado.

Na concepção burocrático-elitista de Max Weber (1864-1920), o Estado é uma instituição política com poder burocratizado e independente. Segundo Weber:

... a característica formal do Estado atual é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de estatutos, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo (também regulado através de estatuto) e que pretende vigência não apenas para os membros da associação – os quais pertencem a esta essencialmente por nascimento – senão, também, de maneira abrangente, para toda ação que se realize no território dominado (portanto, à maneira da instituição territorial). (2000, p. 35)

Bobbio e Bovero (1987) afirmam que o “Estado não é como uma família ampliada, mas como um grande indivíduo, do qual são partes indissociáveis os pequenos indivíduos que lhe dão vida” (1987, p. 94). Segundo Bastos (2001), existe entre as sociedades uma que tem como finalidade um espectro extremamente amplo de objetivos os quais, globalmente considerados, formam o bem comum. Assim, segundo o autor:

... trata-se de uma sociedade mais abrangente que todas. Visa propiciar condições para que o homem viva com outros homens, além de ter condições, inclusive, de criar outras sociedades dentro dela mesma. A esta sociedade abrangente, de fins variáveis, conforme os tempos e sempre voltada ao bem de todos, dá-se o nome de Estado. (2001, p. 2)

Neste prisma, pode-se dizer que no mundo moderno consagrou-se a palavra Estado para designar a sociedade de fins mais abrangentes, envolvente das demais sociedades e detentora de uma modalidade especial de poder. Isto porque, de acordo com Bastos (2001), quando fala-se que uma sociedade pressupõe ordens e normas, implicitamente está-se referindo ao poder. Logo, o Estado necessita do exercício do poder, sem o que não pode assegurar a realização ou o alcance dos seus fins. Este poder é denominado *poder constituinte* e consolida-se através da edição de uma Constituição, norma superior dentro do ordenamento jurídico estatal que estabelece as funções fundamentais para que o Estado atinja seus fins.

Segundo Slomski:

Uma vez escrita a Constituição, o contrato social explícito, o Estado fica obrigado a prestar alguns serviços aos cidadãos, e estes, como diz SIMONSEN¹, “submetem-se às leis decretadas pelo Estado. Em particular, obrigam-se a pagar impostos, necessários ao sustento da máquina estatal.” (2003, p. 355).

Tendo em vista ser a Constituição o elemento formal que dá sustentação ao

¹ SIMONSEN, Mário Henrique. Ensaio analítico. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994.

contrato social não escrito, inicialmente estabelecido entre indivíduos, regulamentando a organização do Estado, bem como suas funções e, por outro lado, os direitos e deveres dos indivíduos, entende-se que conhecer como se rege cada país pressupõe conhecer sua Constituição. Desta forma, na próxima seção, apresenta-se um rápido estudo do Estado Brasileiro, considerando os mandamentos constitucionais.

c) O Estado Brasileiro: aspectos constitucionais

Quanto à sua Constituição Federal, o Estado brasileiro é formado, segundo Meirelles (1995), por três elementos originários e indissociáveis: povo, território e governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; território, a sua base física; governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de auto-determinação e auto-organização emanado do povo.

Salveti Netto (1977) afirma que o Estado é formado por elementos materiais, formais e o final. Os elementos materiais são a população que representa, na sociedade política, o elemento humano, comum a todas as sociedades e o território que é a porção limitada do globo terrestre ou a limitação espacial da soberania. Os elementos formais são o ordenamento jurídico - que é o conjunto de normas emanadas pelo Estado - e o governo soberano - que confere ao Estado a sua concepção política, sendo esta organização necessária para o exercício do poder. O elemento final é o bem comum, ou seja, o Estado existe para realizar o bem comum.

No que se refere à organização do Estado, no Brasil a primeira grande divisão orgânica do Estado é definida pela Constituição, organizando-o em três poderes, a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com precipuidade. O Poder Legislativo com a função precípua de elaborar a lei (normativa); o Poder Executivo com a função precípua de converter a lei em ato individual e concreto (administrativa) e o Poder Judiciário, cuja função reside na aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial).

Ainda conforme determinação da Constituição de 1988, de acordo com o disposto em seu art. 1º, no Brasil existem três esferas de governo: a União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios. A forma de governo constitui-se num Estado Democrático de

Direito no qual todo poder emana do povo e é exercido por meio dos representantes, via Poder Legislativo ou diretamente, nos termos da Constituição. O dicionário de economia organizado por Paulo Sandroni assim conceitua democracia:

Regime de governo que reconhece o direito de todos os membros da sociedade de participarem das decisões políticas, direta ou indiretamente. A democracia direta, na qual as decisões políticas são tomadas pelo conjunto de todos os cidadãos, somente é possível onde a população é pequena, como ocorria em algumas cidades da Grécia Antiga. Na moderna democracia representativa, as decisões políticas são tomadas por representantes eleitos pelo povo. (1989, p. 79)

Para Touraine, a democracia “... é um conjunto de garantias para evitar a tomada ou manutenção do poder de determinados dirigentes contra a vontade da maioria” (1996, p. 10). A este respeito o autor ainda faz a seguinte afirmação:

A democracia é o regime em que a maioria reconhece os direitos das minorias porque aceita que a maioria de hoje venha a se tornar minoria do dia de amanhã e ficar submetida a uma lei que representará interesses diferentes dos seus, mas não lhe recusará o exercício de seus direitos fundamentais. O espírito democrático apóia-se nessa consciência da interdependência da unidade com a diversidade e alimenta-se em um debate permanente sobre a fronteira, constantemente móvel, que separa uma da outra e sobre os melhores meios de reforçar a associação entre ambas. (1996, p. 29)

Este é o regime de governo que vigora no país desde 1985 e foi regulamentado na Constituição de 1988. Apesar de representar um grande avanço para que os fins do Estado fossem atingidos, até hoje ainda apresenta problemas quanto à sua efetividade. Isto porque muitos representantes escolhidos pelo povo para, em seu nome, tomar as decisões de governo, praticam atos ilícitos, como o desvio de recursos públicos para fins particulares, além da má aplicação dos recursos públicos e outras modalidades de corrupção que fazem com que, muitas vezes, a população venha a duvidar do regime

democrático e do dito poder que conquistou nesta forma de governo.

d) Administração pública: a consolidação do Estado

Uma vez organizado o Estado em diferentes poderes e sob um regime de governo, é necessário que suas funções sejam realizadas. Segundo Meirelles (1995), estas são cumpridas através de dois elementos: Governo e Administração Pública. O governo representa a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica atuando mediante atos de soberania ou, pelo menos, de autonomia política, na condução dos negócios públicos. A Administração Pública, por sua vez, é, na concepção de Meirelles, “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (1995, p. 61).

A administração pública, na concepção de Meirelles (1995), é responsável pela gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, segundo os preceitos do direito e da moral, visando o bem comum. Em outras palavras, a partir da administração pública o Estado cumpre o contrato social firmado e formalizado na Constituição. A administração pública, para que possa atingir os objetivos para os quais o Estado foi instituído, precisa organizar-se. Organização esta que ocorre de forma diferente, de nação para nação.

No Brasil, a administração pública é organizada de acordo com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual descentralizou o setor público dividindo a administração pública em direta e indireta. A administração direta, que compreende a organização administrativa do Estado e possui autonomia política, administrativa e financeira está representada pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos municípios, sendo que somente a primeira esfera possui soberania. A administração indireta, por sua vez, é a atividade administrativa caracterizada como serviço público, deslocado do Estado para outras entidades por ele criadas. Estas são representadas pelas autarquias, as únicas com poderes de exercer atividades típicas da administração pública; pelas empresas públicas, pelas sociedades de economia mista e pelas fundações.

Além disso, a administração pública, regida pelos preceitos constitucionais, deve obediência aos chamados Princípios da Administração Pública. Estes são enumerados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 que assim dispõe:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Constituição da República Federativa do Brasil, art. 37)

Estes princípios foram interpretados por diversos autores do direito administrativo, sendo aqui expostos na visão de Meirelles (1995).

- a) Legalidade significa que toda a atividade da administração pública está sujeita aos mandamentos legais e deles não pode se desviar, sob pena de invalidade. A atividade administrativa deve não apenas ser exercida em contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos da autorização contida no sistema legal. A legalidade na administração não se resume à ausência da lei, mas pressupõe a autorização dela, como o fundamento jurídico de toda e qualquer ação administrativa;**
- b) Impessoalidade nada mais é do que o princípio da finalidade, o qual impõe que o administrador público somente pratique o ato para o seu fim legal, sendo o fim legal aquele que a norma do direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Por este princípio, toda a atividade da administração deve ser praticada tendo em vista a finalidade pública, apenas podendo visar interesses da coletividade, nunca a interesses particulares ou de terceiros, caso em que ficará sujeita à invalidação, por desvio de finalidade.**
- c) Moralidade administrativa constitui pressuposto da validade de todo o ato da administração pública, tem a ver com a ética, a justiça, a honestidade, a conveniência e a oportunidade;**
- d) Publicidade consiste na divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início dos seus efeitos externos podendo traduzir-se em um requisito de eficácia e moralidade, pois é através da divulgação oficial dos atos da**

administração que ficam assegurados seu cumprimento, observância e controle.

Quanto ao princípio da eficiência, vale lembrar, antes de defini-lo, que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, fazendo parte do conjunto de medidas adotadas pelo governo brasileiro, desde 1995, no sentido de tornar a administração pública mais gerencial e mais voltada ao cidadão cliente. Assim, o princípio da eficiência constitui-se em um requisito da administração pública gerencial, introduzido por ocasião da Reforma Administrativa do Estado, sendo definido por Barros como um princípio que “impõe ao administrador público que sua ação tenha resultado, seja eficiente, caracterizando seu descumprimento motivo de demissão do servidor público, entre outras consequências” (2002, p. 41).

Flores, por sua vez, de uma forma mais completa atribui a seguinte definição ao princípio da Eficiência, que foi instituído na Constituição Federal de 1988, porém não foi definido:

... o significado do princípio constitucional da eficiência requer do administrador eficiência, no sentido de economicidade; eficácia, no sentido de que haja um planejamento razoável que possibilite o máximo alcance das políticas públicas; efetividade, no sentido de que as ações governamentais busquem sempre o máximo alcance do interesse público da coletividade; e, equidade, permitindo que a eficiência como resultado da competição medida, não seja elemento causador de desigualdade. Pode-se dizer, em outras palavras, que a eficiência administrativa deve ser entendida como economicidade (relação custo-benefício), eficácia, efetividade e equidade. (2001, p. 2)

Percebe-se que o Estado busca atingir seu objetivo de instituição responsável pela promoção do bem-estar social a partir da administração pública. Para tanto, Estado e Administração pública possuem uma forma de organização e estão condicionados a mandamentos legais, os quais sofrem alterações à medida que novas exigências internas ou externas vão surgindo.

Neste sentido, pode-se dizer que o Estado e a Administração Pública brasileira

estão passando por uma série de transformações, quer em decorrência das novas exigências mundiais, que através da globalização e do acirramento da competitividade imprimem a necessidade de um novo ritmo; quer em decorrência das demandas crescentes da sociedade, que exigem uma administração mais eficiente dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que não admitem mais governantes corruptos, capazes de desviar recursos públicos para fins particulares prejudicando a coletividade.

Tudo isso impõe o desafio da reorganização do Estado. É preciso um Estado com critérios de gestão capazes de reduzir custos, de buscar maior articulação com a sociedade, de definir prioridades democraticamente e cobrar resultados. A eficiência com que o Estado, através da administração pública, atende às exigências contemporâneas, constitui-se em fator de fundamental importância para o desenvolvimento econômico e social do país em âmbito global, regional e local. Assim, é no sentido de adaptar-se às novas concepções de desenvolvimento que a Administração Pública vem passando por transformações, também chamadas de *Reformas da Administração Pública*.

1.2 CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO ESTADO

Segundo Siedenberg (2001), durante as últimas décadas o termo desenvolvimento ocupou um lugar de destaque nas ciências sociais e econômicas, na discussão política, na mídia e nas políticas públicas. Apesar disso, não houve uma unanimidade em relação a este conceito e, principalmente, em relação às formas de como o desenvolvimento pode ou deve ser fomentado. O que existe são diversos conceitos, todos em construção.

No que tange à concepção de desenvolvimento econômico, segundo Souza (1993) existem duas correntes que defendem tal conceito sobre diferentes óticas. A primeira, baseada em economistas de concepção mais teórica que trabalham com modelos de crescimento de tradição neoclássica, como o de Meade e o de Solow, e os de inspiração Keynesiana, como os de Harrod, Domar e Kaldor, considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Nesta interpretação, um país é subdesenvolvido porque apresenta menor crescimento do que os ditos desenvolvidos, apesar de possuir recursos ociosos como terra e mão-de-obra. Em outras palavras, um país mostra-se subdesenvolvido

porque não utiliza integralmente os fatores de produção de que dispõe e sua economia cresce abaixo de suas possibilidades.

Uma segunda corrente, composta por economistas com uma visão crítica, como Prebisch (1950), Furtado (1961) e aqueles de tradição cepalina e marxista, considera que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é suficiente. Para eles, o crescimento econômico é uma simples variação quantitativa do produto, a qual pode não estar igualmente distribuída de forma a beneficiar a economia como um todo bem como a população. Podem estar ocorrendo efeitos perversos, tais como a transferência do excedente para outros países; a apropriação do excedente por poucas pessoas no próprio país; salários baixos para a maior massa populacional; dificuldades de desenvolvimento de empresas tradicionais pelo pouco dinamismo no setor de mercado interno; não implantação de atividades ligadas às empresas que mais crescem, sejam elas exportadoras ou do mercado interno.

Tais fatores promovem, concomitantemente ao dito crescimento do produto, desigualdades sociais, concentrando o poder econômico na mão de uma minoria e deixando na pobreza a grande maioria. Sob este aspecto, segundo esta corrente o desenvolvimento econômico envolve mais do que o crescimento do produto de uma economia, abrangendo, também, mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas. À luz desta segunda corrente, Souza faz a seguinte afirmação,

Desenvolvimento econômico se define, portanto, pela existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos e sociais *per capita*. É um fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado e a elevação geral da produtividade. Com o desenvolvimento, a economia adquire maior estabilidade e diversificação; o progresso tecnológico e a formação de capital tornam-se fatores endógenos. Apesar da diversificação das exportações de produtos manufaturados e do grande volume do comércio exterior, o setor de mercado interno aumenta simultaneamente sua participação na economia. Em função da redução gradativa dos bolsões de pobreza absoluta, da elevação dos níveis de salários e da renda em seu conjunto, esse setor passa a ser

definitivamente o elemento dinâmico do sistema. (1993, p. 17)

Conforme abordado anteriormente, partindo da teoria que o simples aumento da renda não indica, obrigatoriamente, se uma população se encontra em melhores condições em termos de saúde, educação, segurança, alimentação, conforto, dentre outros, afirma-se que uma possível melhoria de bem estar é apenas inferida pela elevação de renda *per capita*. Desta forma, uma definição completa de desenvolvimento econômico exige, portanto, outros indicadores de como está se comportando no tempo tanto o produto quanto às condições de vida de uma população.

Assim, percebe-se pela visão de Souza (1993), que o desenvolvimento econômico abrange também a melhoria das condições sociais de uma população. Em outras palavras, cada vez mais observa-se uma ampliação deste conceito. Segundo o relatório da Commission on International Development Issues (Brandt Commission) entregue ao Secretário-geral da ONU, citado por Caiden e Caravantes (1988),

O desenvolvimento nunca será, nem pode ser, definido de maneira a agradar a todos. Refere-se ele, falando-se em termos gerais, ao desejável progresso social e econômico, e as pessoas sempre terão opiniões diferentes sobre aquilo que é desejável. É certo que desenvolvimento tem que significar a melhoria das condições de vida, para a qual são essenciais o crescimento econômico e a industrialização. Se não se der, porém, atenção à qualidade do crescimento e à mudança social, não se poderá falar em desenvolvimento (...). Desenvolvimento é mais do que a passagem da condição de pobre para a de rico, de uma economia rural tradicional para uma sofisticada: carrega ele consigo não apenas a idéia da melhor condição econômica, mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e equidade. (1988, p. 30)

Casarotto Filho e Pires (1998) ainda acrescentam que não basta promover o crescimento do produto e melhorar as condições de vida da população. É necessário que estes avanços sejam sustentáveis. O desenvolvimento sustentável, na concepção de Casarotto Filho e Pires (1998), possui quatro dimensões: econômico-social, científico-tecnológica, geo-ambiental e político-institucional.

- a) **Dimensão econômico-social:** relaciona-se à criação de condições para o desenvolvimento econômico, socialmente inclusivo e socialmente distribuído;
- b) **Dimensão científico-tecnológica:** refere-se ao domínio e atualização do conhecimento e a sua aplicação nas atividades humanas, estimulando o processo continuado de inovação;
- c) **Dimensão geo-ambiental:** assegura a manutenção da base de recursos ambientais entendidos como a somatória das condições do ambiente social, desde a conservação da natureza até a conservação das características e da cultura social inserida; e
- d) **Dimensão político-institucional:** estabelecimento e consolidação do sistema político-representativo que garanta a continuidade e consistência de um processo estruturado por meio de um sistema coordenado de decisões e ações, que promovam o desenvolvimento e a permanente interação e articulação das dimensões do processo.

Como percebe-se, o desenvolvimento sustentável está condicionado à interação de diferentes dimensões, sendo fundamental a implementação de ações capazes de otimizar cada uma delas. Estas ações devem levar em consideração as características do desenvolvimento sustentável assim definidas por Casarotto Filho e Pires (1998):

- a) **garantia da sustentabilidade do desenvolvimento:** compreensão conjunta do processo em todas as suas dimensões fundamentais - econômica, social, política e ambiental;
- b) **visão de longo prazo:** análise e planejamento operativo com ampla visão temporal e capacidade de análise e identificação das prioridades imediatas e futuras; e
- c) **descentralização e participação social:** revisão do papel institucional da administração e da representatividade social e os necessários mecanismos que garantam a adesão social. Em outras palavras, relevância do papel do poder instituído como catalisador e viabilizador das iniciativas sociais, sejam estas privadas ou comunitárias, além do planejamento participativo.

Levando em consideração os conceitos evidenciados, pode-se definir desenvolvimento como o crescimento do produto e a melhoria das condições de vida da população, o que depende da interação de aspectos sociais, econômicos, políticos,

ambientais, da visão de longo prazo e da participação social. Além disso, salienta-se que as transformações na concepção de desenvolvimento refletiram na atuação do Estado, o que pode ser evidenciado a partir de uma breve abordagem histórica do papel do estado na economia.

Até meados do século XX prevalecia um Estado Mínimo, composto por um pequeno núcleo estratégico e exercendo apenas funções típicas de Estado tais como defesa nacional, arrecadação e diplomacia, sendo o gasto público pequeno em relação ao produto econômico do país. Segundo Bastos (2001), predominava a posição das escolas clássicas que defendiam o liberalismo econômico, ou seja, o princípio da mão invisível do mercado, princípio individualista de que, se cada indivíduo agir em seu próprio interesse, maximizando seu próprio bem-estar, o bem-estar coletivo será alcançado. Acreditava-se que havia um funcionamento natural das leis de mercado, sem a necessidade da intervenção do Estado.

Contudo, Bresser Pereira (1997) expõe que a grande crise dos países nos anos 1920 e 1930 originou-se do mau funcionamento do mercado. Conforme as constatações de Keynes, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica de demanda agregada, o que trouxe em consequência a crise do chamado Estado Liberal dando lugar à criação do Estado Social-Burocrático. Social porque assumiu o papel de garantir os direitos sociais e do pleno emprego; burocrático porque o fez através da contratação direta de burocratas. E foi assim que surgiram o Estado do Bem-estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista ou Protecionista nos países em desenvolvimento, caracterizados por um grande aumento da participação estatal na economia. Passou-se a acreditar na necessidade da atuação do Estado não só no que tange ao aspecto econômico, mas também no que tange ao aspecto social. Neste sentido, Bresser Pereira (1997) afirma que:

...o mercado é o mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência, mas mesmo nesta tarefa sua ação deixa muitas vezes a desejar, dada não apenas a formação de monopólios, mas principalmente a existência de economias externas que escapam ao mecanismo de preços.

...o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social, como deseja a esquerda e não apenas necessário para garantir o direito da propriedade e dos contratos – ou seja, a ordem – como quer a nova direita neo-liberal. (1997, p. 2-3)

O crescimento explosivo do Estado não apenas na área da regulação mas também no plano social e empresarial, com o aumento da sua capacidade de arrecadação de impostos e de transferências foi, segundo Bresser Pereira (1997), aos poucos causando distorções na economia. Distorções estas que eclodiram a partir dos anos 1970 e, principalmente nos anos 1980, em outra crise econômica, agora em decorrência do Estado, associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal e, de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais.

Assim, se nos anos 1930 houve mundialmente uma crise econômica em função do mau funcionamento do mercado, nos anos 1970 houve uma crise econômica em função da atuação estatal. Isto traz uma nova necessidade, ou seja, a de repensar o papel que está sendo desempenhado pelo Estado, o que verifica-se na afirmação de Silva.

A grande crise de depressão econômica da década de 30 deu origem a estudos que vieram provar a necessidade de o Governo intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego de mão-de-obra. As duas grandes guerras mundiais provocaram alterações de interferência do Governo, visando à promoção do bem-estar social, isto é, uma distribuição de renda mais eqüitativa e uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas. Mais recentemente, a preocupação cada vez maior com os problemas de desenvolvimento econômico constitui-se em outro fator importante para aumentar as atribuições do Governo – especialmente em países como o nosso, que ainda não alcançaram níveis satisfatórios de desenvolvimento. (1983, p. 26)

Como resposta à crise provocada, principalmente, pela atuação estatal, surge uma onda neoconservadora com reformas econômicas orientadas para o mercado. Reformas

que, segundo os neoliberais, dariam origem, novamente, ao chamado Estado Mínimo. Entretanto, nos anos 1990 verificou-se a inviabilidade desta proposta conservadora de Estado Mínimo como solução para a crise econômica, percebendo-se que a saída seria a reconstrução do Estado, a sua adaptação às transformações mundiais, para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país. É neste contexto que instituiu-se, nas últimas décadas, o processo de reforma do Estado em diversos países, inclusive o Brasil.

Tendo em vista o que foi mencionado, percebe-se que o Estado, a partir da ampliação das suas funções, aumentou as suas responsabilidades na promoção do desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, é necessário que sua atuação seja eficiente. Para tanto, a Administração Pública vem passando por reformas, salientando-se o Processo de Reforma do Estado como o mais recente projeto de reconstrução do Estado visando adaptá-lo às exigências de um mundo cada vez mais globalizado e competitivo em que a informação propaga-se rapidamente e a sociedade, a cada dia que passa, está mais consciente de seus direitos.

1.3 AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Administração Pública, para atingir os fins aos quais o Estado se propõe, desde sua criação, vem passando por um processo de reformas no sentido de adaptar-se aos novos contextos sociais e econômicos os quais exigem diferentes dinâmicas administrativas. Neste sentido Bresser Pereira (1998) enfatiza a reforma iniciada em 1936, denominada Reforma Burocrática, a reforma implementada a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, denominada Reforma Desenvolvimentista e, por fim a Reforma do Estado que iniciou-se nos anos 90 eclodindo na Reforma Gerencial em 1995.

A Reforma Burocrática de 1936 visava combater o patrimonialismo existente no Brasil que, nos anos 1930, era fortemente dominante sob a forma de clientelismo. Tal reforma, fruto de um regime autoritário, implantou um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática, sendo iniciada com a criação do

Conselho Federal do Serviço Público e consolidada com a transformação deste conselho no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o qual afirmou os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Como aspectos positivos da Reforma Burocrática destacam-se a difusão de idéias e práticas modernizadoras da administração, mais especificamente a preocupação com o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público e a institucionalização de treinamento e aperfeiçoamento destes funcionários; a concepção do orçamento como plano de trabalho e instrumento de gestão; a adoção da padronização e racionalização como normas para aquisição de material e, ainda; o estabelecimento de uma série de órgãos reguladores nas áreas econômica e social. Houve o reconhecimento da ciência administrativa como instrumento de gestão, até então considerada mero apêndice do direito administrativo.

Contudo, a ênfase demasiada no controle, a forte centralização das ações governamentais no DASP e pelo DASP, bem como a estrita observância de normas gerais e inflexíveis consubstanciaram-se em aspectos negativos da primeira reforma. Desde o início dos anos 1960 tornava-se cada vez mais claro que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento econômico do país.

Neste sentido, a Reforma de 1967, chamada de Reforma Desenvolvimentista, refletindo o caráter dominante dos problemas referentes à industrialização e ao desenvolvimento econômico, faz uma crítica à administração burocrática, trazendo uma nova concepção. Concepção esta pautada na convicção de que um serviço público profissional, competente e dotado de autonomia, desvencilhado das amarras burocráticas, seria essencial para a retomada do desenvolvimento, paralisado desde a crise econômica iniciada em 1961.

Assim, consolida-se a reforma desenvolvimentista com a instituição do Decreto-lei nº 200, de 1967, no qual são estabelecidos seus princípios fundamentais: planejamento voltado para o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional; descentralização da execução das atividades programadas; delegação de competência mediante descentralização administrativa; coordenação especialmente dos planos e programas da administração e controle. Destes, o aspecto mais marcante foi a

descentralização para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938.

A Reforma Desenvolvimentista foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Contudo, também apresentou suas deficiências. A primeira delas ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, o que facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas e a segunda ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta deixando de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

O fato é que a Reforma Desenvolvimentista, seja porque foi de iniciativa do regime militar que então dirigia o país, seja porque faltavam-lhe alguns conceitos essenciais para uma reforma gerencial ou porque não deu a devida importância ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, foi anulada pelo novo regime democrático instalado no Brasil em 1985. Isto porque a transição democrática, fruto de uma luta de muitos anos, não foi capaz de proporcionar o espaço para uma reforma na administração pública que consolidasse a Reforma Burocrática e transformasse a Reforma Desenvolvimentista em uma reforma gerencial. Pelo contrário, representa no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930, e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 1950.

Nos dois primeiros anos do regime democrático da chamada Nova República, a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginava-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda por meio do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais. Assim, o modelo de substituição de importações foi mantido, o planejamento econômico foi revalorizado em detrimento do mercado, os salários e gastos públicos aumentados.

A Constituição de 1988, por sua vez, representou um reflexo das práticas evidenciadas na transição democrática. Apesar de apresentar avanços, como a exigência generalizada do concurso público e a descentralização das ações sociais do Estado

Federal para os Estados e municípios, vem a consolidar os princípios burocráticos instituídos na reforma de 1936, os quais a Reforma Desenvolvimentista já havia desautorizado. Além disso, concedeu privilégios como o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado; a instituição de aposentadorias especiais permitindo aos servidores aposentarem-se muito mais cedo e a permissão para funcionários celetistas das fundações e autarquias tornarem-se funcionários estatutários tornando-se detentores de estabilidade e aposentadoria integral.

Tendo em vista o que foi mencionado, percebe-se que a transição democrática de 1985 que acabou anulando a Reforma Desenvolvimentista, colaborou para um período de grande crise política e econômica no Brasil. Política porque baseou-se nas práticas populistas e clientelistas do passado. Econômica porque ao elevar os gastos e não estudar novas formas de intervenção do Estado na economia, estimulou a hiperinflação e o endividamento público. Estes fatores, aliados à manutenção de uma administração burocrática, constituíram-se em fortes causas da perda da legitimidade do Estado. Isto porque este tornava-se cada vez mais incapaz de alcançar os objetivos a ele propostos, não respondendo às demandas sociais prementes, dentre estas ficando relegadas a segundo plano as mais críticas (saúde, educação, segurança etc).

Assim, o Estado tornou-se alvo de crises, cujos aspectos mais visíveis são, segundo Gonçalves (2001):

- a) a crise econômica, evidenciada pelo esgotamento da estratégia de desenvolvimento que vinha sendo praticada no país, caracterizada por forte intervenção estatal na economia;
- b) a crise fiscal, manifestada pela perda da capacidade financeira do Estado para atender aos anseios, necessidades e demandas da população, em consequência de seu elevado grau de endividamento e da desorganização das contas públicas, atingidas por sucessivos déficits; e
- c) a crise da administração pública, cujo modo de funcionamento burocrático (lento, formalista, centralizado, oneroso, etc) foi considerado incompatível com as exigências dos tempos modernos, que requerem uma administração mais ágil e dinâmica, centrada na qualidade dos serviços públicos e no atendimento à população.

Com vistas a solucionar estas crises pelas quais o Estado Brasileiro vem passando, principalmente no período pós II Guerra Mundial, surge o processo de Reforma do Estado. Gonçalves conceitua a Reforma do Estado como “...um processo complexo, multidimensional e sistemático de mudanças nos objetivos e funções do Estado, no modo como se estrutura, administra e funciona, enfatizando suas inter-relações com a vida econômica e social” (2001, p. 5). O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2000) afirma que a chamada Reforma do Estado está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania, passando o Estado do

papel de *executor* para o papel de *regulador*.

Bresser Pereira (1998), sob uma análise intertemporal, afirma que a primeira onda da Reforma do Estado estabeleceu-se nos anos 80, com vistas a promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento como o Brasil. O sucesso desta primeira onda consolidou-se com o combate à inflação através do Plano Real instituído em 1994.

Já nos anos 1990, percebe-se que esse reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado Mínimo. Apesar do combate à inflação trazer uma situação econômica mais estabilizada e um endividamento, embora ainda existente, mais controlado, surge em maior intensidade o impacto do fenômeno mundial da globalização, dos avanços tecnológicos, da disseminação cada vez mais rápida da informação. Isto exige países com administrações ágeis e dinâmicas, capazes de tornarem-se competitivos em um mundo de fronteiras cada vez mais estreitas.

Além disso, a democracia instituída em 1985 representou o aumento de poder da população. Considerando o conceito de Touraine, de que a democracia “é um conjunto de garantias para evitar a tomada ou manutenção do poder de determinados dirigentes contra a vontade da maioria” (1996, p.10), percebe-se que a população ganha vez e voz. Tal direito conquistado adquire uma efetividade prática crescente a cada dia, tendo em vista que com disseminação da informação a sociedade, apesar de ainda em uma forma incipiente, torna-se a cada dia mais ativa no sentido de reivindicar por seus direitos, ao mesmo tempo em que exige cada vez mais a punição de governantes corruptos e responsáveis pela má aplicação dos recursos públicos.

É neste contexto que, por um lado, reflete o aumento da competitividade mundial e conseqüentemente da necessidade, não só do ajuste econômico e fiscal mas também da própria forma de gerenciamento público e, por outro, evidencia uma sociedade cada vez mais consciente que inicia-se uma nova fase da administração pública, a reforma dos anos 90. Tal reforma representou, segundo Bresser Pereira (1997), a segunda onda da Reforma do Estado, com caráter mais institucional, cujo objetivo maior é a reconstrução do Estado, recuperando sua governança.

Para Bresser Pereira (1997), o processo de Reforma do Estado envolve quatro

problemas: dois problemas econômico-políticos – a delimitação do tamanho do Estado e a redefinição do papel regulador do Estado; um terceiro de natureza econômico-administrativa, centralizado na recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e o último, de natureza política, configura-se no aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Neste sentido, o autor afirma que os processos de Reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte e um, consistem:

- a) na delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho, em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e publicização, esta traduzida na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado;**
- b) na redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulamentação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;**
- c) no aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve a autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo à administração gerencial ao invés de burocrática e a separação, dentro do Estado, entre a formulação de políticas públicas e sua execução; e, finalmente;**
- d) do aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a sua democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.**

Como solução para a sua redução, Pereira (1997) expõe que o Estado passou a desempenhar apenas as atividades principais que lhe são exclusivas, passando os serviços sociais e científicos para entidades públicas não-estatais e a produção de bens e serviços para o mercado às empresas privadas. Dentro de qualquer uma destas atividades, os serviços auxiliares passaram também por um processo de terceirização.

Para a desregulamentação, segundo o autor, o Estado passou a utilizar-se de um leque de controle, que buscava lógica para distinguir o espaço público do privado e, dentro do espaço público estatal, o espaço público não estatal. Esta lógica do leque de controles deve obedecer ao princípio da maior democracia, da maior difusão do poder, da eficiência, maior automação dos controles, bem como do aumento do espaço público não-estatal. Assim, é a partir da aplicação destes princípios que se expressam nos mecanismos de controle e na sua combinação, que se verifica o progresso econômico e político da sociedade.

Para a conquista da melhor governança, de acordo com Pereira (1998), o Estado inicia em 1995 o processo de reforma gerencial da administração pública voltado para a afirmação da cidadania no Brasil por meio da adoção de formas modernas de gestão no Estado Brasileiro que permitam atender de forma democrática e eficiente às demandas da sociedade, reforma esta consolidada em um documento básico denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Quanto à governabilidade, Pereira (1997) expõe que a Reforma do Estado envolve uma reforma política que lhe garanta governabilidade, consistindo na garantia da legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Neste sentido o autor menciona que a governabilidade nos regimes democrático depende da:

- a) adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil;
- b) existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade;
- c) capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender estas demandas;
- d) existência de um contrato social básico, que garante às sociedades avançadas legitimidade e governabilidade.

Esta segunda onda de reformas, denominada Reforma Gerencial do Estado, embora com caráter estritamente institucional, foi executada em três dimensões. A dimensão institucional-legal que consiste na substituição do Estado burocrático por uma administração pública gerencial; a dimensão cultural, baseada na mudança dos

valores burocráticos para os gerenciais, sepultando o patrimonialismo existente sob a forma de clientelismo e; por último, a dimensão gestão, que consiste em colocar em prática as novas idéias gerenciais oferecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento do cidadão-cliente a um custo menor. A dimensão gestão, está atrelada à adoção da gestão pela qualidade total, de acordo com Pereira, “uma estratégia gerencial desenvolvida no setor privado, mas muito adequada para o setor público desde que devidamente adaptada como estratégia gerencial básica de governo” (1998, 217).

Assim, para atingir seus objetivos a Reforma Gerencial baseia-se na existência de um serviço público profissional, cujas bases foram estabelecidas pela primeira reforma administrativa e foi consolidada durante os seis primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso, assumindo a forma de dois documentos básicos: a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública, chamada de Reforma Administrativa e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Em uma abordagem mais específica Pereira enfatiza que:

A Reforma Gerencial visa implantar no país a administração pública gerencial; procura criar as condições institucionais para que os administradores públicos e os políticos administrem o Estado com mais autonomia e mais responsabilidade, e está apoiada em controles a posteriori: controle de resultados, controle social, controle por competição administrada. (1998, p. 163)

Como medidas práticas para atingir estes objetivos o governo adotou projetos que envolviam ou facilitavam a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão. A reforma proposta diferentemente do caráter centralizador da Reforma de 1936, descentralizador da Reforma de 1967 e novamente centralizador na contra-reforma embutida na Constituição de 1988, procurou, por um lado, fortalecer a competência administrativa do centro e, por outro, a autonomia dos órgãos descentralizados. Desta forma, o elo de ligação entre os dois sistemas passou a ser os contratos de gestão entre o núcleo estratégico e as agências executivas e organizações sociais.

Dentre os projetos adotados pelo governo federal para atingir a reforma gerencial Pereira (1998) elege como um dos mais importantes, com ampla repercussão nos governos estaduais e municipais, a emenda nº 19, de 4 de junho de 1998, reformulando o capítulo da administração pública da Constituição de 1988. Tal emenda trouxe como principais contribuições para a reforma gerencial a inclusão do princípio da eficiência na administração pública; a previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, com a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros; o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único; a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço; a exigência de avaliação para alcançar estabilidade no final do estágio probatório; a proibição de aumentos em cascata; a eliminação da expressão isonomia salarial do texto constitucional; o reforço do teto e do sub-teto de remuneração dos servidores e a exigência do projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes. Todas estas medidas estão diretamente ligadas à redução de custos e à eficiência e qualidade na gestão pública reforçando seu caráter gerencial.

Além da emenda constitucional nº 19, de 1998, outras emendas e leis foram criadas no sentido de consolidar a Reforma Gerencial da administração pública. Dentre elas, a Lei 101, promulgada em 04 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF insere-se no contexto de Reforma do Estado representando uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das contas públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro *código de boa conduta* das finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três poderes, estando em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e independência entre os poderes.

Segundo Gonçalves (2001), a intenção do Governo Federal ao elaborar a LRF no âmbito da Reforma do Estado foi a de contribuir para a implantação de medidas consideradas inadiáveis no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, tais como:

... ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para

mercado; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, aumentando a abrangência e a qualidade dos serviços sociais; reforma do aparelho do Estado para aumentar sua “governança”. (2001, p.6) (grifo do autor).

Pode-se dizer que a LRF insere-se nas três dimensões da reforma gerencial do Estado. Na dimensão gestão, uma vez que a LRF preocupa-se com uma gestão pública mais responsável no que tange ao aspecto fiscal; na dimensão institucional-legal, tendo em vista que seus dispositivos estão voltados para a melhoria do gerenciamento público e na dimensão cultural, à medida que sua efetividade prática depende da mudança de conceitos do administrador público e da sociedade no que tange à importância da transparência e da participação popular para a melhoria dos serviços públicos.

Além disso, entende-se que a LRF, ao primar pelo equilíbrio das contas públicas, pela transparência das ações governamentais, bem como pela participação social, é um instrumento que, se devidamente executado, pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social. O próximo capítulo aprofunda o estudo da LRF e das suas possíveis contribuições no processo de desenvolvimento, tendo em vista ser este o foco do presente estudo.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DO EQUILÍBRIO FISCAL AO DESENVOLVIMENTO

Depois de expostos os motivos históricos que ocasionaram o processo de Reforma do Estado e, como parte dele, a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, objeto desta pesquisa, neste capítulo, aprofunda-se o estudo desta Lei e de suas contribuições para o desenvolvimento econômico e social de uma região. Para tanto, abordaram-se as experiências que influenciaram a elaboração da LRF, os propósitos e principais dispositivos, os objetivos, as principais contribuições para o desenvolvimento local/regional, bem como o papel dos agentes regionais como diferencial de desenvolvimento.

2.1 FATORES QUE INFLUENCIARAM A INSTITUIÇÃO DA LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída como um dos instrumentos da Reforma do Estado Brasileiro, mais especificamente da Reforma Gerencial do Estado, teve como influências para a sua elaboração experiências de outros países. Os principais modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal são, segundo Nascimento e Debus (2002):

- a) O Fundo Monetário Internacional (FMI), organismo do qual o Brasil é Estado-membro e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;

b) A Comunidade Económica Europeia (CEE), a partir do Tratado de Maastricht;

- c) Os Estados Unidos (EUA), cujas normas de disciplina e controle dos gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability* e;
- d) A Nova Zelândia, através do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994;

O Fundo Monetário Internacional tem como característica primar pela *Fiscal Transparency*. Segundo este órgão, dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público, informando sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas (transparência dos atos); a documentação orçamentária deve especificar objetivos da política fiscal, estrutura macroeconômica, políticas orçamentárias e riscos fiscais (planejamento); as informações orçamentárias devem facilitar sua análise; as contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao legislativo e ao público (publicidade, prestação das contas, relatórios fiscais).

O Tratado de Maastricht, celebrado pelos países europeus que compõem a Comunidade Econômica Européia, tem como características a definição de critérios para verificação da sustentação financeira de cada governo, como em uma confederação; os Estados-membros conduzem suas políticas com relativa independência convergindo para critérios acordados e devem evitar déficits excessivos; a existência de comissão para monitorar o orçamento e o estoque da dívida a fim de identificar desvios, sendo que há metas e punições e, ainda, há um pacto de estabilidade e crescimento em que cada Estado-membro é responsável por sua política orçamentária, subordinada às disposições do tratado.

O *Budget Enforcement Act*, nos Estados Unidos, contempla apenas o governo federal sendo que cada unidade da federação tem suas regras. Neste modelo, o Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos; existe o *Sequestration*, que significa a limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias e, além disso, através da política *Pay as you go* (compensação orçamentária) qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas.

O *Fiscal Responsibility Act*, na Nova Zelândia, tem como características o Estado unitário e parlamentarista; o Congresso com poder de fixar princípios e exigir forte

transparência do Executivo, que tem liberdade para orçar e gastar; redução do débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes como princípio de gestão fiscal responsável; alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra fatores imprevistos; gerenciar prudentemente riscos fiscais da Coroa. Segundo Nascimento e Debus (2002), o *Fiscal Act* difere dos programas anteriores porque “... não prevê metas fiscais; admite afastamentos temporários desde que com previsão de meios para retorno; considera perigosa a perda de credibilidade pelo não cumprimento de metas; teme pela manipulação de informação para ajusta-las a metas fixadas “ (2002, p. 16).

Desta forma, ao instituir-se na Lei de Responsabilidade Fiscal dispositivos que primam pela transparência dos atos governamentais, pelo planejamento, pela publicidade, pela prestação de contas e emissão de relatórios fiscais, pela definição de limites de gastos, pela fixação de metas e punições e pela limitação de empenho para fins de manutenção do equilíbrio financeiro, evidencia-se claramente a influência destas experiências internacionais. Esses instrumentos não foram os únicos parâmetros utilizados, mas, com certeza, foram de fundamental importância para a elaboração da LRF.

Além das experiências internacionais, não pode-se deixar de enfatizar que, em âmbito nacional, o Programa de Apoio e Reajuste Fiscal dos Estados, iniciado em 1995, com o Voto 162 do Conselho Monetário Internacional (CNM), bem como a Lei nº 9.496, de 11/09/1997 tinham como objetivo, exatamente, a busca do equilíbrio fiscal. Desta forma, constituíram-se experiências anteriores que já vislumbravam a necessidade do equilíbrio das contas públicas como fator de desenvolvimento.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste de Estados consistiu no refinanciamento de dívidas estaduais, além da abertura de linhas de crédito para ações emergenciais, como o Programa de Demissão Voluntária (PDV), financiado com recursos da Caixa Econômica Federal (CEF). A Lei nº 9.496, por sua vez, autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal, entre elas as dívidas assumidas a partir do Voto 162/95 mencionado anteriormente.

Com estes dois programas ganhou força a busca pelo desenvolvimento auto-sustentável que trazia metas ou compromissos referentes à dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); ao resultado primário, às despesas com funcionalismo público, à arrecadação de receitas próprias, à privatização, à permissão ou concessão de serviços públicos, à reforma administrativa e patrimonial; às despesas de investimento em relação à RLR. Todas estas medidas tiveram como desfecho a edição de uma Lei regulamentando as finanças públicas, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

A redação do anteprojeto da Lei de Responsabilidade Fiscal inspirou-se, segundo divulgação do Ministério de Planejamento, principalmente, no *Fiscal Responsibility Act*, editado em junho de 1994 pelo governo da Nova Zelândia, país que realizou um bem sucedido esforço de ajuste fiscal. No Brasil, o objetivo da Legislação proposta é produzir drástica e veloz redução do déficit público e estabelecer o equilíbrio definitivo das contas públicas do País, conforme afirma o documento de divulgação que acompanha o texto do anteprojeto. Mendes ainda afirma que:

A idéia que estimulou a elaboração desta Lei é a de que, uma vez renegociada a dívida dos estados e das grandes prefeituras, torna-se necessário criar um novo padrão de comportamento fiscal desses governos (e da União) de modo a evitar novos desarranjos financeiros e novas operações de socorro patrocinadas pela União. (1999, p. 1)

Em face do seu objetivo mais específico, consubstanciado na promoção do equilíbrio das contas públicas, a LRF se insere no contexto das legislações que regulamentam as finanças públicas. Enquanto a Constituição Federal de 1988, em seu Título VI preocupa-se em tratar dos dispositivos atinentes à tributação e ao orçamento e a Lei 4.320/64 institui normas gerais de direito financeiro para o controle e elaboração dos orçamentos e balanços no setor público, a LRF, por sua vez, surge como complemento à Lei 4.320/64 e em atendimento à exigência de instituição de uma Lei Complementar sobre finanças públicas preconizada na Constituição Federal de 1988.

Em outras palavras, pode-se dizer que a motivação da LRF, instituída como mais

um dos instrumentos da Reforma do Estado, começou com a Constituição Federal de 1988, pois esta já havia previsto, no seu artigo 163, uma Lei Complementar que disporia sobre as finanças públicas, dívida pública externa e interna, garantias e fiscalização das instituições financeiras, regularia os instrumentos e o processo orçamentário, bem como fixaria normas específicas sobre a gestão financeira e patrimonial. Passados dez anos da promulgação da Constituição Federal sem a aprovação da Lei prevista no art. 163, o Congresso Nacional através da Emenda Constitucional que aprovou a reforma administrativa (junho 1998), estabeleceu prazo de seis meses para que o executivo enviasse o projeto.

Segundo Gonçalves (2001), o Projeto de Lei Complementar nº 18/1999 ingressou na Câmara contendo 111 artigos. Em face de sua importância, essa Casa Legislativa constituiu comissão especial para exame. Além disso, atendendo ao princípio da transparência da LRF e para incentivar os debates a fim de gerar um consenso nacional em torno da importância da matéria, o anteprojeto de Lei foi submetido à consulta popular, tendo sido divulgado, no início de dezembro de 1998, não apenas através da tradicional publicação na imprensa oficial, mas também em *site* na *internet*. Este processo de consulta envolveu audiências públicas, com representantes dos governos sub-nacionais e do setor privado, cujas sugestões foram incorporadas ao Projeto de Lei enviado ao Congresso em abril de 1999. A Lei foi aprovada com 75 artigos, em 04 de maio de 2000, e publicada no Diário Oficial da União em 05 de maio de 2000, constituindo-se em mais um dispositivo legal a fazer parte do processo de Reforma do Estado.

Pode-se dizer então que o processo de Reforma do Estado, buscando a delimitação de suas funções, a redução do seu grau de interferência, o aumento da governança e da governabilidade na administração pública, prima por uma administração mais gerencial e mais eficiente dos recursos públicos, recursos da sociedade. É neste contexto que surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal e, segundo Tavares citado por Khair a “era da responsabilidade fiscal” na qual “ter uma postura responsável é dever de cada governante” (2000, p. 09).

2.2 DISPOSITIVOS DA LRF: ENFOQUE EM QUATRO PILARES BÁSICOS

Os 75 artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal estão organizados em função de quatro pilares básicos: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Tal organização atende aos requisitos da Reforma Gerencial, que prima por uma administração pública mais voltada ao cidadão-cliente, resgatando, na administração pública, algumas características da administração privada como forma de enfrentar este grande desafio imposto pela globalização, pela evolução tecnológica e pela disseminação cada vez mais rápida da informação, que está consubstanciado no aumento da competitividade em âmbito local, regional e global.

Neste sentido, empresas de sucesso apostam no planejamento e no controle periódico de suas ações, bem como na satisfação do cliente, inserindo-o no processo de planejamento, como forma de ganhar o mercado e auferir lucros. Além disso, para garantir os investimentos, sujeitam-se à fiscalização de auditores externos, procurando conquistar a confiabilidade dos investidores. No setor público isto não é diferente. Um bom planejamento, devidamente controlado, contando com a participação do cidadão e mecanismos de fiscalização que garantam à sociedade a aplicação responsável de seus recursos, contribuirá para o alcance do grande objetivo da administração pública que é a melhoria de qualidade de vida da população. Foi pensando nisso que o legislador organizou a LRF a partir da fixação nos dispositivos da lei de condições, regras e limites às ações governamentais que possuem como base, segundo Khair (2000), o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

a) Planejamento

O planejamento orçamentário e financeiro é aprimorado a partir de novas regras no processo orçamentário, pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia da receita e para a geração de despesas. Além disso, o administrador público deverá fazer projeções dos resultados nominais e primários a serem auferidos para o período de três anos.

Segundo o texto legal, o planejamento é introduzido com grande força na elaboração das peças orçamentárias, mais especificamente da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas deverão ser acompanhadas pelos anexos de metas fiscais, riscos fiscais e de compatibilização dos orçamentos com os objetivos e metas constantes na LDO, o que permite melhor acompanhamento e discussão do seu conteúdo. A LRF busca resgatar o verdadeiro sentido do planejamento nas peças orçamentárias, uma vez que até então, segundo Machado Jr. e Reis (2001), estavam sendo elaboradas mais como peças de ficção do que como reais instrumentos de planejamento e futuro controle da administração pública. Em outras palavras, a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da LDO e da LOA era vista mais como um encargo do que como um instrumento de gestão.

Quanto à receita, a LRF prima pela efetiva instituição, previsão e arrecadação das receitas tributárias, de modo às unidades da federação tornarem-se mais auto-suficientes. Em relação à despesa, a LRF instituiu regras e limites relativos àquelas que mais oneram os cofres públicos aumentando o endividamento, o que recai diretamente na redução de prestação de serviços à sociedade. Neste rol encontram-se as despesas com pessoal civil, evitando práticas de superlotação de cargos de confiança e salários abusivos; seguridade social, que há muito vem sendo um problema em todas as esferas governamentais; e contratação de dívidas, estabelecendo limites máximos percentuais em relação à receita corrente líquida.

Além destas, a LRF ainda estabelece regras para a destinação de recursos públicos ao setor privado, visando acabar com a política bilateral e preferências particulares. Trata da gestão patrimonial, envolvendo a aplicação da disponibilidade de caixa de forma a evitar que os governos assumam o mandato com déficits anteriores dificultando a execução de seu plano governamental. Também dispõe sobre a preservação do patrimônio público e das empresas controladas pelo setor público, dificultando a prática da venda do patrimônio para atender a insuficiências correntes.

b) Transparência

A transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela *internet*, de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas (anexo de metas fiscais, anexo de riscos fiscais, relatório resumido da execução orçamentária, relatório da gestão fiscal). A intenção que norteou a inclusão desses documentos é a de permitir maior transparência na gestão dos recursos públicos, uma vez que tais instrumentos postos à disposição das Câmaras Municipais, do Tribunal de Contas e, especialmente, da população, possibilitam o conhecimento do que está ocorrendo na administração dos recursos públicos.

Também é necessária a realização de audiências públicas durante o processo de planejamento das peças orçamentárias, consubstanciadas no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, além da realização de audiências para a avaliação do cumprimento dos planos, bem como da instituição de um Conselho de Gestão Fiscal. Tal Conselho, constituído de representantes de todos os Poderes e esferas do governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade visa à:

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. (art. 67, Lei de Responsabilidade Fiscal)

Entende-se que o uso efetivo destas práticas pelos governantes, bem como pela comunidade, representa um forte instrumento, não só para o equilíbrio fiscal, mas para a prevenção à corrupção e para a aplicação dos recursos públicos em programas prioritários para a sociedade.

c) Controle

O controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos órgãos fiscalizadores e da população. Prova disso é a exigência, no artigo 59 da LRF, da instituição de sistemas de controle interno em cada poder, servindo como auxílio ao controle externo. O art. 67 da LRF, por sua vez, regulamenta a implementação do 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, para acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal.

Assim, entende-se que a efetividade dos órgãos fiscalizadores, como Tribunal de Contas e Ministério Público, tanto na fiscalização das ações governamentais realizadas, quanto na responsabilização daqueles que administrarem irresponsavelmente os recursos públicos, torna-se mais uma garantia de que a LRF não vai ser apenas mais um dispositivo legal repleto de boas intenções, mas que, porém, não saiu do papel. A população também torna-se parte ativa neste processo, à medida que exerce seu papel mantendo-se informada das ações governamentais e fazendo parte do Conselho de Gestão Fiscal que deve ser implementado segundo normas da LRF.

d) Responsabilização

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, mediante punições fiscais e penais. A punição fiscal consiste na suspensão das transferências voluntárias² (menos as destinadas às ações de saúde, educação e assistência social), contratação de operações de crédito e obtenção de garantias. A punição penal, na concepção de Khair (2000) é a que efetivamente tem maior poder de

² Transferência voluntária, segundo o art. 25 da LRF, é a entrega de recursos correntes ou de capital ao município, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

pressão, isto porque:

...considerando que a punição fiscal é muito mais branda pois a maior parte das transferências voluntárias não é atingida, pois se dirige às áreas sociais e as operações de crédito representam menos de 1% da receita municipal, a verdadeira punição à transgressão da LRF é a punição penal (2000, p. 10).

A punição penal, que antes já era regulamentada pelo Código Penal e outras legislações aplicadas a administradores das três esferas governamentais, é complementada por uma nova Lei, a Lei 10.028, de 19/10/2000, também chamada de Lei de Crimes Fiscais. Esta preocupa-se somente em estabelecer penalizações para os crimes de responsabilidade fiscal.

As punições variam de acordo com o tipo de transgressão a LRF, podendo acarretar a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; cassação de mandato; detenção de 3 meses a 3 anos; reclusão de 1 a 4 anos e multa de 30% dos vencimentos do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

A partir destes quatro pilares básicos, percebe-se que a LRF está amarrada, representando um grande passo para a melhoria da gestão governamental tanto no aspecto econômico, à medida que possui mecanismos voltados ao equilíbrio fiscal, quanto no aspecto social, à medida que torna a população mais ativa na administração pública e o uso dos recursos públicos mais racionalizados a partir da contenção dos gastos. Além disso, para dar ainda mais confiabilidade à efetividade prática da Lei, criou-se uma Lei Complementar de Crimes Contra a Gestão Fiscal enfatizando a importância da fiscalização. Os quatro pilares básicos da LRF estão dispostos nos seguintes capítulos:

Capítulo I: conceitua responsabilidade fiscal, identifica os entes da Federação que estão sujeitos a LRF e apresenta a definição de receita corrente líquida (RCL) que serve de referência para o estabelecimento dos parâmetros e limites;

Capítulo II: diz respeito ao planejamento e às novas regras para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA);

Capítulo III: versa sobre a receita pública, compreendendo sua geração, especialmente sua previsão, arrecadação e condições para renúncia fiscal;

Capítulo IV: trata da despesa pública, compreendendo sua geração, a definição de despesas obrigatórias de caráter continuado e normas relativas a gastos com pessoal e com seguridade social;

Capítulo V: refere-se às transferências voluntárias e suas condições;

Capítulo VI: estabelece as condições para a destinação de recursos públicos para o setor privado;

Capítulo VII: contempla uma série de definições relativas à dívida e ao endividamento e determina condições para sua contenção dentro dos limites. Assinala também requisitos para contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação da receita e suas garantias;

Capítulo VIII: cuida da gestão patrimonial, da aplicação das disponibilidades de caixa, da preservação do patrimônio e do contrato de gestão a ser firmado com empresas controladas pelo setor público;

Capítulo IX: institui instrumentos para enfatizar a transparência, o controle e a fiscalização da gestão fiscal. Fixa normas para elaboração e publicação dos relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal e, por fim, refere-se à prestação de contas e às responsabilidades dos gestores; e

Capítulo X: é integrado pelas disposições finais e transitórias, que fixam os momentos de aplicação das novas regras e as condições especiais dirigidas aos municípios com menos de 50.000 habitantes. Indica ainda certas condições para cumprimento de prazos estipulados na lei e estabelece limites especiais para as despesas de pessoal e com serviços de terceiros até o ano de 2003.

A aplicação dos dispositivos da LRF acima mencionados é condição fundamental para que esta atinja seus objetivos. Objetivos estes consolidados em mais do que promover o equilíbrio fiscal das administrações públicas, ser parte integrante na promoção do desenvolvimento sustentável, mais especificamente nas dimensões econômicas e sociais.

2.3 OBJETIVOS DA LRF: EQUILÍBRIO FISCAL E DESENVOLVIMENTO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Khair, “traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade” (2000, p. 9), estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao ser encaminhado, foi acompanhado por uma mensagem do então Presidente da República, que apresenta como principais objetivos da Lei:

- a) em um sentido específico, melhorar a qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas da União, dos Estados e dos municípios; e
- b) em um sentido amplo, assegurar a estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável do país.

a) Qualidade da gestão fiscal

A melhoria na qualidade da gestão fiscal, segundo Souza, se define pelo “equilíbrio das contas públicas, mediante a eliminação de déficits e redução de dívidas, com o controle dos principais gastos do setor público e com mecanismos que assegurem a efetiva arrecadação” (2000, p. 3). A melhoria na qualidade da gestão fiscal está intimamente relacionada com a responsabilidade na gestão fiscal, a qual de acordo com o artigo 1º, § 1º da LRF:

... pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das finanças 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, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL. Lei 101, de 4 de maio de 2000).

Segundo Guedes, a responsabilidade fiscal:

... pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorra dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas. Nenhum agente público (Governador, Prefeito, Vereador, etc) ou outra autoridade qualquer pode atuar ao seu bel prazer. Todos os agentes públicos têm direitos e obrigações estabelecidos pela lei, ante o princípio da legalidade, dentre outros, a que está submetida a Administração Pública, nos termos do art. 37 da CF. (2001, p. 15).

Figueiredo e Nóbrega traduzem a “responsabilidade na gestão fiscal como sendo o cuidado, o zelo na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas”. Desta forma, obriga-se “o gestor a agir com transparência e de forma planejada” (2001, p. 25).

Reis ainda acrescenta que a responsabilidade fiscal, consolidada na Lei de Responsabilidade Fiscal:

... toma conhecimento de um conjunto de regras que há muito vinham sendo reclamadas pela sociedade, cujos objetivos são os seguintes: (a) melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e (b) coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público (2001, p. 13).

Silva, afirma que a responsabilidade fiscal “enseja garantir a sustentabilidade intertemporal à política fiscal. Para tanto, ela cria regras, limites e controles com a intenção de modificar o tratamento dado à coisa pública e de responsabilizar os governantes pelos seus atos” (2001, p. 581).

Em face do conceito de diferentes autores, evidencia-se que a melhoria na qualidade da gestão fiscal pressupõe responsabilidade fiscal. Esta, por sua vez, refere-se mais do que ao equilíbrio financeiro das receitas e despesas, ao incentivo à efetiva arrecadação, bem como ao gasto responsável em que limitam-se despesas que por muito tempo vêm onerando os cofres públicos e, por outro lado, afetando negativamente a qualidade da prestação de serviços à população.

Assim, entende-se que a melhoria na qualidade da gestão fiscal pressupõe uma administração equilibrada financeiramente, sendo, ao mesmo tempo, capaz de manter uma política de arrecadação eficiente, somada à otimização da aplicação destes recursos em prol das prioridades da comunidade e, ainda, ao zelo do patrimônio público. Para tanto, é fundamental o uso de instrumentos como o planejamento, o controle e a transparência das ações governamentais associados à responsabilização de governantes irresponsáveis.

b) Estabilidade de preços

A intenção do governo federal ao dizer que a LRF teria como objetivo mais amplo assegurar a estabilidade de preços relaciona-se diretamente ao equilíbrio financeiro almejado para o setor público a partir do cumprimento desta Lei. Afinal, conforme já mencionado, uma das causas da grande crise que eclodiu nos anos 80 teve como origem o expressivo aumento dos gastos correspondentes ao orçamento monetário, à conta da dívida e, principalmente, ao orçamento das empresas estatais. Tais gastos contribuíram para a crise fiscal do Estado e, conseqüentemente, para uma instabilidade de preços marcada pela hiperinflação, bem como pela falta de recursos para atendimento das necessidades da população em áreas prioritárias como educação, saúde, segurança, dentre outras. Neste contexto, Queiroz justificando a importância da LRF para a estabilidade de preços afirma que:

O Brasil não foi contaminado pela crise Argentina, graças à estabilidade do real, ao controle da inflação e ao razoável equilíbrio das contas públicas em 2001, este decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, ao estabelecer regras, limites e vedações adequados e prescrever o enquadramento criminal dos infratores, fez cessar a gastança desenfreada e o endividamento incontrolado da administração pública, notadamente na área estadual e municipal. (2002, p.1)

No mesmo sentido, segundo Paiva:

No Brasil é inegável o impacto positivo do ajuste fiscal, com a realização de superávits primários, para o controle da inflação, para a transição no regime cambial em meio a uma profunda crise e para a consolidação de uma percepção positiva que o mercado tem demonstrado, mesmo diante da instabilidade oriunda da situação da economia argentina. No caso brasileiro, foi a âncora fiscal, consolidada posteriormente na Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitiu a flexibilização do câmbio com manutenção da estabilidade da moeda. (2002, p. 1)

Assim, pode-se dizer que o equilíbrio entre receitas e despesas é importante não só para a saúde financeira de cada ente governamental, mas também é um requisito fundamental para a estabilidade de preços em âmbito geral. Em outras palavras, o equilíbrio fiscal reverte-se em melhoria na qualidade de vida da população, à medida que entes públicos possuem recursos para aplicar nas demandas prementes e, ao mesmo tempo, contribui para o combate à inflação, que, segundo Tavares citado por Khair “é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres” (2000, p. 8).

c) Desenvolvimento sustentável

Anteriormente, com base em autores como Nali (1993) e Casarotto Filho e Pires (1998), discutiu-se o conceito de desenvolvimento, entendendo-se este como o crescimento do produto e a melhoria das condições de vida da população, o que, para sua sustentabilidade, depende da interação de aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais, da visão de longo prazo e da participação social.

Neste sentido, entende-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um importante mecanismo para o desenvolvimento sustentável, principalmente nas dimensões econômico-social e político-institucional. Ratificando esta afirmação, Nascimento e Debus ressaltam que “o equilíbrio das contas públicas nas três esferas de governo, objetivo mais específico da LRF, constitui-se peça fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país” (2002, p.9).

No que se refere à dimensão econômico-social, pode-se afirmar que através do maior controle das despesas que oneram os cofres público e do resgate à cultura da necessidade da arrecadação, os entes públicos atingirão um equilíbrio fiscal. O equilíbrio fiscal é condição imprescindível para o desenvolvimento econômico, à medida que garante a saúde financeira do Estado bem como permite uma alocação mais eficiente dos recursos públicos em prol da sociedade. Além disso, o desenvolvimento

econômico se torna socialmente inclusivo e eqüitativamente distribuído, à medida que a LRF possui mecanismos de transparência e participação popular, que permitem à sociedade opinar não só na escolha das prioridades, mas também avaliar os resultados obtidos pelas ações governamentais.

No que se refere à dimensão político-insitucional, a LRF, através dos mecanismos de transparência das ações governamentais e de participação popular na escolha das prioridades, bem como na avaliação dos resultados, incentiva a descentralização e a participação social. Em outras palavras, a LRF propõe um sistema político-insitucional mais democrático a partir da maior proximidade entre a administração pública e a comunidade, o que conseqüentemente leva a um desenvolvimento econômico socialmente inclusivo, ou seja, ao desenvolvimento econômico e social.

Assim, os instrumentos preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na dimensão econômico-social quanto na dimensão político-institucional, são de fundamental importância. Se o governo continuar administrando de forma irresponsável os recursos públicos e, por outro lado, a sociedade não participar nas ações governamentais, continuar-se-á com problemas econômicos e sociais, dimensões fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, justifica-se a afirmação de Gonçalves ao dizer que “fica claro que a promoção do desenvolvimento sustentável, um dos objetivos da LRF, envolve ações, de diversas naturezas, do governo e da sociedade local, dirigidas para a transformação das nossas cidades em cidades sustentáveis³” (2001, p. 7).

2.4 AS CONTRIBUIÇÕES DA LRF PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal atinge todos os entes governamentais – União, Estados, Distrito Federal e municípios. Neste sentido, entende-se que o um dos maiores méritos da Lei de Responsabilidade fiscal foi a sua aplicabilidade em âmbito municipal,

³ “Aqueles em que as formas de produção e consumo de bens e serviços e a utilização dos recursos naturais, construídos, culturais, sociais e econômicos se dão de forma sustentável” (Gonçalves, 2001, p. 7).

resgatando a importância do poder local/regional para o desenvolvimento global.

Segundo Dowbor “o espaço local, no Brasil, é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos” (1999, p. 10). Barros (2002) ainda acrescenta ao afirmar que “o município é o ente da Administração Pública brasileira com menor poder estatal para atingir o bem comum, embora seja o que mais próximo se encontre da população” (2002, p. 6).

Assim, se por um lado possui menor poder estatal, por outro, o município é o ente com maior capacidade para desenvolver o poder local/regional, ou seja, a capacidade de autotransformação econômica e social, dada sua proximidade da população. As decisões, quando adequadamente tomadas em âmbito municipal, devolvem o controle por parte do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das dinâmicas concretas que levam à melhoria das suas condições de vida.

O poder local/regional afasta a idéia da tomada de decisões longe dos cidadãos, que, geralmente, correspondem muito pouco às suas necessidades. Em outras palavras, procura abolir a centralização do poder político e econômico que caracteriza a atual forma de organização da nossa sociedade e que causa uma profunda divergência entre as reais necessidades da sociedade e as decisões sobre o desenvolvimento econômico e social, o que, muitas vezes, constitui-se em fator de fracasso dos governos.

Dessa forma, segundo Dowbor, o problema do poder local “envolve portanto a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói a sua transformação e, para dizer de forma resumida, se democratiza” (1999, p. 17). Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez aplicada aos municípios, vem através de seus mecanismos incentivar a criação deste poder local, à medida que prima por uma gestão fiscal responsável, na qual o equilíbrio das contas públicas oportuniza a existência de recursos para aplicar em prol da comunidade, ao mesmo tempo em que a prática de mecanismos de participação dá à sociedade o poder de escolher suas prioridades aproximando as ações governamentais das necessidades da população.

Entende-se que os municípios, ao serem reconhecidos como entes da Federação

após a promulgação da Constituição de 1988, aceitaram o primeiro grande desafio, uma vez que, apesar de aumentarem sua participação nas receitas públicas, também viram crescer os encargos em uma razão mais do que proporcional aos recursos recebidos. Segundo estudo da Fundação João Pinheiro, a Constituição de 1988:

... conferiu à competência municipal, exclusiva ou concorrentemente, atribuições nas áreas de saúde, assistência social, proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural, educação (prioritariamente o ensino pré-escolar e o fundamental), abastecimento alimentar, habitação e saneamento, segurança do trânsito, serviços públicos de interesse local (exceto gás canalizado), apoio ao turismo e ordenamento do solo urbano. (1996, p.7)

Além da falta de recursos financeiros para tantas demandas ainda mais exigidas dada a proximidade da população à administração municipal, os municípios enfrentaram também o despreparo administrativo e a falta de recursos tecnológicos. Segundo censo IBGE 2000, mais de 90% dos municípios Brasileiros são de pequeno porte e interior, com população inferior a 10.000 habitantes. Suas estruturas administrativas carecem de profissionais qualificados para dar eficiência às ações governamentais, além dos recursos de informática, tanto no que diz respeito a equipamentos quanto a *softwares*, serem ainda bastante escassos.

Mesmo com todas estas dificuldades, a inclusão dos municípios como parte da Federação representou uma melhoria na prestação de serviços às comunidades, o que comprova-se tanto com os constantes pedidos de emancipações, quanto com os próprios indicadores de qualidade de vida já existentes. Neste sentido, concretizou-se a afirmação dos legisladores ao dizer que os serviços, sob a responsabilidade dos municípios, seriam mais susceptíveis às demandas da população, mais atentos às especificidades locais. Este foi o primeiro passo da descentralização e da valorização do poder local/regional como fator importante para o desenvolvimento.

Com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gestores municipais aceitaram o segundo grande desafio, ou seja, desenvolver ainda mais o poder local que lhes foi concedido ao tornarem-se membros da federação, tornando sua administração

mais eficiente no que tange à gestão dos recursos públicos e à satisfação das necessidades da população. Afinal, se cada município conseguir enquadrar-se nos limites impostos pela LRF atingindo o equilíbrio financeiro, terá mais recursos para investir e se, além disso, agir de forma transparente e envolver sua população na administração governamental priorizando suas necessidades, contribuirá para o desenvolvimento local/regional sustentável tanto no aspecto econômico quanto no aspecto social, o que conseqüentemente torna-se imprescindível para o desenvolvimento global.

Percebe-se assim que a LRF, ao ser aplicada aos municípios, representa um incentivo para a valorização das potencialidades locais. Cada município terá que encontrar alternativas próprias de buscar recursos, bem como de alocar da forma mais eficiente suas receitas, elegendo as prioridades de sua população na busca da melhoria da prestação dos serviços públicos. Dessa forma, cada município poderá tornar-se mais auto-suficiente e constituir-se em um diferencial de desenvolvimento.

Mais uma vez volta-se à economia regional para a promoção do desenvolvimento global. Segundo Castro, citado por Mattedi & Theis (2002, p. 89), o retorno às economias regionais se deve “a crescente importância da escala planetária na organização da economia, das finanças, das redes de poder que têm, paradoxalmente, reforçado a importância das decisões nas escalas regionais e locais”.

A partir de um comparativo entre os propósitos da LRF e o conceito de desenvolvimento regional, percebe-se que o cumprimento da Lei representa um importante instrumento para o desenvolvimento regional. Segundo Boisier e Higachi, citados por Mattedi & Theis, o desenvolvimento regional é entendido como “o processo localizado, de mudança social sustentável, que têm como propósito último o progresso permanente de uma comunidade, e de seus respectivos membros, que vive num determinado espaço territorial” (2002, p.89).

Neste sentido, o cumprimento da LRF pelos municípios significa o equilíbrio das finanças públicas e a possibilidade de melhoria da prestação de serviços à comunidade, à medida que esta é convocada para escolher suas prioridades, bem como para avaliar o andamento das ações governamentais e seus efetivos resultados, através dos mecanismos de transparência e participação popular implementados pela LRF. Em outras palavras,

seus objetivos, uma vez alcançados, promoverão um progresso permanente da comunidade indo ao encontro do que é definido como desenvolvimento regional.

De uma forma mais objetiva pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal possui uma série de vantagens, se devidamente implementada, as quais são fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável em uma região. Dentre elas, Khair (2000) elege as seguintes: incentivo ao orçamento participativo, transparência da gestão, maior eficiência na ação governamental, racionalização de despesas, crescimento das receitas, planejamento da ação do governo e combate à herança fiscal.

a) Incentivo ao orçamento participativo: revalorização da democracia

A LRF estimula a prática do orçamento participativo, promovendo uma revalorização democracia, ao estabelecer como condição prévia a participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O orçamento participativo segundo Khair:

...amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, na medida em que estabelece melhor controle social sobre o Estado, reduz o clientelismo, cria maior co-participação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário das prioridades pactuadas com o governo. (2000, p. 61)

Pires reafirmando a relação do orçamento participativo com o exercício da democracia e, ainda, enfatizando a contribuição desta prática para o sistema político assim expõe:

O orçamento participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. (1999, p.42)

Pires também enfatiza a relação do orçamento participativo com a prática da cidadania afirmando que:

...representa uma oportunidade para esse exercício ao permitir ao indivíduo resgatar a idéia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, de que faz parte de um todo social regido por normas e não por valores individuais ou grupais superiores, de que o espaço público também lhe pertence, de que não há seres iluminados capazes de proporcionar-lhes melhores dias, de que seu destino está parcialmente nas mãos de um “ser coletivo” cuja vontade não pode ficar completamente ao sabor de interesses estranhos aos seus. O orçamento participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal fez e faz a ela. (1999, p.69)

Além disso, percebe-se que o orçamento participativo ao estar diretamente relacionado com o exercício da cidadania, que é fundamental para a consolidação da democracia, relaciona-se com a promoção do desenvolvimento. Na concepção de Touraine a democracia e a participação social constituem-se em pré-requisitos do desenvolvimento.

O elo da democracia com o desenvolvimento significa que não há desenvolvimento sem gestão aberta das tensões entre investimento e partilha, e que não há democracia sem representação dos interesses sociais e preocupação pela sociedade nacional. A união entre democracia e desenvolvimento deve-se ao fato das duas idéias introduzirem uma imagem integrada e global de mudança social, e rejeitarem as teorias da modernização que descrevem a sociedade como um trem cujos vagões sociais e políticas são puxados pela

locomotiva da racionalização e progresso material. (1996, p. 219)

Outro fato a mencionar é que a Lei de Responsabilidade Fiscal não só estimula a participação social na escolha das prioridades, mas também exige que na Lei de Diretrizes Orçamentárias conste a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos governos. Desta forma a comunidade além de participar da escolha de suas prioridades terá também acesso aos resultados auferidos podendo manifestar-se quanto à efetividade das ações governamentais.

Enfim, na visão de Pires (2001) o orçamento participativo, incentivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ajuda a aumentar as pressões pela eficiência; força a transparência dos atos administrativos combatendo a corrupção que alastrou-se na administração pública; impõe uma lógica ao governante; coloca o funcionalismo público sob rédeas mais curtas; força um planejamento mais voltado para os interesses imediatos da população. Em outras palavras, busca recuperar a governabilidade por meio do incentivo à cidadania, à democracia e, ainda, apresenta-se como um instrumento potencial para o desenvolvimento econômico e social de uma região.

Neste sentido, salienta-se ainda que tal prática é mais bem sucedida em âmbito municipal, uma vez que o espaço do poder local revela-se mais apropriado para se erigir esse tipo de estratégia. Segundo Dowbor (1999), devido à contigüidade da comunidade com os poderes aí localizados; a proximidade entre representantes e representados – que nos municípios menos populosos reciprocamente até mesmo se conhecem pelo nome; bem como a possibilidade de um acompanhamento mais atento dos mandatos, a qual impõe respostas ágeis e conseqüentes.

b) Transparência da gestão: a filosofia da *accountability*

Na administração pública, em decorrência da função para a qual foi instituída, entende-se ser onde mais deve estar presente a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas) uma vez que, quando a sociedade elege seus representantes, espera que

os mesmos ajam em seu nome de forma correta e que prestem conta de seus atos. Nakagawa fazendo uma referência à Teoria dos Contratos consegue definir de uma forma prática o sentido da *accountability*.

sob a Teoria dos Contratos, sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direitos a outrem (agente), este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escorreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. Esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas de desempenhos e resultados, dá-se o nome de *accountability*. (1995, p. 19)

A obrigatoriedade, pela LRF, da transparência do planejamento e da execução da gestão fiscal traz uma garantia da eficaz administração pública centrada na boa integração entre governo e sociedade à medida que houver a ampla divulgação das prestações de contas e dos relatórios de gestão. Além disso, a transparência também é estimulada a partir da necessidade da participação da sociedade na escolha das ações prioritárias a serem executadas pelo governo.

Neste sentido, Trevisan et al (2003) afirmam que a LRF, por impor um princípio altamente salutar ao equilíbrio financeiro consubstanciado na impossibilidade do poder público gastar mais do que arrecada, bem como por defender a transparência absoluta das contas públicas, tornou-se um entrave à corrupção. A corrupção é segundo os autores “... um dos grandes males que afetam o poder público, principalmente o municipal. E também pode ser apontada como uma das causas decisivas da pobreza das cidades e do país” (2003, p. 11). Por outro lado, segundo Trevisan et al (2003), uma das características dos corruptos é a veemente oposição a qualquer forma de transparência, seja a fiscalização dos gastos por parte do poder legislativo, seja a entrega de dados contábeis e outras informações da administração pública a organizações independentes ou aos próprios cidadãos.

Assim, a transparência imposta pela LRF pode impedir que agentes públicos pratiquem atos fraudulentos como o desvio de recursos públicos que refletem-se automaticamente na carência de verbas para obras públicas e para manutenção de

serviços da cidade, o que dificulta a circulação de recursos e a geração de empregos. Além disso, a corrupção afeta a qualidade da educação, dos serviços de saúde, habitação, assistência social, dentre outros primordiais para o bem estar dos cidadãos.

Enfim, o desvio de recursos é um empecilho para o desenvolvimento econômico e social local, regional e global. Neste sentido, o combate às numerosas modalidades de desvio de recursos públicos deve constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que queiram construir uma sociedade justa e solidária, o que é fortemente defendido pelo princípio da transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal.

c) Maior eficiência na ação governamental: otimizando receitas e gastos

A LRF deverá conduzir os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos, buscando uma melhor arrecadação através de maior atuação da fiscalização e de tributos mais bem instituídos e cobrados. Por outro lado, no que tange aos gastos públicos, os governos terão mais cautela, adotando medidas no sentido de postergar obras não tão essenciais, estabelecer parcerias com o setor privado, estimular a participação da população em mutirões, desenvolver planos comunitários, dentre outras medidas que contribuam para o aprimoramento e controle dos gastos de forma a administrar da melhor forma seus recursos. Esta eficiência na administração dos recursos públicos, por sua vez, reflete-se em melhorias na prestação dos serviços e, conseqüentemente, nas condições de vida da população, constituindo-se em uma contribuição da LRF para o desenvolvimento econômico e social.

d) Racionalização de despesas: gastar somente o necessário

Em relação à racionalização das despesas, a LRF tem como ênfase o controle e a contenção das despesas, particularmente as despesas de pessoal, serviços de terceiros, encargos da dívida e despesas obrigatórias de caráter continuado, além de estabelecer regras para a realização de transferências a outras instituições e empresas públicas ou privadas, bem como para alienação do patrimônio público. Desta forma, a LRF força a administração municipal a racionalizar suas despesas, caso contrário, incorrerá no corte de transferências voluntárias a serem recebidas e demais sanções penais e políticas.

Entende-se que o desenvolvimento econômico e social da população é o mais beneficiado neste processo, pois evitar gastos que por muito tempo oneraram os cofres públicos, como salários exorbitantes e programas com pouca ou nenhuma utilidade pública, significa mais recursos para serem aplicados em prol da comunidade como um todo.

e) Crescimento das receitas: otimizar a arrecadação própria

Quanto ao crescimento das receitas, o aspecto fiscal advindo com a implantação da LRF irá diminuir o volume de transferências voluntárias dos Estados e da União para os municípios, pois eles terão que efetuar seus ajustes fiscais buscando reduzir suas despesas e, por outro lado, desenvolver mais ainda suas receitas próprias através da cobrança de todos os tributos que lhes são de competência, bem como da melhoria da fiscalização e da revisão dos códigos tributários adaptando-os às novas leis tributárias. Desta forma, a LRF procura acabar com a cultura, principalmente em âmbito municipal, que governo que cobra e fiscaliza não se mantém no poder. Estes recursos, se bem aplicados, contribuirão para o desenvolvimento econômico e social da população.

f) Planejamento das ações governamentais: transformando em realidade os instrumentos de planejamento

O planejamento expresso pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual constitui o ponto de partida da LRF à medida que esta atribui aos dois últimos novas funções, visando garantir sua efetividade como norteadores do equilíbrio das finanças públicas. Assim, com o advento da LRF estes instrumentos terão que perder a conotação de meras peças formais que lhes era atribuída até então. A obrigatoriedade da participação da população na elaboração destes planos, bem como na avaliação dos resultados e, ainda, a fixação de metas a serem perseguidas, exigem um aperfeiçoamento nestes três planos.

Na verdade, entende-se que instrumentos de planejamento que contaram com a participação da população e têm na sua execução o dever de atingir metas, estão mais próximos das necessidades locais, bem como mais comprometidos com o desenvolvimento econômico e social. Para tanto, contudo, é imprescindível a existência de uma população ativa, tanto na definição dos planos, quanto na fiscalização do seu cumprimento. Caso contrário, tudo continuará como antes: planejamento fictício apenas para atender a mandamentos legais.

g) Combate à herança fiscal: cada governo executando o seu plano

Uma das maiores vantagens da LRF é impedir heranças fiscais que imobilizam os governos no início de mandato por terem de pagar dívidas e/ou assumir compromissos financeiros deixados pelo antecessor, pois ficam proibidos aumentos salariais em final de mandato e a contratação de obrigações que não possam ser pagas com recursos do próprio mandato. Assim, ao impedir a passagem desses passivos abriu-se aos novos prefeitos, a partir de 2001, a possibilidade de eles assumirem as prefeituras em condições de realizar suas propostas de campanha, ou seja, ao invés de preocuparem-se com o pagamento de dívidas do antecessor, poderão executar seus planos de governo.

Em face do que foi mencionado percebe-se que a LRF constitui-se em um importante instrumento para a promoção do desenvolvimento local/regional e global. Contudo, é necessário que suas normas sejam cumpridas desde a obediência aos limites e regras impostos, até a efetiva participação da população na administração pública. Aliás, entende-se que a maior inovação da LRF foi a instituição da participação da comunidade na escolha das prioridades e posterior avaliação das ações executadas. Desta forma, a população passa a exercer um importante papel para que suas prioridades sejam atendidas, podendo se transformar em um diferencial no desenvolvimento municipal.

2.5 OS AGENTES REGIONAIS: DIFERENCIAL NO DESENVOLVIMENTO

Já abordou-se a importância da conscientização do gestor público, da sociedade e dos órgãos fiscalizadores para o sucesso da LRF. Mais uma vez percebe-se que nenhuma idéia, por mais brilhante que seja, atinge seus objetivos se não tiverem pessoas imbuídas pelas suas causas. No caso da LRF, isto não é diferente. Aliás, a sua contribuição para o desenvolvimento somente será efetiva se os agentes regionais, representados pelos indivíduos, pelas instituições, pelas empresas e pelo Poder Público, que interagem em uma determinada região exercerem seus papéis. Haddad citado por Bandeira (2000) afirma que é necessário:

... aumentar o grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados. (2000, p. 32)

Becker ainda afirma que “o desenvolvimento regional resultaria do envolvimento direto dos agentes regionais, econômicos, sociais e políticos na concepção e execução de um projeto próprio de desenvolvimento” (2002, p. 37). Assim, é de fundamental importância entender porque a participação dos agentes regionais é tão importante para o sucesso de qualquer instrumento que tenha como objetivo a busca do desenvolvimento.

Neste sentido, Bandeira (2000) afirma que a participação da sociedade civil e a articulação de atores sociais para as ações voltadas à promoção do desenvolvimento, sejam em escala nacional, regional ou local são de fundamental importância, abordando cinco argumentos:

- a) as consultas aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionam-se com o desenvolvimento como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade;
- b) a vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública é importante para a boa governança e para o desenvolvimento participativo, uma vez que a participação da sociedade civil assegura a transparência das ações administrativas e permite o combate à corrupção no setor público;
- c) a participação da sociedade civil está vinculada à acumulação de capital social, entendido como um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas⁴. Este estoque de capital social constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento;
- d) as conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região; e
- e) o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais facilita a construção de consensos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.

A partir dos cinco argumentos evidenciados por Bandeira (2000), percebe-se que a LRF, ao priorizar a transparência e a participação da comunidade na definição das prioridades bem como no acompanhamento da gestão e dos resultados auferidos, buscou, na verdade, mecanismos para atingir seu objetivo mais amplo consolidado na busca do desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, entende-se que a contribuição da Lei para o desenvolvimento de uma região será tanto mais eficiente quanto maior for a participação da sociedade.

⁴ Dentre estes fatores, Putnam (2000) elege a confiança como componente básico, a qual inspira cooperação e reciprocidade.

Segundo Bandeira (2000),

A falta de participação da comunidade é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento do desenvolvimento, como uma das principais causas de fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. Segundo essa avaliação, a ausência de uma interação com os segmentos da sociedade tende a fazer com que muitas das ações públicas sejam mal calibradas, tornando-se incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos. Além disso, quando tratada apenas como objeto e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas iniciativas, a comunidade tende a não identificar-se com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras. (2000, p.35)

Em outras palavras, a falta de participação da sociedade certamente será a principal razão para que a Lei de Responsabilidade Fiscal não atinja o seu objetivo mais amplo. O equilíbrio financeiro até poderá ser atingido à medida que os limites impostos pela Lei forem cumpridos, porém, o que garante que os recursos serão aplicados de forma a atender às prioridades da população? Somente a participação da sociedade na definição das políticas públicas pode garantir isto. Caso contrário, municípios com finanças equilibradas continuarão aplicando seus recursos nas prioridades definidas pelos seus governantes, o que não necessariamente pode coincidir com as prioridades da população.

É necessário acabar com o modelo de administração unilateral que insiste em ser seguido pelos administradores públicos mas que, a cada dia que passa, mostra-se insensível às demandas da sociedade. Aliás, uma sociedade que está aos poucos despertando para a importância de sua participação nas ações públicas. Cria-se, aos poucos, conflitos para a partilha efetiva do poder que, segundo Dagnino manifesta-se

... de um lado na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência

daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas. (2002, p. 282)

Assim, tendo em vista a importância da participação da comunidade para o processo de desenvolvimento, também os governantes, representantes do Poder Público, precisam se conscientizar e incentivar a formação de capital social na comunidade administrada. Segundo Coleman (1990), o capital social está relacionado à capacidade organizacional das comunidades. Cada comunidade pode ser mais ou menos propensa a gerar organizações voltadas direta ou indiretamente para o desenvolvimento da comunidade (capacidade organizacional) em função das suas configurações históricas específicas. Coleman citado por Putnam enfatiza a importância da presença do capital social em uma sociedade afirmando que:

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e de confiança (...). (2000, p. 177)

Putnam (2000), durante seus estudos por duas décadas na Itália, comprovou empiricamente, ao analisar o desempenho institucional das diferentes regiões a partir da representatividade governamental e da sensibilidade do governo às demandas do eleitorado, que :

- a) primeiro, certos governos foram sistematicamente mais bem-sucedidos que outros, mais eficientes em suas atividades, mais criativos em suas políticas e mais eficazes na execução; e
- b) segundo, certas regiões são mais bem governadas do que outras mesmo quando os governos em questão têm a mesma estrutura e contam com os mesmos recursos.

Assim, é a eficácia institucional em geral que varia de uma região para a outra e

não o fato de o governo ter em um determinado ano um programa mais ou menos eficiente. Estas diferenças de desempenho institucional estão relacionadas com o quão mais próximo seu meio (administração pública) se acha do ideal de uma comunidade cívica – caracterizada por Putnam (2000) por possuir maior aproximação da política ao ideal de igualdade entre cidadãos que seguem regras de reciprocidade e participação do governo; pela presença de cidadãos imbuídos de espírito público e iguais, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes; pela presença de associações, ou seja, estruturas sociais de cooperação, contribuindo para eficácia e a estabilidade do governo democrático.

Tendo em vista o que foi mencionado, entende-se que a regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal baseou-se na necessidade da participação popular para a melhoria dos serviços prestados pelos entes públicos à sociedade e, conseqüentemente, para a promoção do desenvolvimento econômico e social, partindo do local (municípios) para o regional (estados) e atingindo o global (país). Também compreende-se, à luz dos autores já citados, que a contribuição desta Lei para o desenvolvimento de cada região se dará de forma diferenciada, de acordo com a capacidade do gestor local de integrar a população na gestão pública e voltar suas ações para as necessidades da comunidade, bem como de acordo com próprio estoque de capital social da comunidade administrada.

É necessária a presença do chamado cidadão sofisticado definido por Schmidt como aquele “que se interessa pela política, que procura informação, que é participativo e cioso dos seus direitos” (2001, p. 115). Contudo, sabe-se a partir de pesquisas empíricas que o cidadão sofisticado é raro e que ainda há muito o que desenvolver no que se refere à cultura política definida como “o conjunto de atitudes políticas que os indivíduos possuem acerca do sistema político e de seu papel no sistema” (Schmidt, p. 118). Esta falta de cultura política conseqüentemente afeta o acúmulo do capital social, a consolidação da democracia representativa, bem como o processo de desenvolvimento. Neste sentido, Becker afirma que “uma sociedade mais organizada socialmente é uma sociedade mais participativa politicamente. E uma sociedade mais participativa politicamente é uma sociedade muito mais desenvolvida economicamente” (2002, p.36).

Outro ponto que vale ser enfatizado é a dinâmica e eficácia das práticas

participativas em nosso país que, apesar de terem evoluído, ainda são bastante incipientes, quer em decorrência da falta de lideranças, quer em decorrência de experiências passadas que fizeram a população desacreditar de seu poder. Neste sentido, a efetividade da LRF traz, sobretudo ao gestor público, um grande desafio. Para resgatar o espírito participativo dos cidadãos será necessário um trabalho perseverante, continuado e permanente por parte da Administração Pública, gerado num clima de credibilidade e transparência, que torne possível o rompimento de hábitos que remontam a décadas e que se formaram em regimes pouco ou nada democráticos, cuja marca mais profunda foi exatamente a de ter amortecido a consciência popular.

A incorporação do cidadão como novo agente, no espaço de decisão, requer a comunidade em condições de ser interlocutora. Trata-se também de processo participativo que vai além das demandas do cotidiano imediato e da mobilização em torno de questões pontuais – o asfalto, o buraco da rua, o atraso do ônibus. A participação, mesmo a local, pressupõe que o cidadão tenha conhecimento para refletir, analisar e propor em caráter mais abrangente. O cidadão informado está capacitado para decidir.

Quando o cidadão participa, ele está dividindo e exercendo diretamente o poder de decisão, assim como o controle de sua execução, e a informação é que lhe garante a capacidade de decidir. Descentralização, planejamento das necessidades básicas, escolha de tecnologias apropriadas, integração entre diferentes setores de conhecimento – características da Administração Local – exigem população com conhecimento. Não é a competência técnica que condiciona a participação, mas o acesso às informações, a transparência da Administração pública, é que determina o grau de participação (CEPAM, 2001, p. 15 e 16)

Nota-se que o esforço por parte da Administração Pública na conquista da participação do cidadão vem ao encontro da afirmação de Fischer e Moll (2000) ao afirmar que “a recomposição da funcionalidade do Estado no mundo atual só pode processar-se através de um choque democrático”, com a dissolução das barreiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum” (2000, p. 1). Este desafio para as democracias requer dois níveis de reflexão:

Um de caráter teórico, outro de nível prático, ou seja, não só uma reflexão

arbitrada sobre as novas formas institucionais capazes de promoverem um “novo contrato social” da modernidade, para forjar não só um novo tipo de Estado, mas também uma nova reflexão sobre um novo tipo de sociedade, uma prática cotidiana da cidadania que expresse um novo modo de vida. (Fischer e Moll , 2000, p. 1)

Enfim, a importância da participação da sociedade civil como instrumento de desenvolvimento faz renascer nas legislações, dentre elas a LRF, a importância da ação democrática, cujo principal objetivo, segundo Touraine (1996), “libertar os indivíduos e grupos das imposições que pesam sobre eles, situa-se entre a democracia procedural, que carece de paixão, e a democracia participativa, que carece de sabedoria” (p. 23).

3 UMA ÊNFASE AOS ENTES MUNICIPAIS: O MUNICÍPIO DE RESTINGA SÊCA

Cada vez mais entende-se que o desenvolvimento global, em qualquer de suas dimensões, depende da potencialização das características regionais. É preciso que cada região busque estratégias para o próprio desenvolvimento. Uma região nada mais é, segundo Santos (1992), do que o lócus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado, ou seja, um subespaço do espaço nacional total. Boisier (1999) afirma ainda que uma região deve ser construída socialmente, a partir de laços comuns de identidade que expressem a cultura, a economia e a política regional.

Considerando a importância global de cada região buscar alternativas para o seu desenvolvimento, o grande mérito da LRF está consubstanciado no fato de não ser aplicada somente em âmbito federal e estadual, mas, também, em âmbito municipal. Afinal, o município é a menor unidade em que se divide o país, representando o poder local. A aplicação das normas e dispositivos da LRF contribui para o desenvolvimento econômico e social dos municípios trazendo melhorias locais, regionais e, conseqüentemente, para o país como um todo.

Municípios com saúde financeira possuem maiores possibilidades de otimizar a alocação dos recursos em prol da sociedade, contribuem para a estabilidade dos preços e, a partir da prática de mecanismos de transparência e participação eficientes, a sociedade insere-se no processo de planejamento fazendo prevalecer as suas prioridades. Neste sentido, se o conjunto de municípios praticar os dispositivos da LRF de forma efetiva, contribuirão para a estabilidade de preços, bem como para a melhoria das condições sociais globais, tornando o país mais desenvolvido nos aspectos econômico e

social.

Tendo em vista o que foi mencionado, escolheu-se como unidade de análise deste estudo o município, ente que está mais próximo da comunidade. Dentre eles, o município de Restinga Sêca, em que o Poder Público municipal representado por seus gestores e funcionários, concordou em disponibilizar informações orçamentário-financeiras, bem como responder o questionário utilizado como instrumento de coleta de dados. Além disso, o município de Restinga Sêca possui um pequeno porte populacional (16.400 habitantes), o que facilitou a coleta de dados primários diretamente na população, considerando uma amostra representativa.

Este capítulo traça o perfil do município de Restinga Sêca evidenciando sua formação histórica e suas principais características econômicas e sociais de forma comparativa às características dos municípios da Região Central do Estado, conforme divisão dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e da Microrregião Restinga Sêca, conforme divisão do IBGE.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CARACTERÍSTICAS

A contextualização histórica e características de Restinga Sêca, aqui evidenciadas, basearam-se, principalmente, no livro da evolução histórica, política e administrativa do município, escrito pela professora municipal Lacy Cabral Oliveira, em 1983. Também foram utilizados dados do IBGE e informações contidas no *site* do município.

Restinga Sêca originou-se, como a maioria dos municípios gaúchos, da doação de sesmarias, processo usual de titulação originária da propriedade rural até 17 de julho de 1822, quando foi extinto pelo Ministro José Bonifácio. Os primeiros proprietários de terra na área do atual município, em 1817, eram: Manoel dos Santos Pedroso, Jerônimo Dornellas de Souza, Antônio Gonçalves Borges, Miguel Martins Pinto e Antônio Rodrigues. A partir de 1857 teve início a vinda de imigrantes alemães para a região de Santo Ângelo (hoje Agudo) sendo que muitas destas famílias de colonos – Rohde, Hübner, Richter etc – estabeleceram-se em São Miguel, atual localidade do município, dedicando-se à agricultura.

Várias outras famílias de imigrantes se reuniram às primeiras – Frederico Perske, Jacob Diettmer, Germano Ehrgardt, Jorge Schwert, Julio Neter, Mase Köhn, Jacob Meyer, Fernando Seidler e outros – fazendo com que, na última década do século XIX, São Miguel fosse o mais próspero povoado da região. Para atender às necessidades crescentes dos habitantes, Teodoro Marquet instalou a primeira grande casa comercial do povoado, na qual se encontrava de tudo: alimentos, bebidas, fazendas, ferragens, miudezas, perfumes, sedas, roupas feitas, arreamento, gasolina, óleos lubrificantes etc.

Em 1885, com a construção da estrada de ferro Porto Alegre-Uruguaiana foi instalada, na altura do Km 212, à margem direita da sanga da Restinga, uma caixa d'água onde as locomotivas paravam para abastecer e fazer pequenos descansos. O local passou a ser conhecido como Caixa D'Água e originou o primeiro nome do município. Posteriormente, devido à sua situação geográfica, entre os rios Vacacai Grande e Vacacai Mirim, o local recebeu o nome de *Restinga* que significa a orla de bosque ou de mato em baixadas, arroios ou sangas. O nome *Seca*, por sua vez, originou-se de uma sanga denominada Porteira que, em certas épocas do ano, ficava com pouca água no seu curso. Restinga Sêca apareceu pela primeira vez em documentos oficiais no ano de 1817, fazendo parte do município de Cachoeira do Sul.

No ano de 1892, Restinga Sêca, por ato municipal, passou a ser o quarto distrito de Cachoeira do Sul. Para sede do distrito foi escolhido o próspero povoado de São Miguel, o qual já apresentava alguns recursos e uma crescente população. O progresso de São Miguel se fazia sentir em diferentes setores. O comércio foi ampliado pelos habitantes e passou a diversificar-se. Antes de expirar o século XIX várias e bem montadas casas comerciais haviam sido instaladas na região, merecendo destaque as de Ricardo Muller e Filhos, Fritz Schneider e Carlos Dittmer. Estas casas de comércio dispunham do mais variado estoque de mercadorias e também realizavam a compra e a venda de produtos coloniais.

Nesta época também foi montada a primeira fábrica de telhas francesas e serraria de Ricardo Hatschbach, em Vila Rosa. Carlos Fritz montou, em São Miguel, o primeiro engenho descascador e serraria, Emílio Rohde se estabeleceu com um curtume e serraria, Garibaldi Fiss se estabeleceu com uma carpintaria e Walter Fiss com uma ferraria. Theodoro Raddatz fundou a primeira cervejaria e fábrica de gasosa e

Bernardo Rohde construiu o primeiro salão de festas. O ensino, assim como o crescimento da economia no pequeno povoado, também era uma grande preocupação dos colonos. Este, na época, foi ministrado pelos pastores evangélicos.

As terras férteis, o clima temperado, o dinamismo e o trabalho dos colonos imigrantes fizeram com que a produção agrícola aumentasse. Com isso surgiu a preocupação com o escoamento do excesso da produção. Neste sentido, cita-se o importante papel de Domingos Gonçalves Mostardeiro, comerciante que viajava de trem para Porto Alegre, onde realizava suas compras. Na volta, desembarcava na caixa d'água e seguia de carroça para Dona Francisca, onde residia. Neste trajeto, sempre pernoitava em São Miguel, na casa de Justino Martins Pinto. Desta amizade surgiu o interesse de Domingos Gonçalves Mostardeiro em residir próximo à caixa d'água, bem como de lutar pela construção de uma estação férrea que servisse de escoamento para os produtos da colônia. Em junho de 1898, Domingos Gonçalves Mostardeiro, chefiando uma comissão, dirigiu-se à Santa Maria para gestionar, junto à direção da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, pela construção de uma estação junto à Caixa d'água. A comissão obteve êxito sendo a estação inaugurada pouco tempo depois.



FIGURA 01 – Estação da viação férrea de Restinga Sêca e caixa d'água

Fonte: <http://www.camararestinga.com.br> e <http://www.restingaseca.hpg.ig.com.br>

No decorrer dos anos o pequeno povoado foi crescendo. A estação da viação férrea foi o centro dinamizador da economia e da vida de Restinga Sêca numa época em que as rodovias eram caminhos quase intransitáveis e os meios de transporte precários. A carreta e a carroça representavam o melhor meio de transporte, sendo que a presença do trem de ferro, chamado Maria Fumaça, passando pelo povoado era uma riqueza e

irradiava otimismo, principalmente devido à existência de uma estação que facilitava o escoamento da produção.

O dia 14 de setembro de 1922, data em que Guilherme Krause se afastou do cargo de sub-intendente, constituiu-se em um marco para a história de Restinga Sêca. Foi a partir desta data que oficialmente foi transferida a sede do distrito para o povoado de Restinga Sêca. Posteriormente, em 1º de junho de 1924 o cartório de registro civil, até então sediado em São Miguel, foi transferido para o povoado de Restinga Sêca, assumindo como seu titular Paulo Magoga.

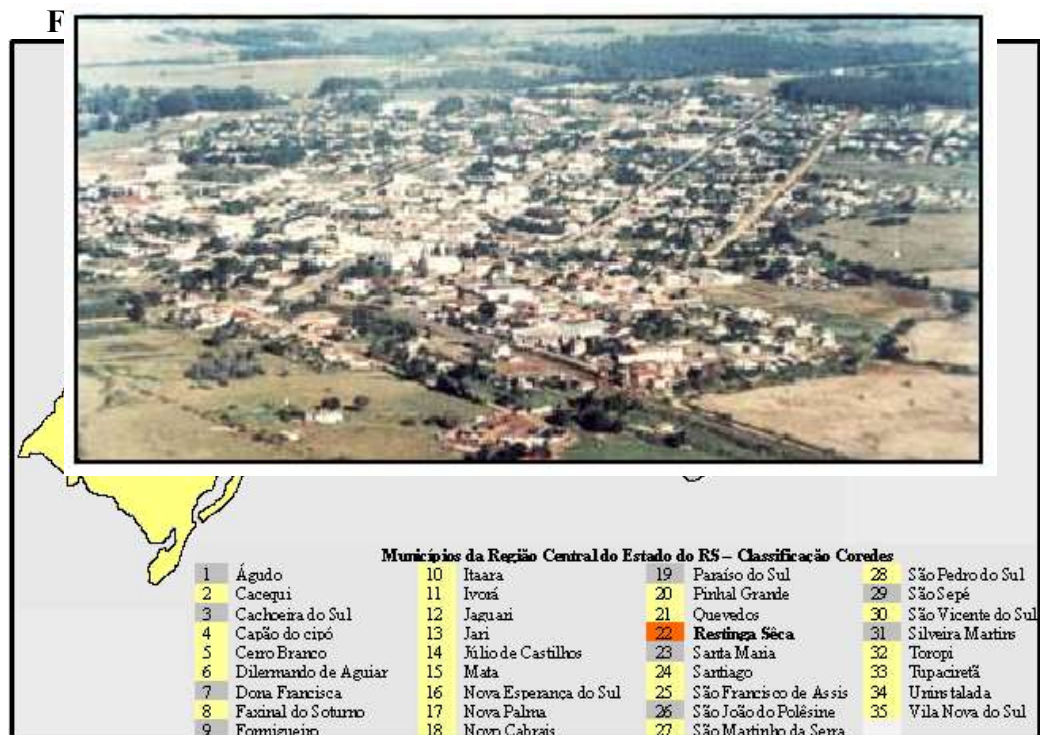
Em 1912 foi criada a escola pública de Vila Rosa (Escola Sete de Setembro) e em 1913 uma escola pública em Várzea do Meio; em 1915 instalou-se a primeira indústria – Metalúrgica Roepke; em 1920 foi fundada a primeira associação denominada Sport Clube Seco, sendo que por esta época foi fundada também a primeira Casa de Saúde por Juliano Schwert; em 1925 foi criada a paróquia evangélica de São Miguel; em 1926, para zelar pela saúde dos moradores, através do convite de várias pessoas, em particular dos colonos italianos, instalou-se em Restinga Sêca o doutor Miguel De Patta, o qual construiu o primeiro hospital inaugurado em 1927. Posteriormente, o doutor De Patta deixou Restinga Sêca, transformando-se o hospital na primeira sede do Poder Executivo municipal. Em 1931 instalou-se em São Miguel o Banco Agrícola Mercantil S.A. Também em 1931, um ano após a revolução de 30, quando encerrou-se o período histórico chamado República Velha, através da Lei nº 7.199 de 31 de março, Restinga Sêca foi elevada à categoria de Vila. O seu plano de urbanização foi projetado e locado pelo agrimensor Domingos Gonçalves Mostardeiro Filho.

Os primeiros compradores de terra na área que abrangia a Vila de Restinga Sêca, hoje cidade, foram Domingos Gonçalves Mostardeiro e Ernesto Friedrich. Domingos Gonçalves Mostardeiro realizou várias doações para que alguns órgãos fossem instalados, trazendo melhoramentos e benefícios aos moradores. Assim, doou terras à Viação Férrea para a construção da Estação, ao Sport Club Seco, à Igreja do Sagrado Coração de Jesus, à Companhia Telefônica Riograndense, à Igreja Metodista, ao Hospital de Caridade São Francisco, à Igreja de Confissão Luterana e à praça principal, a qual recebeu seu nome.

A instalação em 1941 do Hospital de Caridade São Francisco, em 1942 do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, em 1952 da Cooperativa Arrozreira Três Ilhas Ltda, bem como a presença de 14 escolas municipais em que desempenhavam suas funções 17 professoras municipais, de duas escolas particulares e dois grupos escolares estaduais, um na sede e outro na localidade de Jacuí, contribuíram ainda mais para o desenvolvimento do Distrito.

O progresso e a infra-estrutura já existente no povoado de Restinga Sêca que apontava um crescimento significativo em todos os setores, incentivou a idéia da emancipação. Foi assim que, aos 23 de março de 1958, na sede do Sport Club Seco, realizou-se uma reunião para tratar da emancipação do Quarto Distrito de Cachoeira do Sul, ou seja, Restinga Sêca. Então, em um plebiscito realizado em 1959, a população de Restinga Sêca decidiu pela emancipação com uma vitória de 1.622 votos contra 169. A emancipação do município foi concretizada pela Lei nº 3.730, de 25 de março de 1959, iniciando aí uma trajetória de desenvolvimento que continua até hoje.

O município de Restinga Sêca, atualmente com 44 anos, faz parte, segundo a divisão dos Coredes, dos 35 municípios que compõem a região central do Estado do Rio Grande do Sul (RS) e, segundo divisão do IBGE, da Microrregião Restinga Sêca formada por 9 municípios. Faz fronteira ao norte com os municípios de Dona Francisca e São João do Polêsine; ao Sul com Formigueiro e São Sepé; ao Leste com Cachoeira do Sul, Agudo e Paraíso do Sul e ao Oeste com Santa Maria e Silveira Martins. O acesso à Restinga Sêca é realizado pela rodovia RST 287 sentido Santa Cruz do Sul / Santa Maria, situando-se o mesmo a 277 km de Porto Alegre, 56 Km de Santa Maria e 106 km de Santa Cruz do Sul. A figura a seguir evidencia a localização do município no RS e na Região Central do Estado do RS.



Fonte: Fee RS, 2002

Na Microrregião o Município de Restinga Sêca é o maior em termos de área ocupada conforme visualiza-se na figura a seguir. No que tange à população, conforme Censo IBGE 2000 possui 16.400 habitantes, representando a segunda maior população da Microrregião, uma vez que Agudo possui 17.602 habitantes.

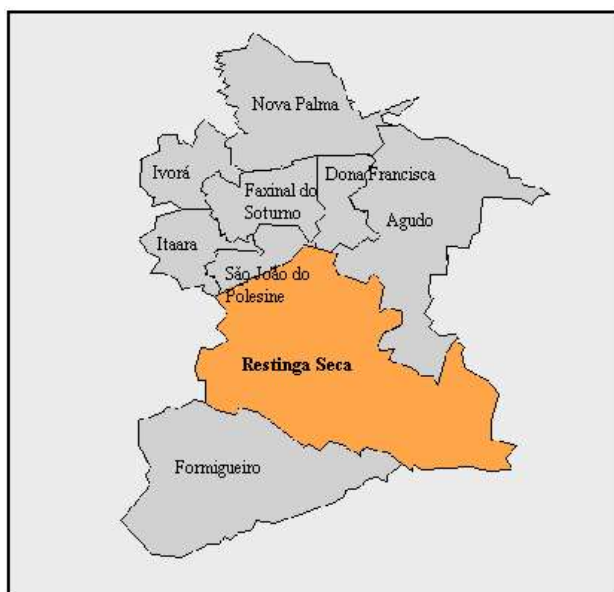


FIGURA 03 – Microrregião Restinga Sêca, IBGE

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2003

Quanto aos aspectos naturais, o município possui segundo IBGE (2000), uma área de 958,31 Km², com formação geológica predominante conhecida como Depressão Central e clima subtropical. A existência de campos em clima subtropical úmido, bem como o fato de ser cercado por rios (Jacuí, Vacacaí e Vacacaí Mirim) e dotado de várzeas de excelente qualidade propicia ao município a criação de rebanhos, principalmente bovinos, e, ainda, o desenvolvimento da agricultura, destacando-se a cultura de arroz. Dos 958,31 Km² de área, de acordo com a delimitação municipal, 4,557 km², ou seja, menos de 0,5% da área total do município, são delimitadas como perímetro urbano, sendo o restante zona rural. A zona rural, por sua vez, está dividida em 34 localidades. Os anexos A e B evidenciam os mapas do perímetro urbano e da área total do município e a figura 04 evidencia a vista aérea.

FIGURA 04 – Vista aérea do município de Restinga Sêca

Fonte: <http://www.camararestinga.com.br>

No que se refere ao aspecto populacional, de acordo com o censo IBGE (2000), o município apresenta uma população de 16.400 habitantes, dos quais 8.187 (49,92%) vivem na zona urbana e 8.213 (50,07%) na zona rural, 8.121 são do sexo masculino e 8.279 do sexo feminino. Comparando sua população com a da Região Central e do Estado do RS, pode-se dizer que o município possui 2,54% da população da região e 0,16% da população do Estado. Dentre os municípios que formam a sua Microrregião, Restinga Sêca possui a segunda maior população, segundo dados IBGE (2000).

Observa-se ainda que no município de Restinga Sêca o percentual de pessoas residentes no campo é maior do que aquele verificado na Região Central e no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Isto também ocorre em 19 dos 35 municípios da Região Central do Estado e em 5 dos 9 municípios da Microrregião Restinga Sêca, sendo uma característica típica de pequenos municípios. A densidade demográfica do município é de 17,11 habitantes por Km². No que tange ao crescimento populacional, segundo dados do IBGE, Restinga Sêca apresentou uma taxa de crescimento populacional no período 1991-2000, ano da realização do último censo, de 0,82%, ficando abaixo da média da Região Central cujo crescimento foi de 0,88% e, também, da média do Estado do RS, que apresentou um crescimento neste período de 1,21%.

População 2000	Urbana	%	Rural	%	Total
Restinga Seca	8.187	49,92%	8.213	50,08%	16.400
Região Central	500.360	77,36%	146.452	22,64%	646.812
Rio Grande do Sul	8.317.897	81,65%	1.869.814	18,35%	10.187.798

TABELA 01 – Dados demográficos Censo 2000

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações do IBGE, Censo 2000

Quanto à etnia, os descendentes de portugueses, alemães, italianos e afro-brasileiros, hoje constituem a população de Restinga Sêca, não havendo a predominância de uma raça, mas sim uma mistura de raças. Ao falar em população, não pode-se deixar de salientar que Restinga Sêca é conhecida internacionalmente por ter sido a cidade natal de Iberê Camargo, artista que dedicou sua vida à pintura, falecido em 1994 vítima de câncer. O município também é conhecido por possuir como ponto turístico, em função de suas características naturais, o Balneário das Tunas (Rio Vacacai), que atrai milhares de veranistas e impulsiona a economia do município durante o período de veraneio. Pode-se citar ainda o Buraco Fundo, situado na localidade de Boqueirão da Estiva, formado a partir de uma erosão de terra.

3.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO

Outro fator fundamental aqui abordado para conhecer o perfil do município em estudo está centralizado nas suas características sócio-econômicas, que estão diretamente relacionadas com o desenvolvimento local. Conforme definições de autores como Souza (1993), o conceito de desenvolvimento econômico ganhou novas dimensões. Atualmente o desenvolvimento econômico está condicionado não somente ao crescimento econômico, mas também à melhoria das condições de vida da população como um todo em seus diferentes aspectos: renda, saúde, educação, habitação e saneamento, segurança e lazer dentre outros.

Neste sentido, foram analisadas as características econômicas e sociais de Restinga Sêca a partir de indicadores, buscando traçar um perfil do desenvolvimento econômico e social do município. O estudo baseou-se em análises comparativas com os municípios que formam a região central dos Estado (Coredes), a Microrregião Restinga Sêca (IBGE) e o Estado do Rio Grande do Sul (RS). Em um primeiro momento realizou-se a análise dos indicadores econômicos Produto Interno Bruto (PIB), Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) e Valor Adicionado Bruto (VAB). Após partiu-se para a análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador difundido mundialmente para mensurar o desenvolvimento sócio-econômico de um município, estado ou país.

a) Indicadores econômicos

O principal indicador da economia de um país, estado, região ou município é aquele que mede o comportamento da sua produção, ou seja, a soma daquilo que foi produzido em determinado período de tempo, expressa em valor monetário. Neste sentido, através dos indicadores PIB e VAB fez-se a avaliação do comportamento da produção do município de Restinga Sêca e a partir do PIB *per capita* analisou-se o PIB por habitante de forma comparativa com a Região Central e o Estado do RS.

O PIB, segundo o Dicionário de Economia organizado por Sandroni, “refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico do país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços” (1989, p. 234). O PIB a preço de mercado (PIB (pm)) utilizado nas análises indica o valor monetário de venda dos produtos produzidos dentro do país em determinado período de tempo deduzido dos gastos referentes aos insumos utilizados. O PIB *per capita* é calculado como quociente do PIB pelo total da população. Segundo Jannuzzi (2001), antes do advento do movimento dos indicadores sociais nos anos 60, o PIB *per capita* era considerado como uma das medidas-síntese mais diretas do bem-estar nos diversos países do mundo. Ainda que não figure hoje com o mesmo *status*, o PIB *per capita* é um indicador utilizado como base na elaboração de relatórios sociais no que tange à mensuração da renda.

O VAB é um indicador que considera a produção por setores da economia. O VAB a preços básicos correntes, utilizado neste estudo, é calculado para cada setor de atividade econômica, ou seja, setor primário (agropecuária), setor secundário (indústria) e setor terciário (comércio e demais serviços). Para chegar ao PIB(pm) deve-se diminuir do VAB total (setor primário, secundário e terciário) a preços básicos correntes os serviços de intermediação financeira indiretamente medidos e adicionar os impostos sobre produtos, líquidos de subsídios.

Considerando os dados apresentados no Anexo C, verifica-se que o PIBpm de Restinga Sêca é o maior dentre os municípios da Microrregião, perfazendo uma média de 28,67% do PIB(pm) total no período 1996-2001, sendo, inclusive, superior ao de Agudo, maior município em termos populacionais. Na Região Central, o PIB(pm) de Restinga Sêca representa uma média de 3,86% do PIB(pm) total, enquanto sua participação no PIB(pm) do Estado do RS é de 0,16% considerando a média do período analisado. Salienta-se ainda que a participação do município no PIB(pm) da Região Central e da Microrregião foi crescente a partir de 1998 e manteve-se constante no RS, com exceção dos anos de 1997 e 2000.

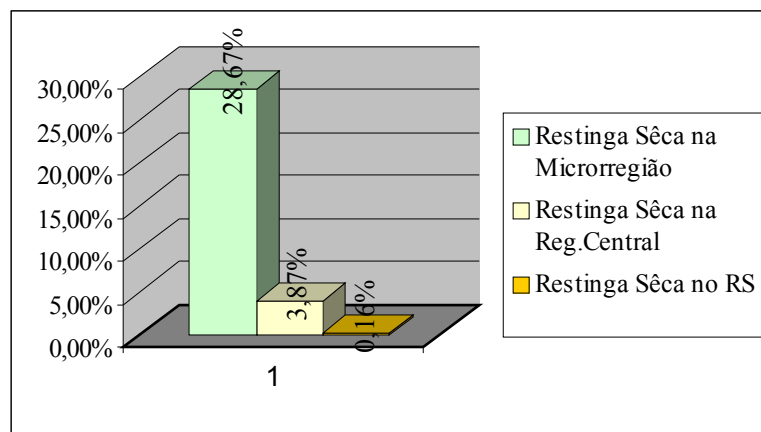


FIGURA 05 – Participação média do PIB de Restinga Sêca, 1996-2001

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

Quanto à variação, considerando os valores atualizados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) e o ano de 1996 como base fixa, pode-se constatar, conforme Anexo D, que no período 1996-2001, apenas 3 municípios da Microrregião obtiveram crescimento do PIB(pm) – Itaara, Ivorá e Nova Palma. Os restantes seis municípios apresentaram decréscimo, sendo que em Restinga Sêca evidenciou-se a menor redução, da ordem de 0,68%. Este decréscimo também foi inferior ao verificado na Região Central e no Estado do RS, tendo em vista que apresentaram redução em seus PIB(pm) de 8,61% e 1,71% respectivamente.

Analisando o PIB(pm) *per capita* no período 1996-2001 conforme Anexo C, verifica-se que o PIB(pm) *per capita* de Restinga Sêca é o maior dentre os municípios da Microrregião em todos os anos estudados, o que também se verifica quando comparado ao PIB(pm) *per capita* da Região Central. Em relação ao PIB(pm) *per capita* do RS, com exceção dos anos 1998 e 2000, Restinga Sêca também apresentou um PIB(pm) *per capita* mais elevado. Na média dos anos estudados (1996-2001), o PIB (pm) *per capita* de Restinga Sêca foi 53% maior que o PIBpm *per capita* da Região Central, 19% maior que o PIB(pm) *per capita* da Microrregião e igual ao do Estado do RS.

TABELA 02 – PIB(pm) *per capita* Restinga Sêca, Microrregião, Região Central e RS, 1996-2001

Anos	PIBpm <i>per capita</i> em R\$				Índices			
	Restinga Sêca (A)	Microrregião (B)	Região Central RS (C)	RS (D)	índ.1 (A/B)	índ.2 (A/C)	índ.3 (A/D)	índ.4 (C/D)
1996	6.609,71	5.869,00	4.373,00	6.564,00	1,13	1,51	1,01	0,67
1997	7.315,00	5.878,00	4.582,00	7.006,00	1,24	1,60	1,04	0,65
1998	6.992,00	6.045,00	4.775,00	7.063,00	1,16	1,46	0,99	0,68
1999	7.501,00	6.519,00	5.071,00	7.478,00	1,15	1,48	1,00	0,68
2000	7.840,00	6.689,00	5.170,00	8.356,81	1,17	1,52	0,94	0,62
2001	9.688,00	7.679,00	5.996,00	9.457,33	1,26	1,62	1,02	0,63
Média	–	–	–	–	1,19	1,53	1,00	0,65

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

No que se refere à variação do PIB (pm) *per capita*, verifica-se que no período de 1996-2001 o PIB(pm) *per capita* de Restinga Sêca apresentou uma variação negativa de 6,34%, inferior às variações negativas da Microrregião, Região Central e do Estado do RS, o que verifica-se na tabela a seguir.

TABELA 03 – Variação do Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) Restinga

Anos	PIBpm <i>per capita</i> em R\$							
	Restinga Sêca	Variação	Microrregião	Variação	Região Central RS	Variação	RS	Variação
1996	14.503,44		12.878,13		9.595,51		14.403,14	
1997	14.847,75	2,37%	11.930,98	-7,35%	9.300,40	-3,08%	14.220,55	-1,27%
1998	13.594,45	-6,27%	11.753,21	-8,74%	9.283,97	-3,25%	13.732,49	-4,66%
1999	13.312,73	-8,21%	11.569,88	-10,16%	8.999,98	-6,21%	13.271,91	-7,85%
2000	12.124,62	-16,40%	10.344,59	-19,67%	7.995,45	-16,68%	12.923,87	-10,27%
2001	13.583,38	-6,34%	10.766,60	-16,40%	8.406,89	-12,39%	13.259,96	-7,94%

Sêca, Microrregião, Região Central RS e RS 1996-2001.

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

Notas

a) Atualizado pelo IGP-DI até 1º de setembro de 2003

b) Variação com base fixa, 1996=100

Salienta-se que segundo a FEE, no ano de 2001, Restinga Sêca apresentou o oitavo maior PIB(pm) dos 35 municípios que compõem a Região Central, o maior PIB da sua Microrregião e ocupou 192^a posição dentro dos 497 municípios do Estado do RS. Entre os municípios da Microrregião, Restinga Sêca foi o único a apresentar PIB(pm) *per capita* superior ao do Estado do RS (R\$ 9.457,33).

Após a análise do PIB(pm) e do PIB(pm) *per capita*, analisou-se também o VAB no sentido de verificar a composição da produção por setor econômico. Com base no Anexo E verificou-se que em Restinga Sêca, considerando o período 1996-2001, o comércio apresentou a maior participação média na economia (35,21%), seguido da indústria (32,77%) e da agricultura (32,02%). Contudo, a partir de uma análise comparativa no período, evidencia-se que o setor de serviços vem diminuindo sua participação, enquanto a indústria está tornando-se cada vez mais significativa na economia local e a agropecuária, apesar de aumentar sua participação nos últimos dois anos, continua ocupando a terceira posição (Figura 06).

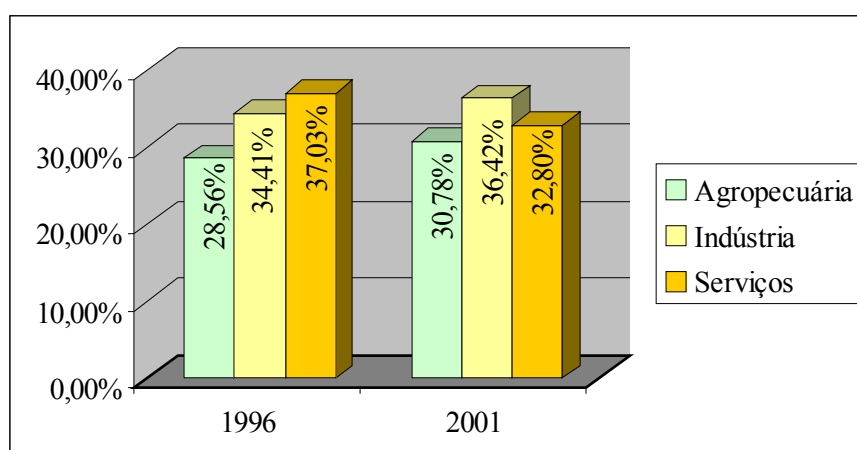
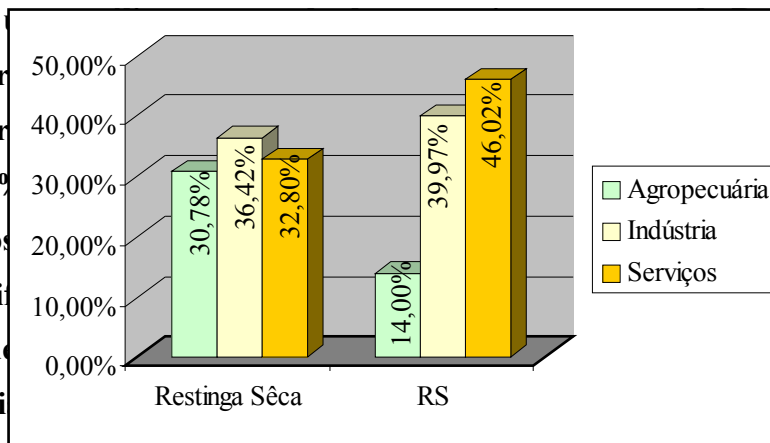


FIGURA 06 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga

Seca 1996 e 2001

Fonte: elaborada pelo autor com base em informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

A partir de relação à Microrregião Restinga Sêca em ano de 2001, verifica-se, conforme o gráfico, que a indústria (36,42%) predominaram os setores secundário e terciário na economia. A significante diferença dos dados é a participação da atividade industrial, que possui a menor participação. Já em relação ao Estado do RS, verifica-se que a importância do setor agropecuário na economia de Restinga Sêca assume maior relevância, uma vez que representa 30,87% enquanto no Estado do RS tal participação no VAB cai para 14%.



Através da figura a seguir, pode-se visualizar que o maior diferencial na composição do VAB de Restinga Sêca e da sua Microrregião está no setor secundário, observando-se ainda a maior participação do setor de serviços na Microrregião.

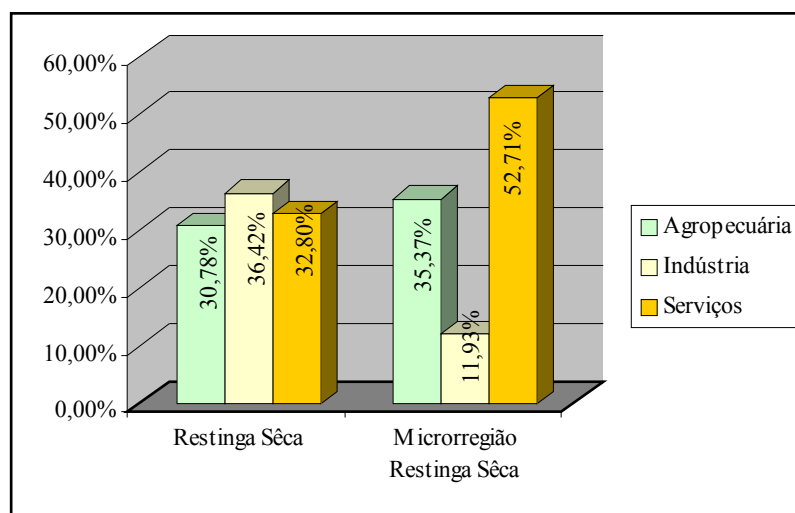


FIGURA 07 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Sêca sua Microrregião, 2001

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

Em relação à Região Central, novamente visualiza-se (Figura 08) que a indústria representa um valor bem mais expressivo em Restinga Sêca, salientando-se que o percentual ocupado pelo setor de serviços na Região Central é quase o dobro do percentual verificado em Restinga Sêca.

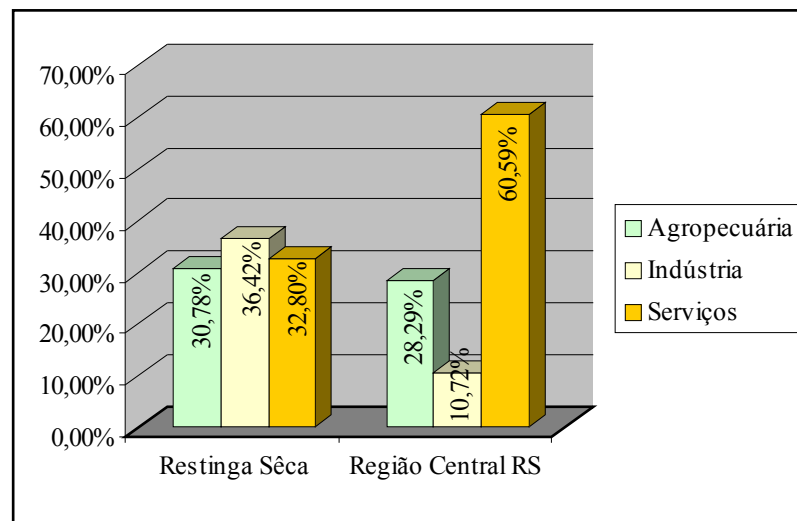


FIGURA 08 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Sêca da Região Central do RS, 2001

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

Já em relação ao Estado do RS visualiza-se na Figura 09 que o maior diferencial, conforme já mencionado anteriormente, está na agropecuária, tendo em vista que a participação deste setor em Restinga Sêca é bem mais significativa do que no Estado do RS.

FIGURA 09 – Composição do Valor Adicionado Bruto (VAB) de Restinga Seca e RS 2001

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações da FEE/Núcleo de Contabilidade Social

Tendo em vista as análises realizadas, verificou-se que atualmente a economia de Restinga Sêca baseia-se principalmente na indústria, que vem crescendo devido à localização estratégica, tendo em vista os negócios do Mercosul. Destacam-se a indústria moveleira, a indústria de calçados e a indústria de laticínios, sendo que as empresas Móveis Gaudêncio Ltda, Móveis Rohde Ltda, Calçados Reifer Ltda e Mac- Indústria e Comércio de Laticínios são as mais importantes nestes setores.

A agricultura, embora esteja perdendo espaço, faz parte de um cenário importante na economia do município. As culturas mais significativas são o arroz, o feijão, o milho, o fumo, a soja e a laranja (tabela 4). Destas, a produção de arroz possui destaque na Região Central e no Estado do RS, perfazendo em 2000, segundo o IBGE, 9,78%, da produção da Região Central e 1,49% da produção do Estado. Além disso, o Instituto Riograndense do Arroz (IRGA) evidencia que na safra 2000/2001 Restinga Sêca atingiu a 19ª maior produção do Estado (80.700 toneladas). A pecuária, por sua vez, já foi mais representativa no passado e hoje perde espaço para a agricultura, o comércio e indústria. Destacam-se os rebanhos bovinos, suínos, ovinos e caprinos, a criação de galinhas e a produção de leite, lã e ovos. O setor terciário, por sua vez, está composto basicamente pelos demais serviços que representam 30,44% do VAB no ano de 2000 segundo a FEE, sendo que o comércio contribui com apenas 2,35% do VAB, destacando-se o comércio varejista.

TABELA 04 – Produção Agrícola 1991-2000 Restinga Sêca, Região Central

	Restinga Sêca		Região Central	
Cultura	1991	2000	RS	RS
Arroz (t)	51.525	72.514	741.565	4.981.014
Feijão (t)	38	67	10.822	145.955
Fumo (t)	872	1.100	31.067	294.873
Milho (t)	3.515	4.050	178.464	3.936.202
Soja (t)	3.952	6.720	389.669	4.783.895
Laranja (t)	11.000	12.180	122.198	2.008.949

RS e RS

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações do IBGE, Censo 1991-2000

No que tange aos setores econômicos cabe analisá-los também sob a ótica do Valor Adicionado Fiscal (VAF). O VAF, segundo a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ-RS), corresponde à diferença entre as saídas e entradas de mercadorias e serviços realizadas pelos contribuintes do ICMS em cada município e declaradas em guia informativa anual. Este constitui-se em um indicador econômico-contábil utilizado pelos Estados para calcular o repasse de receita de ICMS e do IPI aos municípios.

O setor agropecuário, apesar de representar o menor VAB em Restinga Sêca, contribui com a maior parte do Valor Adicionado Fiscal (VAF) gerado no município. Segundo informações da SEFAZ-RS, referentes ao ano de 2000, a produção primária representou 46,04% do VAF, enquanto os setores secundários e terciários representaram respectivamente 33,17% e 20,79% do VAF municipal.

Considerando a análise dos indicadores econômicos pode-se dizer que Restinga Sêca possui uma importante participação no PIB(pm) da sua Microrregião e apresenta um melhor desempenho em termos de variação no período 1996-2001 se comparado ao PIB(pm) da sua Microrregião, da Região Central e do Estado do RS. Seu PIB(pm) *per capita* ocupa uma posição de destaque na Microrregião, na Região Central e está acima do PIB(pm) *per capita* do Estado. A partir da análise das variações do PIB(pm) e do PIB(pm) *per capita* no período 1996-2001, evidenciou-se que Restinga Sêca sofreu um decréscimo em sua economia. Contudo, embora tenha apresentado uma redução no seu PIB(pm) e PIB(pm) *per capita*, tal variação foi inferior àquela verificada na Microrregião, na Região Central e no Estado do RS.

No que se refere ao VAB possui uma participação crescente da indústria na sua economia, um dos principais fatores de crescimento econômico.

b) Indicadores sócio-econômicos

Atualmente o conceito de desenvolvimento está condicionado não somente ao crescimento econômico antes analisado, mas também à melhoria das condições de vida da população. Neste sentido, o IDH, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), atualmente é reconhecido em âmbito mundial como capaz de avaliar o desenvolvimento econômico de um local, região ou país e, além disso, reconhecer o comportamento de questões sociais, estas fundamentais para o desenvolvimento humano.

Segundo Romão, “o desenvolvimento precisa conter vários elementos adicionais à expansão da produção e da riqueza, devendo seu objetivo central canalizar-se para o ser humano” (1993, p.98). O autor enfatiza que o desenvolvimento deve ser entendido “como um processo de ampliar tanto as oportunidades dos indivíduos quanto os níveis de bem estar alcançados” (1993, p.98). Neste sentido, o Relatório PNUD define que:

O desenvolvimento humano é um processo mediante o qual se oferece às pessoas maiores oportunidades. Entre estas, as mais importantes são uma vida prolongada e saudável, educação e acesso aos recursos necessários para se ter uma vida decente. Outras oportunidades incluem a liberdade política, a garantia dos direitos humanos e o respeito a si mesmo (1990, p.19).

Tendo em vista o conceito de desenvolvimento humano segundo o PNUD, este é mensurado através do IDH compreendendo as seguintes variáveis: esperança de vida ao nascer (longevidade), taxa de alfabetização de adultos (educação) e PIB *per capita* (renda) ⁵. O IDH é construído em três etapas sequenciais, sendo que a primeira consiste

⁵ Cabe salientar que, segundo Romão (1993), o cálculo do IDH realizado pelo PNUD é discutido entre os autores quanto aos indicadores utilizados. A Unicef sugeriu a adoção de indicadores como expectativa de vida ao nascer,

em estimar uma medida de privação ou carência de que padece o país (região, estado, etc) relativamente às variáveis que compõem o índice. Para cada indicador é atribuído um valor mínimo e um valor adequado ou desejado, tomando por base os valores nacionais mais baixos e mais altos. Com esses valores de referência para os três indicadores, calcula-se a medida de deficiência ou carência de cada indicador. O segundo passo consiste em definir uma medida média de privação ou carência, que constitui-se na média aritmética simples das medidas de carências obtidas para cada indicador. O terceiro e último passo consiste, exatamente, na obtenção do índice IDH, subtraindo-se de um a média de carências calculada. Assim, o IDH varia, segundo os parâmetros do PNUD de 0 (nenhum desenvolvimento) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, países com IDH entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Para aferir o desenvolvimento humano de municípios as dimensões são as mesmas (educação, longevidade e renda), sendo que cada uma destas dimensões constitui-se em um sub-índice no cálculo do IDHM. O IDHM é o resultado da média aritmética simples desses três sub-índices, ou seja, somam-se os valores e divide-se o resultado por três. Contudo, alguns dos indicadores usados são diferentes. Segundo o PNUD, embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores.

- a) Na dimensão educação o IDHM considera dois indicadores: a *taxa de alfabetização* (percentual de alfabetização de pessoas acima de 15 anos na população do município), com peso dois e; a *taxa bruta de frequência à escola* (número de pessoas que frequentam cursos fundamental, secundário e superior dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade), com peso um;
- b) Na dimensão longevidade o IDHM considera o indicador *esperança de vida ao nascer*, considerado o número médio de anos que uma pessoa nascida em

mortalidade infantil, alfabetização de adultos e níveis nutricionais. Sen (1980) e Servini e Burger (1985) sugerem indicadores relacionados com o estado ou evolução da pobreza, os quais envolvem aspectos nutricionais e de renda monetária. Morris (1979) concebeu um indicador composto, o PQLI (Physical Quality of Life Index), como alternativa à simples utilização de indicadores sociais individuais, levando em conta o problema da ordenação e agregação. Contudo tal indicador, por não incorporar a questão dos rendimentos, deixou uma lacuna a ser preenchida, o que vem a ser feito pelo IDH, indicador sintético adotado pelo PNUD. Romão (1983) propõe a ampliação do IDH inserindo indicadores que abarquem, simultaneamente, medidas de desenvolvimento humano e distribuição de renda e pobreza, chamando este novo indicador de IDHA (Índice de Desenvolvimento Humano Ampliado).

determinada localidade no ano de referência consegue viver; e

- c) Na dimensão renda o IDHM considera o indicador *renda municipal per capita*, obtido pela soma da renda de todos os residentes no município, dividida pelo número de pessoas que moram no município (inclusive crianças ou pessoas com renda igual a zero).

A partir da descrição do IDHM, entende-se ser este um indicador eficiente no sentido de avaliar a situação sócio-econômica em âmbito municipal. Neste sentido, a análise realizada levou em consideração o IDHM nos anos 1991-2000 comparando o comportamento e a variação deste indicador e seus sub-indicadores nos municípios que formam a Microrregião de Restinga Sêca e no Estado do Rio Grande do Sul. A análise baseou-se nos indicadores apresentados no Anexo F e procurou centralizar o município de Restinga Sêca, objeto deste estudo.

No que se refere à dimensão educação, verifica-se que no ano 2000 Restinga Sêca possui uma taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade de 89,61% ocupando a sétima posição dentre os nove municípios da Microrregião. Já no que se refere à taxa bruta de frequência à escola Restinga Sêca possui a maior taxa dentre os nove municípios da Microrregião (86,07%). O IDHM-educação ocupa a quinta posição dentre os municípios que formam a Microrregião (0,884) estando acima do IDHM-médio da Microrregião (0,878) e abaixo do IDHM-médio do Estado do RS (0,906). No que tange ao crescimento do IDHM-educação no período 1996-2000, Restinga Sêca obteve a segunda maior variação dentre os municípios da Microrregião, a qual foi inferior à verificada no Estado.

Na figura 10 evidencia-se o comportamento do IDHM-educação nos municípios da Microrregião de Restinga Sêca no ano de 2000, percebendo-se que Faxinal do Soturno e São João do Polêsine possuem os maiores IDHM-educação, Restinga Sêca, juntamente com Itaara, Ivorá e Nova Palma ocupa uma posição mediana e Formigueiro apresenta o pior IDHM-educação. Tendo como base os parâmetros do PNUD, no que se refere ao IDHM-educação, todos os municípios da Microrregião Restinga Sêca possuem alto desenvolvimento, o que se verifica também no IDH do Estado.

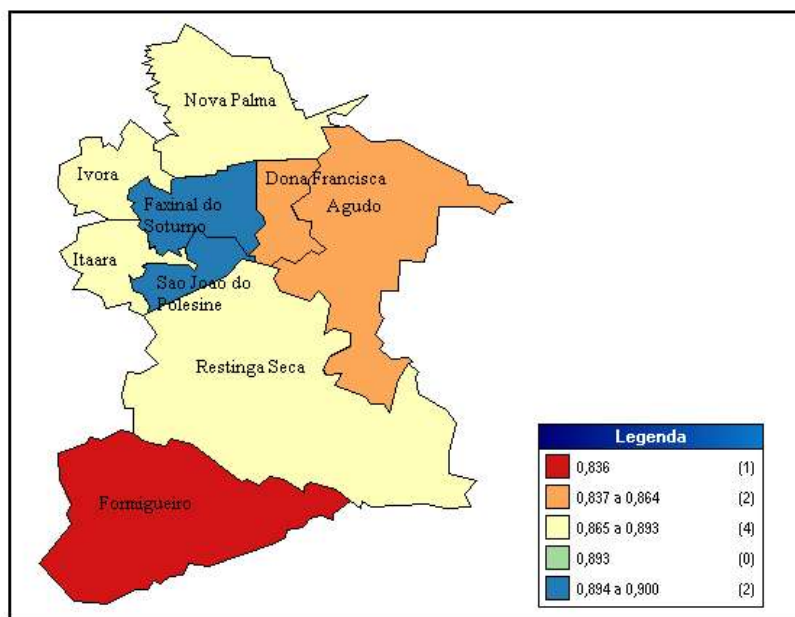


FIGURA 10 – IDHM-educação 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

Mais especificamente no município de Restinga Sêca, salienta-se que a melhoria no IDHM-educação requer, principalmente, investimento em políticas públicas voltadas ao combate ao analfabetismo, tendo em vista que é esta taxa a que mais contribui para que o município ocupe a quinta posição no IDH-educação dentre os nove municípios da Microrregião e possua um IDHM-educação inferior ao do RS.

No que se refere à dimensão longevidade, no ano de 2000 Restinga Sêca apresentou uma esperança de vida ao nascer de 68,99 anos, ocupando a última posição entre os nove municípios da Microrregião e, conseqüentemente, o pior IDHM-longevidade (0,733), sendo, inclusive, inferior ao do RS (0,785). Quanto à variação do IDHM-longevidade, no período 1991-2000, Restinga Sêca teve uma variação inferior à verificada na Microrregião e no RS. Analisando o comportamento do IDHM-longevidade nos municípios da Microrregião de Restinga Sêca no ano 2000 conforme a figura 11 a seguir, percebe-se que Agudo, Nova Palma, Ivorá e Silveira Martins possuem os maiores IDHM-longevidade e Restinga Sêca, juntamente com Dona Francisca, ocupa a pior posição. Tendo como base os parâmetros do PNUD, pode-se dizer que no que se refere ao IDHM-longevidade Agudo, Nova Palma e Silveira Martins são considerados

municípios com alto desenvolvimento, enquanto os demais possuem médio desenvolvimento.

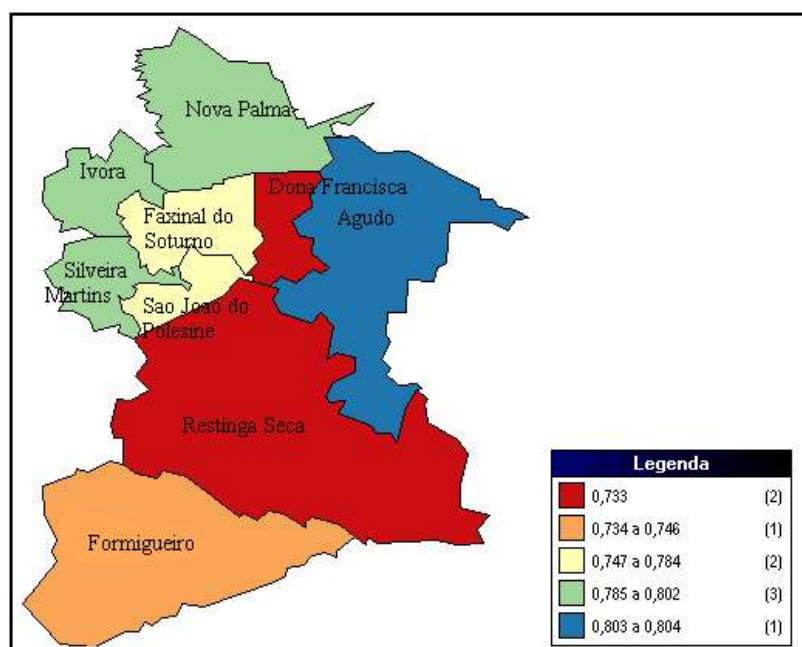


FIGURA 11 – IDHM-longevidade 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

Salienta-se que Restinga Sêca está no grupo dos municípios da Microrregião com pior desempenho no IDHM-longevidade, ou seja, as pessoas vivem menos neste município se comparado aos demais da Microrregião, com exceção de Dona Francisca que apresenta comportamento semelhante. Tendo em vista que o indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade de um local, sendo que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida observada, entende-se que o investimento em políticas públicas na área da saúde, principalmente no combate à mortalidade infantil e em programas preventivos é de fundamental importância para a melhoria deste indicador no município de Restinga Sêca.

No que se refere à dimensão renda, evidencia-se que no ano de 2000 Restinga Sêca apresentou uma renda *per capita* de R\$ 225,38 ocupando a sétima posição entre os nove

municípios da Microrregião. A renda *per capita* no município de Restinga Sêca é inferior à média da Microrregião (R\$ 247,71) e, também, à renda *per capita* no RS (R\$ 357,74). Em decorrência disso, Restinga Sêca ocupa a sexta posição no IDHM-renda entre os nove municípios da Microrregião. A partir da análise da variação do IDHM-renda no período 1991-2000 verifica-se que Restinga Sêca obteve a segunda pior variação, superando apenas a de Dona Francisca que reduziu seu IDHM-renda no período.

A figura 12 evidencia o comportamento do IDHM-Renda nos municípios da Microrregião de Restinga Sêca no ano de 2000, percebendo-se que São João do Polêsine e Nova Palma possuem os maiores IDHM-renda, Formigueiro apresenta o IDHM-renda mais baixo, seguido de Restinga Sêca, Ivorá, Silveira Martins e Dona Francisca. Tendo como base os parâmetros do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pode-se dizer que no que se refere ao IDHM-renda todos os municípios da Microrregião apresentam desenvolvimento humano médio, o que se repete também no RS.

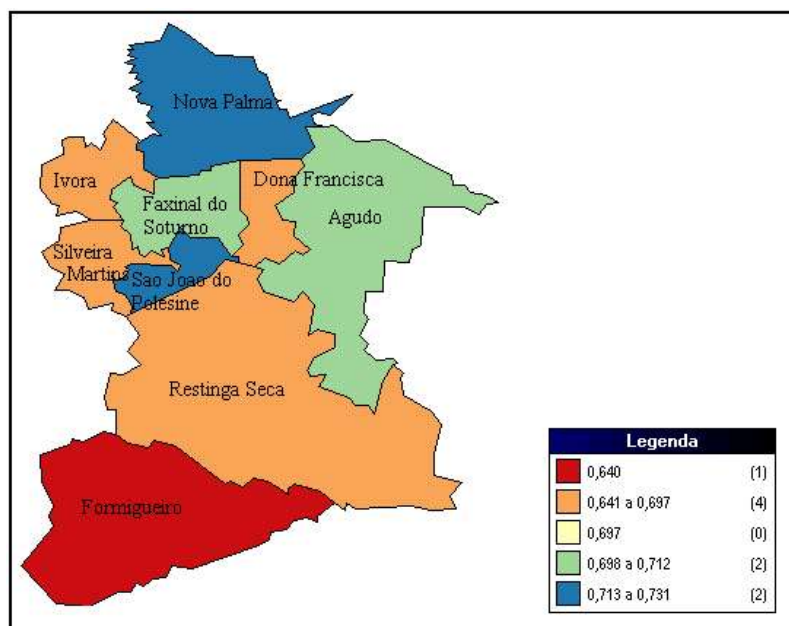


FIGURA 12 – IDHM-renda 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento humano no Brasil

Percebe-se que Restinga Sêca está no grupo dos municípios da Microrregião com pior desempenho no IDHM-Renda, ou seja, as pessoas vivem com rendimentos menores se comparado aos demais da Microrregião, perdendo apenas para Formigueiro e Ivorá. Neste sentido, entende-se necessária a implementação de políticas públicas voltadas ao incremento da renda da população, tais como programas de criação de emprego, cursos e treinamentos para aperfeiçoamento profissional, criação de rendas complementares, atração de novas empresas para o municípios, bem como o incentivo a novas culturas agrícolas.

A análise individual de cada uma das dimensões que formam o IDHM evidenciou que, de uma forma geral, os municípios da Microrregião Restinga Sêca e o RS apresentaram, segundo parâmetros do PNUD, desenvolvimento humano alto na dimensão educação e médio nas dimensões longevidade e renda. No que tange ao comportamento no período 1991-2000, observou-se que os municípios da Microrregião e o RS obtiveram crescimento em todas as dimensões, com exceção de Dona Francisca que, na dimensão renda, diminuiu seu IDHM de 1996 para 2000.

Restinga Sêca, apesar de enquadrar-se nos mesmos padrões de desenvolvimento dos demais municípios da Microrregião, é um dos que apresenta os indicadores mais baixos, ocupando a quinta posição na dimensão educação, a última posição da dimensão longevidade e a antepenúltima posição na dimensão renda. Nestas duas últimas dimensões está, inclusive, abaixo do IDHM da Microrregião e do RS. Em consequência, Restinga Sêca ocupa a penúltima posição no IDHM, ficando à frente apenas do município de Formigueiro (tabela 5).

TABELA 05 – IDHM-Microrregião Restinga Sêca e Estado do RS, 2000

Municípios	IDHM 1991	IDHM 2000	Variação 1991 2000
São João do Polêsine	0,738	0,804	0,066
Nova Palma	0,731	0,803	0,072
Silveira Martins	0,726	0,796	0,070
Faxinal do Soturno	0,729	0,793	0,064
Agudo	0,719	0,786	0,067
Ivorá	0,726	0,777	0,051
Dona Francisca	0,727	0,765	0,038
Restinga Sêca	0,712	0,765	0,053
Formigueiro	0,693	0,741	0,048
Média da Microregião Restinga Sêca	0,722	0,781	0,059
Estado do RS	0,753	0,814	0,061

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

Os dados apresentados na tabela 05 são melhor visualizados na figura 13, que evidencia Restinga Sêca entre os três municípios que possuem o IDHM mais baixo na Microrregião. Diante disso, novamente salienta-se a necessidade da adoção de políticas públicas no sentido de implementar programas capazes de melhorar as condições de vida da população nos seus diferentes aspectos, enfatizando-se aqueles que contribuem para que o município ocupe as últimas posições no IDHM.

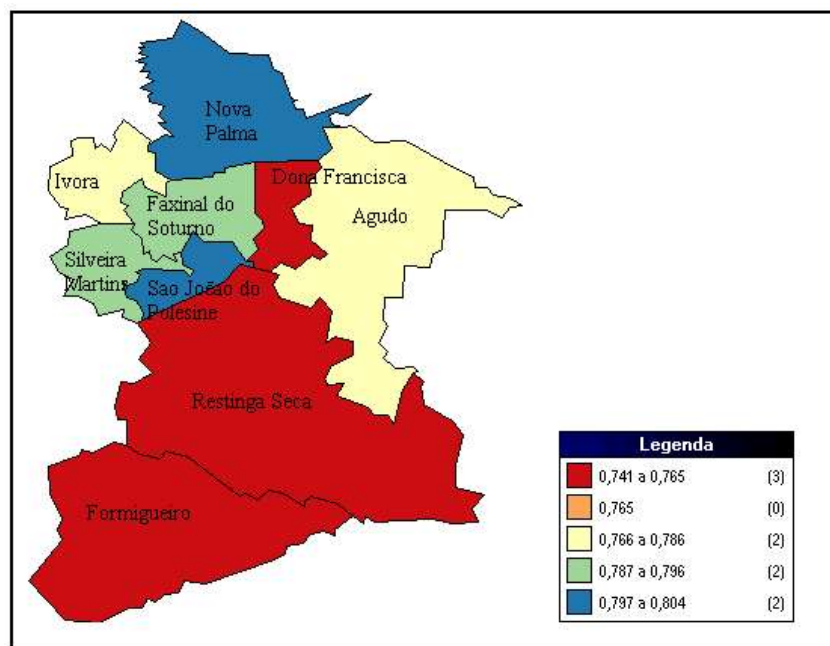


FIGURA 13 – IDHM 2000, Microrregião de Restinga Sêca (RS)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

A partir da análise realizada evidenciou-se que os municípios com melhor desempenho econômico não, necessariamente, apresentam os melhores indicadores quando se consideram outros fatores sociais. No caso de Restinga Sêca tal afirmação ficou evidente. Tendo em vista que o PIB é o principal indicador econômico, capaz de evidenciar a riqueza de uma região e o PIB *per capita* evidencia quanto desta riqueza cabe a cada habitante, verificou-se que Restinga Sêca apresentou um dos melhores desempenhos no que tange à variação do PIB e o maior PIB *per capita* dentre os municípios da sua Microrregião. Contudo, a partir da análise do IDHM percebeu-se que Restinga Sêca possui uma das maiores taxas de analfabetismo entre os municípios da Microrregião, o que baixa o seu desempenho no IDHM educação, a menor esperança de vida ao nascer, ocupando a última posição na dimensão longevidade e a sétima pior renda dentre os nove municípios, ocupando a antepenúltima posição nesta dimensão.

Conclui-se então que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento econômico, tendo em vista que este é mais abrangente, envolvendo também melhorias nas condições de vida da população. A partir da análise realizada também evidenciou-se que crescimento econômico e desenvolvimento econômico e social nem sempre andam

juntos, comprovando a teoria sobre desenvolvimento econômico defendida por economistas com uma visão crítica, como Prebisch (1950), Furtado (1961) e aqueles de tradição cepalina e marxista, os quais consideram que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é suficiente. Diante disso, é de fundamental importância para o desenvolvimento de um país, uma região ou um local, que políticas públicas sejam implementadas no sentido de fazer crescimento econômico e desenvolvimento econômico e social andarem juntos, incentivando, ao mesmo tempo, o crescimento da riqueza e a sua justa redistribuição.

É neste sentido que, no contexto da reforma gerencial do Estado, foi implementada a Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, a qual visa que o Poder Público realize uma gestão fiscal responsável, a partir do equilíbrio das contas públicas, da transparência dos seus atos e da participação popular. Entende-se ser a referida lei uma política adotada capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Afinal, se o setor público buscar a otimização na arrecadação e os desperdícios realizados forem controlados, mais recursos sobrarão para aplicar nas necessidades da coletividade. Além disso, a transparência das ações governamentais associada à participação da população é um ponto chave para que os recursos sejam aplicados nas reais necessidades da população melhorando suas condições de vida.

Tendo em vista o que foi mencionado, no sentido de avaliar a efetividade da Lei Responsabilidade Fiscal no que tange à melhoria da gestão das finanças públicas e às práticas de transparência das ações governamentais e participação popular, o capítulo a seguir traz a análise de como estes três aspectos da LRF estão sendo executados no município de Restinga Sêca e seus reflexos na prestação de serviços públicos, que exercem um importante papel na promoção do desenvolvimento.

4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE RESTINGA SÊCA

A LRF, instituída no ano de 2000, tem como maior propósito primar por uma gestão fiscal responsável e promover o desenvolvimento, principalmente no que tange aos aspectos econômicos e sociais. A busca do equilíbrio das contas públicas, da transparência das ações governamentais no que tange à administração dos recursos públicos e o incentivo à participação popular são as três determinações da LRF que contribuem para o desenvolvimento. No caso específico do município de Restinga Sêca, a aplicação efetiva dos dispositivos da LRF pode contribuir para melhorias sociais e, conseqüentemente, dos indicadores analisados no capítulo anterior.

Contudo, a LRF somente poderá contribuir para o desenvolvimento se suas determinações legais forem aplicadas com eficiência, ou seja, se os órgãos públicos realmente trabalharem em prol do equilíbrio das contas públicas e os recursos forem otimizados em prol da população, o que somente é possível à medida que os gestores públicos primarem por uma administração transparente, possibilitando à população participar das escolhas das prioridades e fiscalizar a forma como os recursos estão sendo gastos. A população, por outro lado, precisa desenvolver a cultura participativa de forma a exercer os direitos a ela concedidos.

Tendo em vista o que foi mencionado, este capítulo tem como objetivo avaliar a gestão das finanças públicas e as práticas de transparência e participação popular no município de Restinga Sêca, considerados os principais instrumentos da LRF na busca do desenvolvimento econômico e social de uma região. A pesquisa consistiu em um estudo de caso constituindo-se em uma pesquisa descritiva. Os dados foram levantados a

partir de

pesquisa documental, de entrevistas não sistematizadas e da aplicação de questionários, estes digitados e analisados quantitativamente com uso do *Software* estatístico SPSS versão 11.0 (Statistical Package for Social Science).

Inicialmente avaliou-se a prática da LRF na ótica do Poder Público municipal, após a gestão das finanças públicas no período de 1996-2002 e a interação poder público/população a partir da avaliação dos mecanismos de transparência e participação popular. Por último, avaliou-se a prestação dos serviços públicos no período pós-LRF.

4.1 A PRÁTICA DA LRF EM RESTINGA SÊCA: AVALIAÇÃO NA ÓTICA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

O alcance de uma gestão fiscal responsável com equilíbrio financeiro, transparência das ações governamentais e participação popular depende da prática dos dispositivos da LRF, os quais estão embasados em quatro pilares básicos já definidos no capítulo 2: planejamento, controle, responsabilização e transparência. No sentido de verificar como a LRF está sendo praticada em Restinga Sêca avaliaram-se estes pilares básicos, bem como o envolvimento dos funcionários. Em outras palavras, o envolvimento, o planejamento, o controle, a responsabilização e a transparência foram as variáveis utilizadas para avaliar a prática da LRF.

As variáveis foram obtidas a partir de um questionário (Anexo G) aplicado aos funcionários do setor Administrativo do Poder Executivo e Legislativo com no mínimo 5 anos de exercício profissional no setor público⁶. No Poder Executivo o Setor Administrativo foi representado pelas secretarias de Administração, Finanças e Planejamento. Dos funcionários lotados nestas secretarias, dez preencheram os requisitos exigidos na pesquisa, sendo que nove responderam o questionário. No Poder

⁶ Tais parâmetros foram estabelecidos por considerar-se que os funcionários do Setor Administrativo são aqueles que trabalham diariamente com os dispositivos da LRF, apresentando maior conhecimento sobre o assunto. Além disso, os funcionários que estão no poder público há no mínimo 5 anos possuem experiência na administração em períodos anteriores e posteriores à LRF, podendo estabelecer comparações das práticas administrativas nos diferentes períodos.

Legislativo, apesar de não haver divisões organizacionais, considerou-se pertencente ao Setor Administrativo os funcionários responsáveis pelo Planejamento e Contabilidade e os vereadores que exercem ou exerceram o cargo de Presidência, com mais de 5 anos de atuação no setor público. Dois funcionários e dois vereadores enquadraram-se nos requisitos da pesquisa respondendo o questionário. No total, 13 funcionários responderam o questionário.

A mensuração e avaliação de cada variável foram realizadas a partir de métodos quantitativos utilizando-se o *software* estatístico SPSS versão 11.0 (Statistical Package for Social Science). Inicialmente foram criadas escalas formadas por um conjunto de questões que mensuraram cada uma das variáveis. Cada questão possui alternativas que formam os escores da escala, sendo que o número de pontos obtido na questão será o número da alternativa escolhida e o escore da escala será o somatório dos pontos obtidos no conjunto das questões respondidas⁷. A conceituação, os indicadores e as medidas de cada uma das variáveis mensuradas pelos funcionários do Poder Público municipal no período pós-LRF estão evidenciadas no Anexo H.

Para cada variável foi realizado o teste de fidedignidade que verifica a confiabilidade da escala aplicada (coeficiente *alpha*). Uma escala é fidedigna/confiável segundo Ramos (2002), se, quando aplicada à mesma amostra, produz consistentemente os mesmos resultados, ou seja, se o comportamento de uma pessoa varia muito de momento para momento ela não é fidedigna. O coeficiente de fidedignidade é o *alpha* que varia de 1 (alta) até 0 (baixa), sendo que em ciências sociais segundo Sellitz (1987), o coeficiente *alpha* acima de 0,60 é considerado suficiente. A escala criada para cada variável foi dividida em faixas a partir da distribuição de frequência (Anexo I). As faixas criadas para cada variável foram: baixa, média e alta. A variável foi considerada baixa do escore mínimo até a metade da escala; média quando acima da metade da escala até

⁷ Exemplo: A escala é formada por 8 questões e cada questão possui 4 alternativas sendo: 1ª alternativa = 1º ponto, 2ª alternativa = 2 pontos, 3ª alternativa = 3 pontos e 4ª alternativa = 4 pontos. O indivíduo que apresentar as seguintes respostas – questão 1=1ª alternativa, questão 2 = 2ª alternativa, questão 3= 2ª alternativa; questão 4 = 3ª alternativa, questão 5 = 3ª alternativa , questão 6 = 2ª alternativa, questão 7 = 3ª alternativa e questão 8 = 2ª alternativa, atingirá 18 pontos que é o escore da escala para este indivíduo. Salienta-se que esta escala vai de 8 pontos (se marcar em todas as questões a 1ª alternativa) a 32 pontos (se marcar em todas as questões a 4ª alternativa).

80% do valor da escala e alta quando superior a 80% do valor da escala.

TABELA 06 – Variáveis para avaliação da prática da LRF

Variável	Questões do questionário de avaliação da LRF na ótica do Poder Público municipal (Anexo G)	Coefficiente α	Escala	Grau da variável
Envolvimento	5, 6, 7, 10 e 11	0,7236	5 a 20 pontos	5 a 10 – baixo ; 13 a 16 – médio ; 17 a 20 – alto
Planejamento	14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23	0,8947	10 a 30 pontos	10 a 15 – baixo; 16 a 24 – médio ; 25 a 30 – alto
Controle	26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34	0,8487	9 a 27 pontos	9 a 13 – baixo ; 14 a 21 – médio; 22 a 27 – alto
Responsabilização	35, 36, 37, 38 39	0,8152	5 a 15 pontos	5 a 7 – baixa; 8 a 12 – média; 13 a 15 – alta
Transparência	40, 41, 42,43, 46, 47, 48, 50, 53	0,7563	9 a 27 pontos	9 a 13 – baixa; 14 a 21 – média; 22 a 27 – alta

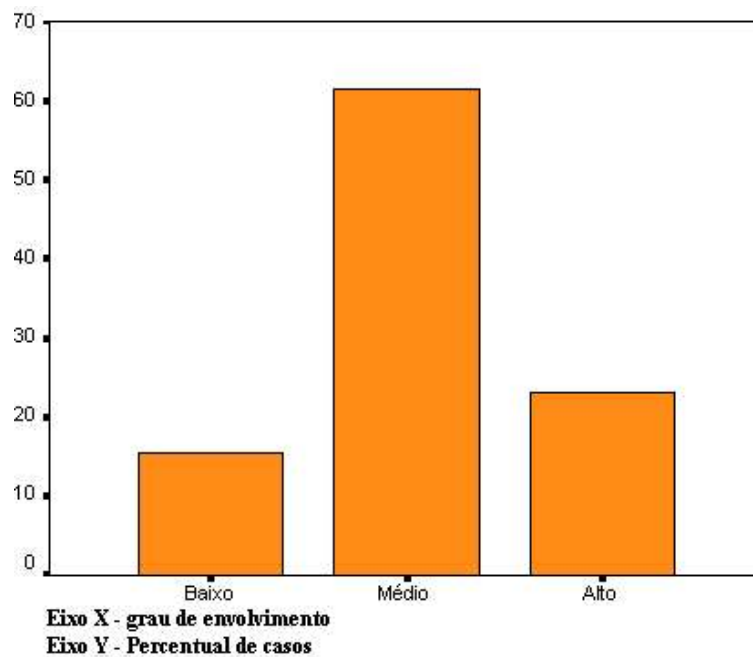
Fonte: elaborada pelo autor a partir do questionário (anexo G) e do *software* SPSS

Nota

a) cada questão que forma a variável envolvimento possui 4 alternativas (1 a 4 pontos), sendo que para as demais variáveis cada questão possui 3 alternativas (1 a 3 pontos).

Analizando o desempenho da variável *envolvimento* de acordo com os critérios estabelecidos, conclui-se que a maioria dos funcionários (61,5%) apresenta um grau de envolvimento médio no que tange à prática dos dispositivos da LRF, 23,10% possuem alto envolvimento e 15,40% baixo grau de envolvimento (Figura 14). A partir da análise de frequência das questões que formaram a escala evidenciou-se que a maior parte dos funcionários está se interagindo dos dispositivos da LRF e mantém-se informada da situação orçamentário-financeira do município. Contudo, apenas 15% participam assiduamente das audiências públicas, enquanto 46,20% participam algumas vezes e 38,5% nunca participam. A falta de participação por parte dos funcionários nas audiências realizadas é o fator que mais compromete o envolvimento.

FIGURA 14 – Grau de envolvimento dos funcionários



Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A Figura 15 evidencia os pontos alcançados na variável *envolvimento* por cada funcionário que respondeu o questionário (Anexo G), sendo que a média e a mediana das respostas ficaram respectivamente em 14,38 e 15 pontos, ou seja, em 71,9% e 75% do valor da escala.

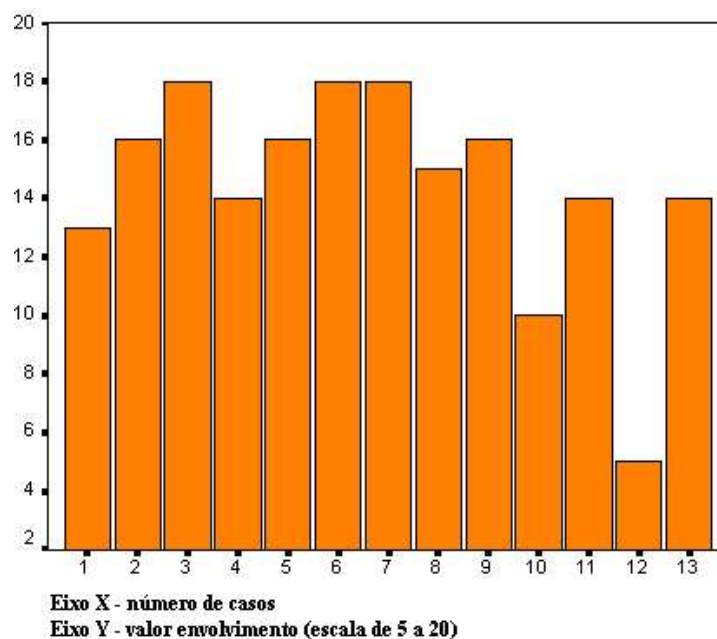


FIGURA 15 – Avaliação individual da variável envolvimento

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

O grau de *planejamento* é considerado alto pela maioria dos funcionários (53,80%) e médio para 30,8%, enquanto 15,40% não responderam e nenhum o considerou baixo (Figura 16). Isto deve-se, baseando-se nas questões que formaram a escala, principalmente ao aumento da preocupação dos gestores públicos em manter o equilíbrio financeiro a partir de um maior esforço na instituição, previsão e arrecadação dos tributos e, por outro lado, na avaliação da essencialidade das despesas e sua existência na previsão orçamentária. Por outro lado, verifica-se que os instrumentos orçamentários (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual), apesar de terem apresentado melhorias na sua elaboração na concepção da maioria dos funcionários, tendo em vista que passaram a ser elaborados com a participação de todas as secretarias e a realização de audiências públicas, representam em parte a realidade das receitas e despesas públicas e pouco são influenciados pelas audiências públicas realizadas. Entende-se que o planejamento melhorou no que tange às questões técnicas, contudo no que tange à participação da população neste processo não houve significativas alterações em relação ao período anterior à LRF quando as audiências públicas não eram realizadas.

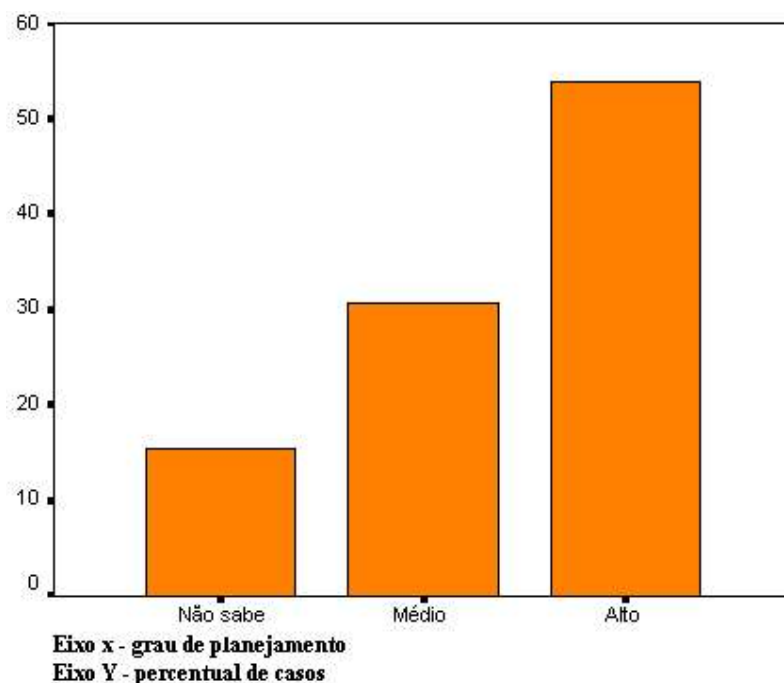


FIGURA 16 – Grau de planejamento

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A Figura 17 evidencia os pontos alcançados na variável *planejamento* por cada funcionário que respondeu o questionário (Anexo G), sendo que a média e a mediana das respostas ficaram respectivamente em 25 e 27 pontos, ou seja, em 83,33% e 90% do valor da escala.

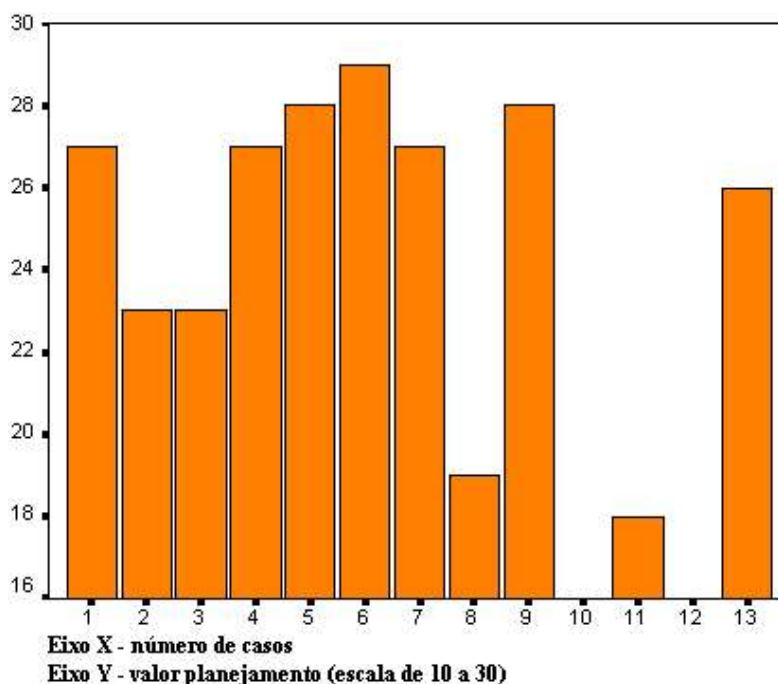


FIGURA 17 – Avaliação individual da variável planejamento

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

O grau de *controle* é considerado alto pela maioria dos funcionários (38,5%), médio por 23,10% e baixo por 7,7%, enquanto 30,8% não souberam responder (Figura 18). A partir da análise individual das questões que formam a escala, evidenciou-se que a maior eficiência do controle está nas receitas e despesas, tendo em vista que melhorou em relação aos anos anteriores à LRF segundo 76,9% dos funcionários, sendo que a maioria deles recebe, periodicamente, informações orçamentário-financeiras. O órgão de controle interno, na concepção de 84,70% dos funcionários, foi instituído para atender a exigências legais e apontamentos de irregularidades pelo Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE/RS) não partindo de uma necessidade interna de controles na gestão pública. Desta forma, para 76,9% dos funcionários o órgão de controle interno instituído não possui ou possui pouca efetividade prática. Em relação ao controle externo 69,20% dos funcionários julgaram que o controle exercido pelo Poder Legislativo

não é eficiente ou possui pouca atuação, continuando como era exercido em anos anteriores à instituição da LRF. Já o controle realizado pelo TCE/RS no município é considerado eficiente por 76,9% dos funcionários. Concluindo-se, tendo em vista a concepção dos funcionários, a melhoria do controle depende da maior atuação do órgão de controle interno instituído e do Poder Legislativo.

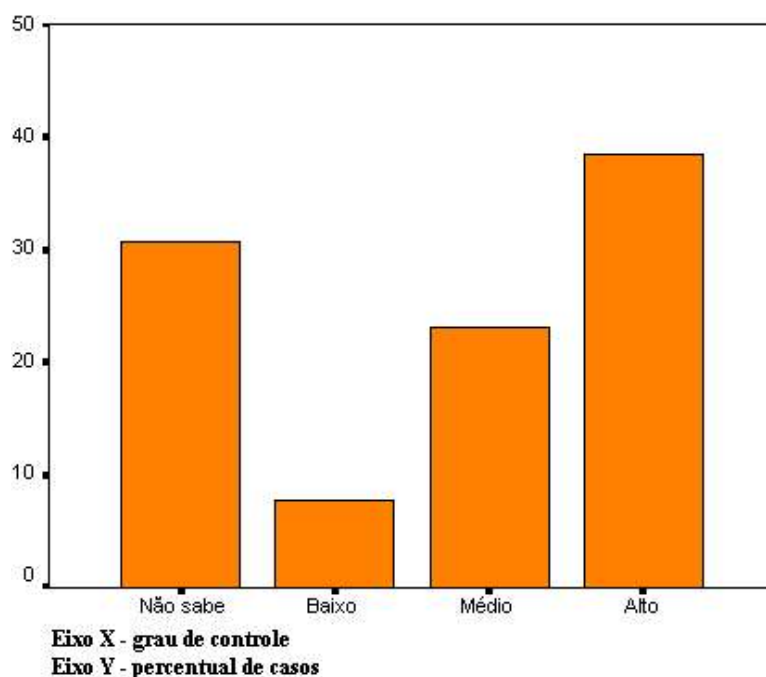


FIGURA 18 – Grau de controle

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A Figura 19 evidencia os pontos alcançados na variável *controle* por cada funcionário que respondeu o questionário (Anexo G), sendo que a média e a mediana das respostas ficaram respectivamente em 20, 33 e 22 pontos, ou seja, em 75,29%% e 81,48% do valor da escala.

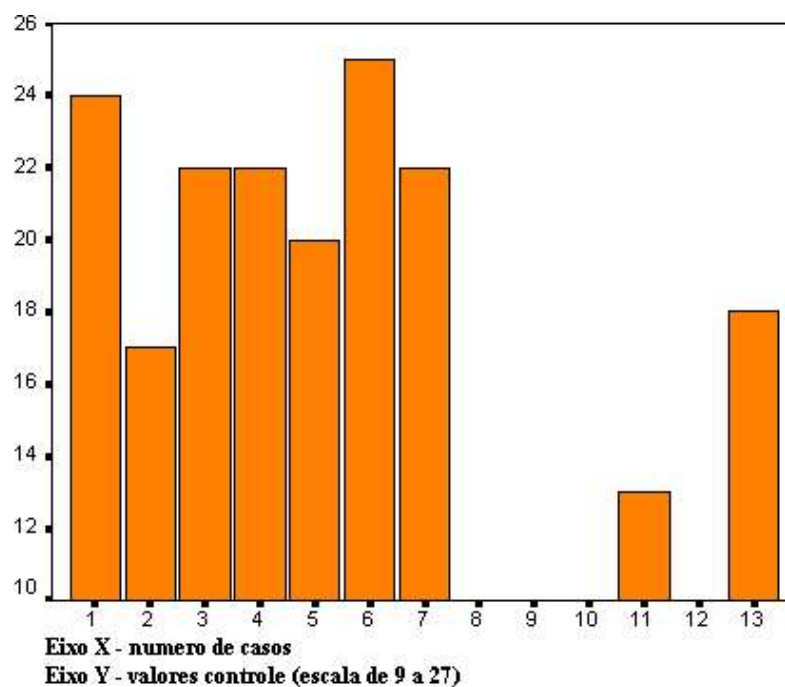


FIGURA 19 – Avaliação individual da variável controle

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

O grau de *responsabilização* é considerado alto para 46,20% e médio para 38,50% dos funcionários, sendo que 15,40% não souberam responder e nenhum o considerou baixo (Figura 20). A análise das questões que formaram a escala evidenciou que o aumento das punições instituído após a LRF e, conseqüentemente, da preocupação por parte dos gestores, está fazendo com que estes possuam maiores cuidados na gestão dos recursos públicos. Contudo, a efetividade no que tange à aplicação destas punições compromete a eficiência da responsabilização como mecanismo capaz de inibir gestores públicos na prática de atos irresponsáveis, tendo em vista que na concepção de 69,20% dos funcionários as punições são pouco eficientes, uma vez que poucos casos são penalizados. Logo, a eficiência da responsabilização depende da aplicação prática das punições estabelecidas, caso contrário os gestores poderão continuar praticando atos irresponsáveis na gestão dos recursos públicos, comprometendo os objetivos da LRF.

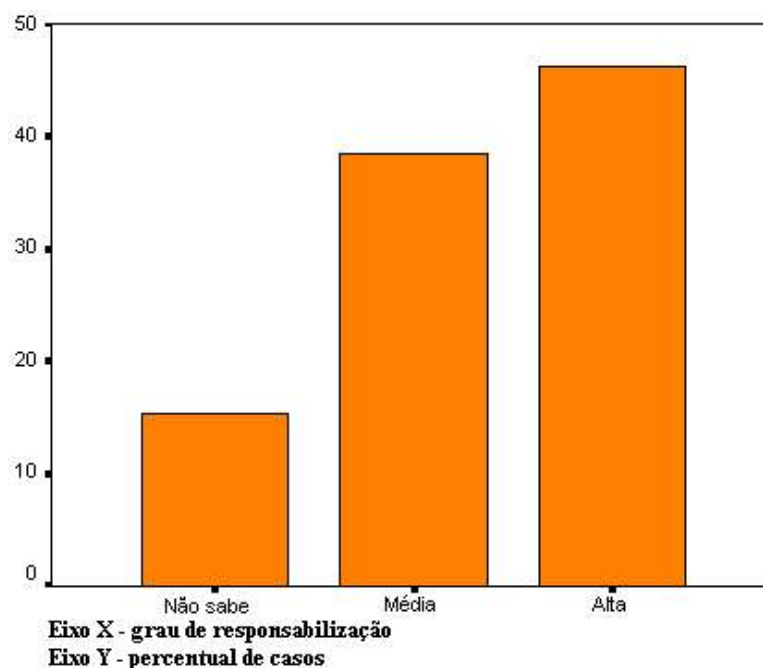


FIGURA 20 – Grau de responsabilização

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A Figura 21 evidencia os pontos alcançados na variável *responsabilização* por cada funcionário que respondeu o questionário (Anexo G), sendo que a média e a mediana das respostas ficaram respectivamente em 12,09 e 14 pontos, ou seja, em 80,6% e 93,33% do valor da escala.

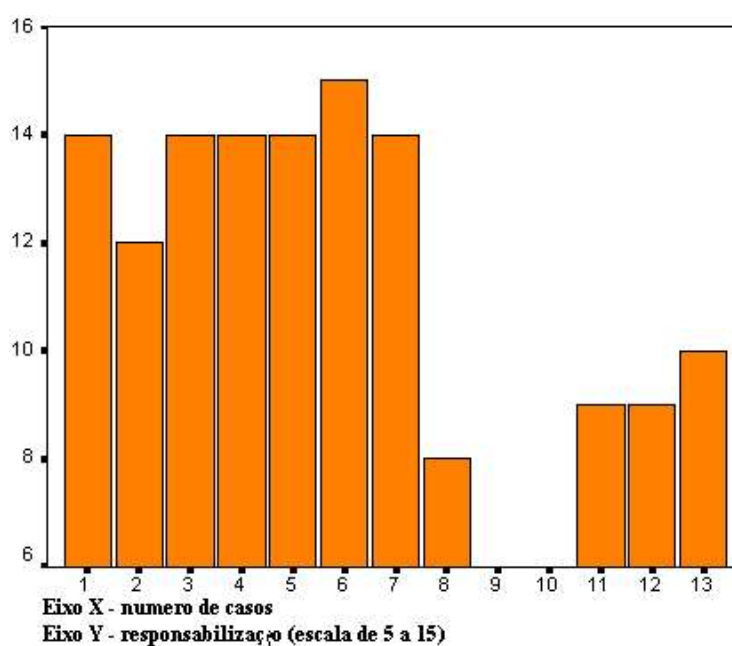


FIGURA 21 – Avaliação individual da variável responsabilização

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

O grau de *transparência* é considerado médio por 76,9% dos funcionários e baixo para 7,7%, sendo que nenhum considerou alto e 15,4% não responderam (Figura 22). A partir da análise das questões que formaram a escala, evidencia-se que, na concepção dos funcionários, houve uma melhoria na transparência das ações governamentais no período pós-LRF, tendo em vista que relatórios da gestão dos recursos públicos passaram a ser mais divulgados e foram implementadas as audiências públicas durante o processo orçamentário.

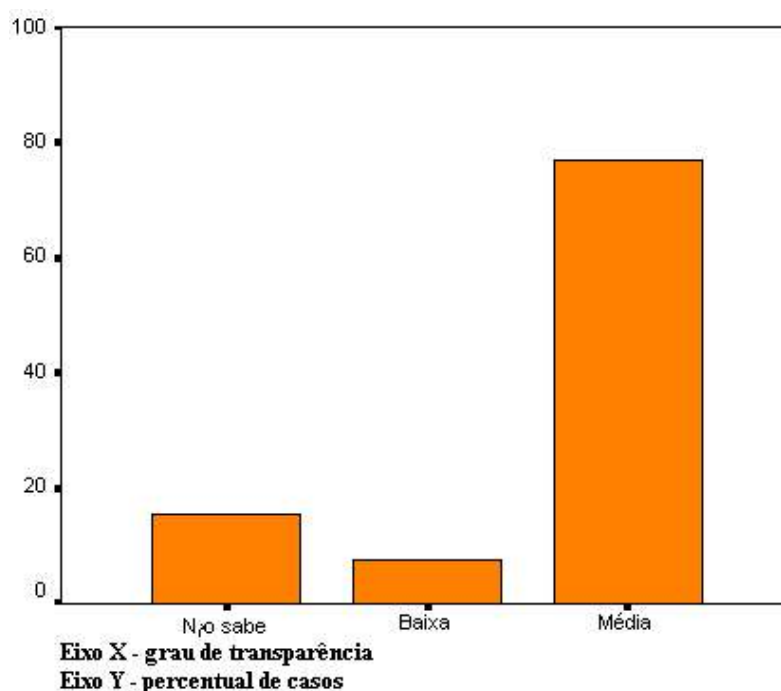


FIGURA 22 – Grau de transparência

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A Figura 23 evidencia os pontos alcançados na variável *transparência* por cada funcionário que respondeu o questionário (Anexo G), sendo que a média e a mediana das respostas ficaram respectivamente em 17,36 e 18 pontos, ou seja, em 64,29% e 66,66% do valor da escala.

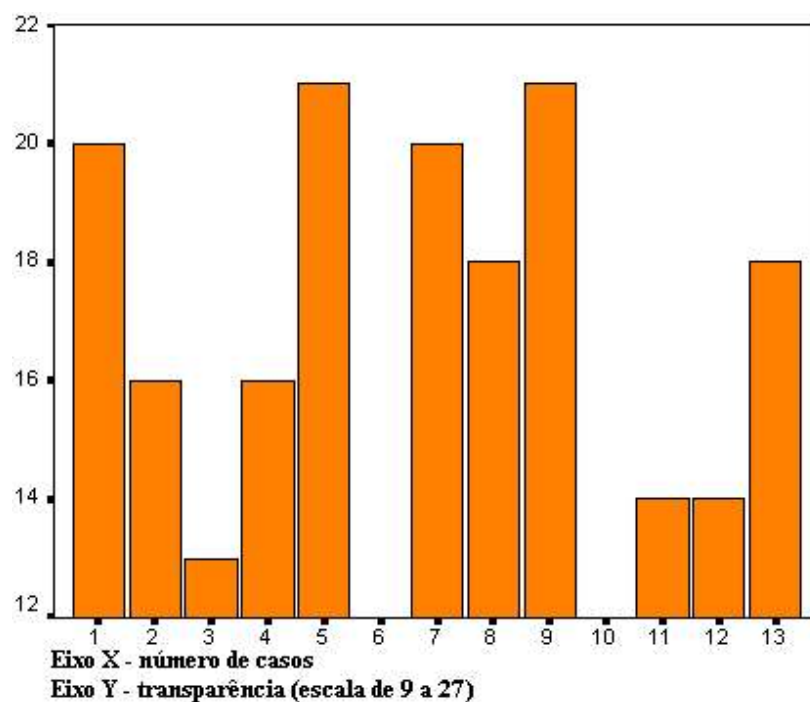


FIGURA 23 – Avaliação individual da variável transparência

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Segundo os funcionários, apesar dos relatórios de gestão fiscal estarem sendo divulgados, na concepção de 84,60% deles tais relatórios são acessíveis a uma minoria da população ou não são acessíveis, apresentando, de acordo com todos eles, um significativo grau de complexidade e não sendo entendidos pela maioria da população, que, de acordo com 84,6% dos funcionários, também não possui grande interesse em acompanhar as divulgações. Com relação às audiências públicas, embora estejam sendo realizadas, na concepção de 92,3% dos funcionários, possuem uma participação popular fraca e por parte do poder público há pouca iniciativa e pouca eficiência no sentido de conscientizar a população sobre a importância da sua participação. Como percebe-se, na concepção dos funcionários, os mecanismos de transparência foram instituídos, porém são pouco eficientes. Logo, a efetividade da transparência instituída pela LRF depende da otimização da forma como os relatórios são publicados e da criação de mecanismos que incentivem a população a participar das audiências públicas.

A partir da moda, da mediana, da média, dos valores máximos e mínimos dos escores observados na distribuição de frequência da cada variável (Anexo I), evidenciou-

se que a avaliação por parte dos funcionários ficou entre os graus médio e alto para todas as variáveis, sendo que a transparência foi a variável cuja média/mediana de respostas ficou mais distante do escore máximo da escala, configurando-se na variável com pior avaliação pelos funcionários. Por outro lado, a responsabilização apresentou a média/mediana de respostas mais próxima do valor máximo da escala, sendo a variável melhor avaliada, seguida do planejamento, do controle e do envolvimento. Salienta-se que, embora os escores obtidos tenham sido considerados médio/altos, todas as variáveis possuem deficiências quando avaliadas as questões de forma individual, o que pode influenciar na concretização das determinações legais – equilíbrio das contas públicas, transparência das ações governamentais e participação popular – consideradas instrumentos da LRF que contribuem na promoção do desenvolvimento econômico e social.

4.2 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO PERÍODO PÓS-LRF

Um dos requisitos para que uma comunidade desenvolva-se econômica e socialmente é que o Poder Público local possua recursos para promover a prestação de serviços nas diferentes áreas: educação, saúde, cultura, esporte e lazer, infra-estrutura urbana e rural, agricultura, etc. Neste sentido, a LRF instituiu dispositivos que primam pelo equilíbrio das contas públicas, que vão desde a otimização da arrecadação até o estabelecimento de limites e regras para a realização das despesas públicas, evitando exorbitantes folhas de pagamento, a prática de gastos desnecessários e o endividamento público que, há muito tempo, vem fazendo com que os governos gastem significativa parcela dos seus recursos no pagamento de juros em detrimento da aplicação nos serviços públicos, fundamentais para a melhoria das condições de vida da população.

No sentido de avaliar o comportamento das finanças públicas de Restinga Sêca no período pós-LRF, realizou-se uma análise comparada da gestão fiscal no período 1996-2002, abrangendo anos anteriores e posteriores à instituição da LRF. A análise foi realizada a partir de indicadores financeiros estabelecidos com base nas principais exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos indicadores utilizados pelo Conselho

Federal de Contabilidade (CFC) para a concessão do Prêmio CFC de Gestão Fiscal Responsável, aprovado pela Resolução CFC nº 954/2003 e nas definições do Tribunal de Contas do Estado do RS sobre os dispositivos da Lei.

a) Índice de Arrecadação Própria

Este indicador visa evidenciar o comportamento da arrecadação própria em relação à arrecadação total, tendo em vista que de acordo com o artigo 11 da LRF constitui-se em um dos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação. Além disso, o artigo 14 da LRF prima pela efetiva arrecadação das receitas municipais. Assim, define-se o Índice de Arrecadação Própria como (RP/ROT), em que:

RP = Receita Própria: somatório das receitas correntes tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras receitas correntes e das receitas de capitais provenientes da alienação de bens e amortização de empréstimos concedidos.

ROT = Receita Orçamentária Total: somatório da receita orçamentária efetivamente recebida no ano.

b) Resultado Orçamentário

Este indicador visa evidenciar o déficit ou superávit orçamentário auferido no período, sendo um termômetro para mensurar a situação financeira durante a execução orçamentária. Os déficits orçamentários são grandes responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas que é combatido pela LRF. O resultado orçamentário é definido como (RO/ DO), sendo:

RO = Receita Orçamentária: Total das receitas orçamentárias correntes e de capital efetivamente recebidas no ano.

DO = Despesa Orçamentária: Total das despesas orçamentárias correntes e de capitais empenhadas no ano.

c) Despesas com pessoal

Este indicador visa evidenciar o comprometimento da receita corrente líquida do município com os gastos de pessoal, que, de acordo com o art. 20, inciso III da LRF, não podem ser superiores a 54% da receita corrente líquida para gastos com pessoal do executivo e 6% da receita corrente líquida para gastos com pessoal do legislativo. O indicador é definido como (DP/RCL), sendo:

DP = Despesas com Pessoal: de acordo com o art. 18 da LRF, as despesas com pessoal incluem o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, horas extras e vantagens pessoais de quaisquer naturezas, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Atendendo às disposições do Tribunal de Contas do RS (TCE/RS), no cálculo das despesas com pessoal desconsideram-se os gastos com pensionistas (decisão unânime do Tribunal Pleno no Processo nº 9642/00-7) e deduz-se a receita de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos do trabalho (decisão unânime do Tribunal Pleno no Processo nº 676/02-4).

RCL = Receita corrente líquida: de acordo com o art. 2º, inciso IV da LRF, a receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes deduzidas, no caso dos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas

provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal de 1988. Em atendimento às disposições do Tribunal de Contas do RS, no cálculo da RCL também deve ser deduzido o valor da receita do IRRF sobre rendimentos do trabalho (decisão unânime do Tribunal Pleno no Processo nº 676/02-4).

De acordo com o art. 18, § 2º da LRF, a despesa total com pessoal é apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

d) Índice de Endividamento 1 – longo prazo

Este indicador visa evidenciar o percentual da dívida consolidada do município em relação à RCL. É obtido pela razão da Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida (RCL).

A Dívida Consolidada, de acordo com a resolução 40 em seu art. 1º, § 1º, inciso III, é o montante total, apurado sem duplicidades, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos e das operações de crédito, que, embora no prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento.

e) Índice de Endividamento 2

Este indicador visa evidenciar se a dívida consolidada líquida do município está dentro dos limites impostos pela Resolução 40 do Senado Federal, ou seja, a dívida consolidada líquida do município deve representar no máximo 1,2 vezes a receita corrente líquida municipal conforme o art. 3º, inciso II da referida resolução.

De acordo com a Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2000, art. 1º, § 1º, inciso V considera-se Dívida Consolidada Líquida (DCL), a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. O Tribunal de Contas do RS, por sua vez, considera que a Dívida Consolidada Líquida é a diferença entre a dívida consolidada e as deduções do saldo positivo apurado, quando o total do Ativo Disponível mais os Haveres Financeiros for maior que o saldo das Obrigações Financeiras ($DCL = DC - (AD + HF - OF)$). O cálculo da dívida consolidada líquida para o município de Restinga Sêca, foi realizado considerando o conceito do TCE/RS.

f) Capacidade financeira de curto prazo = AF disp/PF rap

Este indicador visa evidenciar se o município possui disponibilidades suficientes para pagar suas obrigações de despesa de curto prazo atendendo ao disposto no art. 42 da LRF. O indicador é calculado pela fórmula (AF_{disp}/PF_{rap}), em que:

AF_{disp} = Ativo Financeiro (disponibilidades): no ativo financeiro serão consideradas as disponibilidades de recursos em caixa, bancos conta movimento, bancos contas vinculadas e bancos conta aplicação.

PF_{rap} = Passivo Financeiro (restos a pagar): no passivo financeiro serão considerados os restos a pagar processados e não processados existentes.

Os indicadores conceituados foram calculados no município de Restinga Sêca com base nas informações orçamentário-financeiras extraídas dos demonstrativos de encerramento dos exercícios de 1996 a 2002 (Anexo J).

TABELA 07 – Indicadores Orçamentário-Financeiros, município de Restinga Sêca, 1996-2002

Indicadores da Gestão Fiscal (LRF)		ANOS						
		ANTES LRF				APÓS LRF		
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Índice de arrecadação própria	RP/ROT x 100	10,84%	13,56%	11,13%	8,74%	8,01%	10,33%	10,58%
Resultado orçamentário (%)	ROT/DOT x 100	-6,18%	3,23%	-3,70%	-0,58%	4,13%	3,84%	5,35%
Despesas com pessoal	DP/RCL x 100	55,24%	49,71%	42,00%	42,81%	42,45%	39,53%	39,94%
Índice de endividamento 1-longo prazo	DC/RCL x 100	18,93%	18,78%	11,45%	6,67%	1,34%	0,73%	0,97%
Índice de endividamento 2-longo prazo	DC-(AF-OF)/RCL x 100	18,93%	18,78%	11,45%	6,67%	1,34%	0,00%	0,00%
Capacidade financeira de curto prazo	AFdisp./PFrap	0,07	0,05	0,42	0,38	0,93	1,36	2,87

Fonte: elaborada pelo autor com base nos demonstrativos de encerramento dos exercícios 1996-2002 do município de Restinga Sêca, RS

A partir dos indicadores do município verificou-se que:

- o índice de arrecadação própria sofreu decréscimo no período pós LRF, tendo em vista que entre 1996-1999 representava uma média de 11,06% e entre 2000-2002 tal média caiu para 9,64% do total arrecadado;
- o resultado orçamentário apresentou melhorias no período pós LRF tendo em vista que entre 1996-1999 houve um déficit médio de 1,81%, enquanto no período pós LRF evidenciou-se um superávit médio de 4,44%;
- o índice de despesa com pessoal reduziu no período pós LRF, passando de uma média de 47,44% nos anos 1996-1999 para 40,64% da RCL nos anos 2000-2002;
- os índices de endividamento a longo prazo apresentaram significativa redução no período pós-LRF. A dívida consolidada no período 1996-1999 representava 13,95% da RCL caindo para 1,01% da RCL no período pós-LRF. Já na proporção da Dívida Consolidada Líquida em relação a RCL percebeu-se uma redução ainda maior, chegando a zero nos últimos dois anos;
- a capacidade financeira de curto prazo apresentou melhorias no período pós LRF, tendo em vista que na média no período 1996-1999 o município possuía apenas R\$ 0,23 centavos para cada R\$ 1,00 real de dívida e no período 2000-2002 esta situação se inverteu, passando o município a possuir em média R\$ 1,72 reais de disponibilidades para cada R\$ 1,00 de dívida.

Tendo em vista a análise dos indicadores orçamentário-financeiros do município percebeu-se que, embora não tenha otimizado sua arrecadação própria, houve um maior

controle nas receitas e despesas melhorando a situação financeira no período pós-LRF e, conseqüentemente, reduzindo o endividamento a curto e longo prazo. A situação orçamentário-financeira evidenciada comprova que a eficiência do planejamento e do controle, pelo menos no que diz respeito às receitas e despesas públicas, bem como a preocupação dos gestores com a responsabilização pelo não cumprimento da LRF, influenciaram no alcance do equilíbrio das finanças do município. Restinga Sêca inclusive ganhou o Certificado de Gestão Fiscal Responsável concedido pelo Conselho Federal de contabilidade⁸ relativo ao exercício financeiro de 2002 por enquadrar-se nos limites estabelecidos pela LRF.

Tendo em vista a análise realizada, pode-se dizer que em Restinga Sêca a LRF está conseguindo atingir o seu objetivo específico de promover o equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a estabilidade de preços e representando uma administração com maior capacidade de otimizar a aplicação dos recursos em prol da população, o que, conforme já mencionado anteriormente, é fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Este entende-se ser o primeiro passo da administração pública de Restinga Sêca com vistas ao desenvolvimento local.

Contudo, para ter resultado efetivo é necessário que a aplicação dos recursos públicos seja feita nas necessidades da comunidade. De nada adianta o Poder Público estar financeiramente equilibrado, enquadrando-se nas determinações legais e recebendo pareceres positivos dos órgãos fiscalizadores se, por outro lado, a aplicação de recursos não está sendo realizada de forma otimizada no sentido de promover a

⁸ O Conselho Federal de Contabilidade instituiu o prêmio CFC de gestão fiscal responsável para incentivar as prefeituras e estados brasileiros a se adaptarem à Lei de Responsabilidade fiscal e a investirem nas áreas de saúde e ensino. A premiação é realizada em quatro modalidades: O Certificado de Gestão Fiscal Responsável premia aquelas administrações públicas que melhor atingirem índices de despesa com pessoal, índice de endividamento, esforço para eliminação do déficit financeiro, realização de audiências públicas e atuação do controle interno. Já o Certificado de Gestor Consciente vai para as prefeituras que melhor atingirem os índices de aplicação de recursos na área de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino. Um outro tipo de premiação são as menções honrosas “Rumo à LRF” - concedida às prefeituras que comprovarem comportamento evolutivo na adaptação à LRF - e “Campeão de Arrecadação” - concedida às prefeituras que comprovarem comportamento evolutivo na sua arrecadação.

melhoria das condições de vida da população. Para tanto, a administração pública deve ser realizada de forma transparente e em conjunto com a população, instrumentos estes previstos pela LRF. Tal afirmação é confirmada na concepção dos funcionários (anexo G, questões 55-56), tendo em vista que 76,90% deles reconhecem que o equilíbrio das contas públicas não é o principal fator, mas um dos fatores responsáveis pela promoção da melhoria das condições de vida da população, sendo que a efetividade da informação das ações governamentais e a participação popular na administração pública possuem, na concepção de 69,2% dos funcionários, muita influência na melhoria das condições de vida da população.

Logo, percebe-se que a contribuição efetiva da LRF para o desenvolvimento econômico e social depende não somente do equilíbrio financeiro mas, também, de um poder público integrado à população e, por outro lado, de uma população ativa na administração pública, ou seja, uma população informada e disposta a participar reivindicando seus direitos e exercendo seus deveres. O legislador, ao inserir na LRF mecanismos de transparência e participação popular, reconheceu a importância de uma das características do desenvolvimento sustentável defendida por Casarotto Filho e Pires (1998) consubstanciada na descentralização e participação social. Neste sentido, saber como está a interação poder público/população é fundamental para avaliar a contribuição da LRF para o desenvolvimento econômico e social do município.

4.3 A INTERAÇÃO PODER PÚBLICO/POPULAÇÃO: AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O regime democrático, instituído no Brasil em 1985, reconheceu o direito de todos os membros da sociedade de participarem das decisões políticas, direta ou indiretamente. Desde então, cada vez mais acredita-se na importância da interação poder público/população para a promoção do desenvolvimento. Segundo Bava (2000, p.10) “não é possível pensar um projeto de desenvolvimento como algo de competência exclusiva do Estado, dissociado dos atores sociais e políticos que se fazem presentes, especialmente dos novos atores coletivos que se constituem enquanto representação popular”. Se para o desenvolvimento necessita-se mais do que o crescimento do produto,

a melhoria das condições sociais da população, logicamente não se pode pensar em políticas públicas sem a participação popular. É neste sentido que a descentralização, a transparência das decisões, a participação dos cidadãos na formulação, gestão e controle das políticas públicas são elementos recentes que conformam um novo modelo de gestão pública.

Neste contexto, a LRF ao primar por uma gestão fiscal responsável instituiu em seu Capítulo IX mecanismos de transparência, controle e fiscalização a partir da divulgação dos instrumentos de planejamento, das prestações de contas e de relatórios da execução orçamentária e gestão fiscal, bem como incentivou a participação popular através da obrigatoriedade da realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. A partir de então, governantes passaram a publicar seus relatórios e realizar as audiências públicas. Resta saber se estas medidas estão sendo eficientes, tendo em vista que a interação Poder Público/população não depende somente de uma obrigatoriedade legal mas do interesse e convicção destes atores no que tange à eficiência dos mecanismos de transparência e participação popular na promoção da melhoria das condições de vida e, conseqüentemente, do desenvolvimento. Salienta-se que o Poder Público exerce um importante papel no sentido de informar e conscientizar a população sobre a importância de sua participação na gestão pública, o que é ratificado por Bava ao afirmar que:

Se entendemos por governabilidade a capacidade de um governo implementar um determinado projeto de desenvolvimento, e se esse projeto de desenvolvimento depende da capacidade dos atores coletivos populares desenvolverem uma atuação propositiva nos espaços públicos municipais, cabe aos governos democráticos atuarem no sentido do fortalecimento dos atores coletivos populares e de sua capacidade propositiva (2000, p11).

Tendo em vista o que foi mencionado, o primeiro passo para a população participar da administração pública, seja através do acompanhamento dos orçamentos e dos relatórios de gestão, seja através das audiências públicas, é possuir conhecimento sobre este direito e ao mesmo tempo, dever que lhe foi concedido. Neste sentido, avaliou-

se inicialmente o conhecimento da população a respeito da LRF e do seu direito de obter informações sobre a gestão pública, bem como o interesse do Poder Público em manter a população informada sobre seus direitos e deveres a partir da divulgação das legislações. Após realizou-se a avaliação dos mecanismos de transparência e participação popular praticados em Restinga Sêca.

Para tanto, além das informações obtidas junto às secretarias de planejamento e finanças do município, aplicou-se um questionário (Anexo K), que foi respondido por uma amostra representativa com 257 pessoas alfabetizadas e residentes na zona urbana do município há no mínimo 10 anos, considerando uma margem de erro de 5% e um nível de confiança de 90%. A amostra foi obtida por cotas de sexo, idade e local de residência. As cotas de sexo e idade foram definidas a partir dos dados do censo IBGE 2000. As cotas de local de residência foram definidas a partir de informações obtidas junto à secretaria de Planejamento e ao Setor de Engenharia da Prefeitura Municipal, tendo em vista que o município não possui controle oficial da população urbana residente por local. Salienta-se que o IBGE possui o controle da população apenas separado em zona urbana e rural, não distinguindo os diferentes setores da zona urbana. As cotas de residência foram definidas visando obter uma estratificação por classe social, de forma a identificar as características econômicas da população.

Assim, conforme metodologia de cálculo evidenciada no Anexo L, considerando a amostra de 257 pessoas, foram entrevistados 127 homens e 130 mulheres, divididos em faixas etárias de 20 a 29 anos, 30 a 39 anos, 40 a 49 anos e mais de 50 anos. Para a definição das cotas de local de residência, com base no mapa do perímetro urbano da cidade, o município foi dividido em 6 setores: setor 1-Centro, setor 2-Bairro São Luiz, setor 3- Vila Felin, setor 4-Vila Progresso , setor 5-Vila Pelizário, setor 6-Loteamento Iberê Camargo e setor 7-Viação Férrea. A partir desta divisão, baseando-se na área ocupada e no contingente populacional residente estimado, foram realizadas 124 pesquisas no setor 1, 64 no setor 2, 22 no setor 3, 6 no setor 4, 20 no setor 5, 6 no setor 6 e 15 no setor 7. Este critério foi a alternativa possível de ser utilizada, tendo em vista não haver dados oficiais que possibilitassem a divisão da população identificando suas características econômicas. Além disso, segundo o Secretário de Planejamento do município, a pesquisa se torna mais útil para o Poder Público se realizada considerando

estes setores, tendo em vista que os planos governamentais são elaborados para atender as necessidades da população residente em cada um deles.

4.3.1 O conhecimento da população e o interesse do gestor público

O conhecimento da população foi avaliado pelas questões 7, 8 e 11 do questionário (Anexo K). A partir das respostas verificou-se que 72,7% da população já ouviram falar na LRF, contudo apenas 31,6% têm noção do seu conteúdo, ou seja, apenas 31,6% sabem dos direitos e deveres instituídos por esta Lei. No que tange ao acesso às informações contidas nos planos e orçamentos do município, informações sobre o recebimento e aplicação de recursos, informações sobre a situação financeira, 68,2% da população reconhece estar consciente deste direito. Porém, a maior parte da população manifestou não saber os procedimentos para obter estas informações.

Considerando um nível de significância de 0,05, constatou-se a partir da realização do teste estatístico do qui quadrado (Anexo M) que há uma associação entre o local de residência e o conhecimento sobre a existência da LRF (questão 7). A população residente no Setor 1-Centro está mais informada sobre a existência da LRF do que a população residente nos demais setores (Tabela 08).

TABELA 08 – Cruzamento: Local de residência x Você já ouviu falar na LRF?

			Você já ouviu falar na LRF?		Total
			não	sim	
Local de residência	Setor 1 - Centro	número	22	101	123
		%	17,90%	82,10%	100,00%
	Demais Setores	número	48	85	133
		%	36,10%	63,90%	100,00%
Total		número	70	186	256
		%	27,30%	72,70%	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Também verificou-se, a partir do teste estatístico do qui quadrado, que há uma associação entre o sexo e o conhecimento da existência da LRF. Neste sentido,

evidenciou-se que os homens possuem maior conhecimento sobre a existência da LRF do que as mulheres (Tabela 09).

TABELA 09 – Cruzamento: Sexo x Você já ouviu falar na LRF?

			Você já ouviu falar na LRF?		Total
			não	sim	
sexo	masculino	número	27	100	127
		%	21,30%	78,70%	100,00%
	feminino	número	43	86	129
		%	33,30%	66,70%	100,00%
Total		número	70	186	256
		%	27,30%	72,70%	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Quando realizados os cruzamentos da variável local de residência com as questões 8 e 11 verificou-se, a partir do teste estatístico do qui quadrado (Anexo M), a um nível de significância de 0,05, que houve associação entre o local de residência e a noção sobre o conteúdo da LRF e, por outro lado, não houve associação entre o local de residência e o conhecimento sobre o direito do acesso às informações contidas nos planos e orçamentos do município. Assim, há uma diferença significativa na noção sobre o conteúdo da LRF entre a população residente no centro e a residente nos demais setores, sendo que aquela residente no centro possui maiores noções sobre o conteúdo da LRF (Tabela 10). A partir do cruzamento da variável o sexo com as questões 8 e 11 verificou-se que não houve associação, ou seja, não houve uma diferença significativa no conhecimento do conteúdo da LRF e do direito de obter informações sobre os planos e orçamentos do município entre homens e mulheres.

TABELA 10 – Cruzamento: Local de residência x Você tem noção do conteúdo da

			Você tem noção do conteúdo		Total
			não	sim	
Local de residência	Setor 1 - Centro	número	72	51	123
		%	58,50%	41,50%	100,00%
	Demais Setores	número	103	30	133
		%	77,40%	22,60%	100,00%
Total		número	175	81	256
		%	68,40%	31,60%	100,00%

LRF?

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Já quando realizado o cruzamento entre grau de escolaridade e as três questões utilizadas para mensurar o conhecimento da população (Anexo M), verificou-se, a um nível de significância de 0,05, a partir do teste estatístico do qui quadrado, que o grau de escolaridade da população que possui maior conhecimento sobre a existência da lei (questão 7), seu conteúdo (questão 8) e do direito de obter informações sobre a gestão pública, mais especificamente em relação ao aspecto financeiro (questão 11), é superior ao grau de escolaridade da população que possui menor grau de conhecimento formal no que tange às questões referidas. Em outras palavras, o conhecimento da população sobre a LRF e seu direito de obter informações da gestão pública está relacionado com o grau de escolaridade, o que pode ser visualizado nas Tabelas 11, 12 e 13 a seguir.

TABELA 11 – Cruzamento: Grau de escolaridade x Você já ouviu falar na LRF?

			Você já ouviu falar na LRF?		Total
			não	sim	
Grau de Escolaridade	fundamental incompleto	número	46	70	116
		%	39,70%	60,30%	100,00%
	fundamental completo	número	7	24	31
		%	22,60%	77,40%	100,00%
	médio incompleto	número	9	19	28
		%	32,10%	67,90%	100,00%
	médio completo	número	7	48	55
		%	12,70%	87,30%	100,00%
	superior incompleto	número	1	13	14
		%	7,10%	92,90%	100,00%
Total		número	70	186	256
		%	27,30%	72,70%	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

TABELA 12 – Cruzamento: Grau de escolaridade x Você tem noção do conteúdo da LRF?

			Você tem noção do conteúdo da LRF?		Total
			não	sim	
Grau de Escolaridade	fundamental incompleto	número	95	21	116
		%	81,90%	18,10%	100,00%
	fundamental completo	número	24	7	31
		%	77,40%	22,60%	100,00%
	médio incompleto	número	14	14	28
		%	50,00%	50,00%	100,00%
	médio completo	número	34	21	55
		%	61,80%	38,20%	100,00%
	superior incompleto	número	4	10	14
		%	28,60%	71,40%	100,00%
Total		número	175	81	256
		%	68,40%	31,60%	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

TABELA 13 – Cruzamento: Grau de escolaridade x Conhecimento direito de informação

			Você sabia que, como cidadão, pode ter acesso às informações contidas nos planos e orçamentos do Município e sua execução?		Total
			não	sim	
Grau de Escolaridade	fundamental incompleto	número	43	71	114
		%	37,70%	62,30%	100,00%
	fundamental completo	número	10	21	31
		%	32,30%	67,70%	100,00%
	médio incompleto	número	8	21	29
		%	27,60%	72,40%	100,00%
	médio completo	número	17	38	55
		%	30,90%	69,10%	100,00%
	superior incompleto	número	2	12	14
		%	14,30%	85,70%	100,00%
	superior completo	número	1	10	11
		%	9,10%	90,90%	100,00%
	pós graduação	número		1	1
		%		100,00%	100,00%
Total		número	81	174	255
		%	31,80%	68,20%	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

O teste estatístico do qui quadrado (Anexo M) também foi aplicado no cruzamento entre a faixa etária da população e o grau de conhecimento mensurado pelas questões 7, 8 e 11. Verificou-se que somente a questão 8, que avalia se a população possui noção do conteúdo regulamentado pela LRF, apresentou uma diferença significativa, ou seja, a noção sobre o conteúdo da LRF daqueles que possuem idade entre 20 e 39 anos é superior àquela verificada na população com faixa etária a partir de 40 anos (Tabela 14).

TABELA 14 – Cruzamento: Faixa etária x Conhecimento direito de informação

			Você sabia que, como cidadão, pode ter acesso às informações contidas nos planos e orçamentos do Município e sua execução?		Total
			não	sim	
Faixa Etária	20 a 29 anos	número	21	42	63
		%	33,30%	66,70%	100,00%
	30 a 39 anos	número	13	51	64
		%	20,30%	79,70%	100,00%
	40 a 49 anos	número	22	33	55
		%	40,00%	60,00%	100,00%
	50 ou mais anos	número	25	48	73
		%	34,20%	65,80%	100,00%
Total		número	81	174	255
		%	31,80%	68,20%	100,00%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A partir da análise realizada percebeu-se que a população precisa estar mais informada da existência de leis como a LRF, principalmente o sexo feminino, a população não residente no centro da cidade e a população com menor grau de escolaridade, tendo em vista que estes segmentos da população apresentaram menor conhecimento da existência da LRF considerando o teste estatístico do qui quadrado. Além disso, a população precisa ter conhecimento sobre o que regulamenta esta lei para que possa exercer seus direitos e deveres, sobretudo aquela residente fora do centro da cidade, com menor escolaridade e de maior faixa etária, na qual verificou-se, a partir do teste do qui quadrado, uma diferença significativa no nível de conhecimento sobre o que regulamenta a LRF. Outro passo importante é a população não somente saber que possui direito a obter informações sobre a gestão pública, mas também saber quais os procedimentos devem ser tomados para obtê-las.

Neste sentido, o Poder Público exerce um papel de fundamental importância, pois cabe a ele, no exercício da governabilidade, fortalecer a população mantendo-a informada e incentivando sua participação na administração pública conforme afirma Bava (2000). Considerando o questionário aplicado (Anexo K, questões 9 e 10), evidenciou-se que apenas 16% da população afirmaram que o Poder Público realizou divulgações sobre a LRF, sendo que 23,3% afirmam que tais divulgações não ocorreram

e 60,7% não sabem. Segundo informações do Poder Executivo, as divulgações foram realizadas por meio da rádio local. A partir da verificação das matérias anunciadas evidenciou-se que o Poder Público deu ênfase a dispositivos relacionados aos limites e proibições da LRF e não aqueles que regulamentam a obrigatoriedade da transparência e da participação da população, concedendo-lhe maior poder de informação e fiscalização da administração pública.

Tendo em vista a falta de informação sobre a divulgação da LRF, a partir dos resultados anteriormente evidenciados, pode-se afirmar que as divulgações realizadas não conseguiram atingir a maior parte da população. Isto se comprova a partir da opinião expressa pela população sobre o interesse do poder público em mantê-la informada, tendo em vista que enquanto 28,4% entendem haver interesse, 41,2% expressam que não há interesse e 30% não souberam responder. Assim, recomenda-se que a forma de divulgação realizada seja reconsiderada pelos gestores públicos, tanto no que diz respeito ao meio de divulgação quanto no que se refere ao conteúdo publicado. Como alternativas sugere-se a realização de palestras na região central, nos bairros, vilas e nas localidades do interior, bem como a elaboração de materiais explicativos.

Salienta-se que a falta de informação evidenciada também pode ter sido influenciada pela falta de interesse da população. Segundo o questionário aplicado aos funcionários do Poder Público Municipal (Anexo G, questão 43), 84,6% deles entende que a população não possui grande interesse em manter-se informada sobre as divulgações realizadas pelo Poder Público. Contudo, seja qual for o motivo que causou esta falta de informação da população, o Poder Público continua exercendo um papel fundamental, pois cabe a ele não só manter a população informada, como também conscientizá-la da importância de ser agente ativo no que tange ao acompanhamento das ações governamentais. Este é um compromisso advindo do exercício da governabilidade, tendo em vista que o eficiente projeto de desenvolvimento da comunidade não é resultado da ação unilateral do gestor, mas da interação Poder Público/população.

4.3.2 Avaliação dos instrumentos de transparência e participação popular

Como já mencionado anteriormente, a LRF instituiu a transparência na gestão fiscal reforçando o princípio da publicidade já existente na Constituição Federal em seu art. 37. A transparência preconizada pela LRF é consolidada através da publicação dos instrumentos de planejamento, prestações de contas e relatórios da execução orçamentária e gestão fiscal, bem como da obrigatoriedade da realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento. Relacionando os instrumentos da LRF com os definidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE (2003)), os governos fortalecem suas relações com os cidadãos a partir de três instrumentos:

- a) **informação:** o governo divulga as informações sobre a formulação de políticas por sua própria iniciativa ou os cidadãos acessam as informações de acordo com suas necessidades;
- b) **consulta:** o governo pergunta e recebe respostas dos cidadãos sobre a formulação de políticas; e
- c) **participação ativa:** os cidadãos se envolvem ativamente na tomada de decisão e na formulação de políticas públicas.

Por meio do questionário aplicado em uma amostra representativa da população (Anexo K), avaliou-se a efetividade dos instrumentos de transparência e participação popular praticados no município. Através das questões 12 a 18 avaliou-se a divulgação dos relatórios da gestão fiscal, incluindo o recebimento de recursos e a realização de despesas e outros relatórios de prestações de contas; através das questões 19 a 21 avaliou-se o programa de *Teleparticipação* e através das questões 22 a 28 avaliaram-se as audiências públicas.

- a) **Avaliação dos mecanismos de informação:** divulgação dos relatórios da gestão fiscal

As informações sobre a gestão fiscal são realizadas de forma periódica através da

publicação nos murais da Prefeitura e da Câmara de Vereadores do relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal. Também faz-se a comunicação com a comunidade através da rádio e do jornal local, esta mais relacionada a avisos e informações gerais sobre a prestação de serviços públicos, o recebimento de recursos e a realização de programas pelo Poder Público.

A pesquisa realizada com a comunidade revelou que apenas 22,2% da população já viram os relatórios da gestão fiscal, enquanto 76,7% nunca viram tais relatórios (Figura 24). Dentre aqueles que viram, apenas 23,1% tentaram analisá-los, ao passo que 76,9% afirmaram nunca ter analisado tais relatórios (figura 25). Daqueles que tentaram analisar, 26,6% afirmaram entender a maior parte dos relatórios publicados e 45,3% revelaram não entender (Figura 26). Isto se justifica pela própria concepção dos funcionários (Anexo G, questão 44), tendo em vista que 53,84% reconheceram que os relatórios divulgados são complexos. Além desse motivo, a falta de cultura participativa da população e a falta de incentivo à participação por parte dos poderes Executivo e Legislativo representam, na opinião de, respectivamente, 61,53% e 38,46% dos funcionários, fatores que interferem de forma negativa no interesse da população em analisar/verificar os relatórios da gestão fiscal divulgados pelo Poder Público.

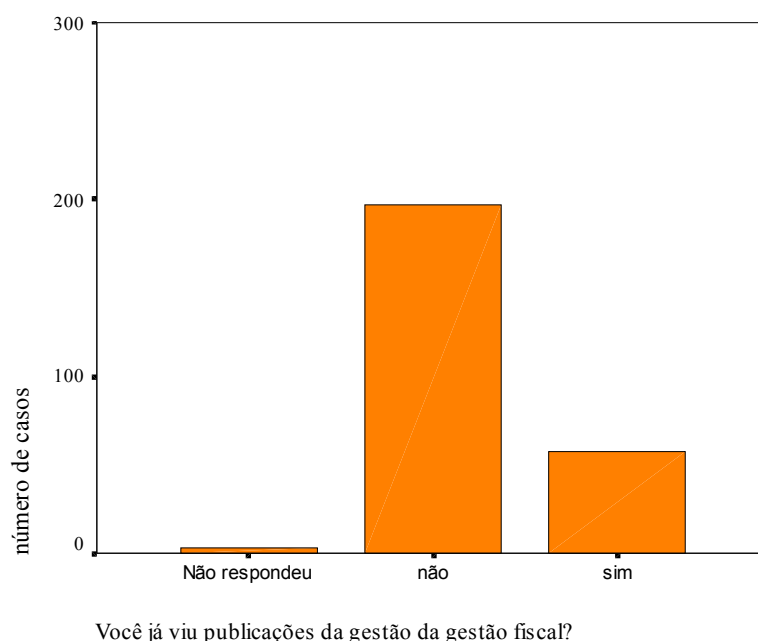
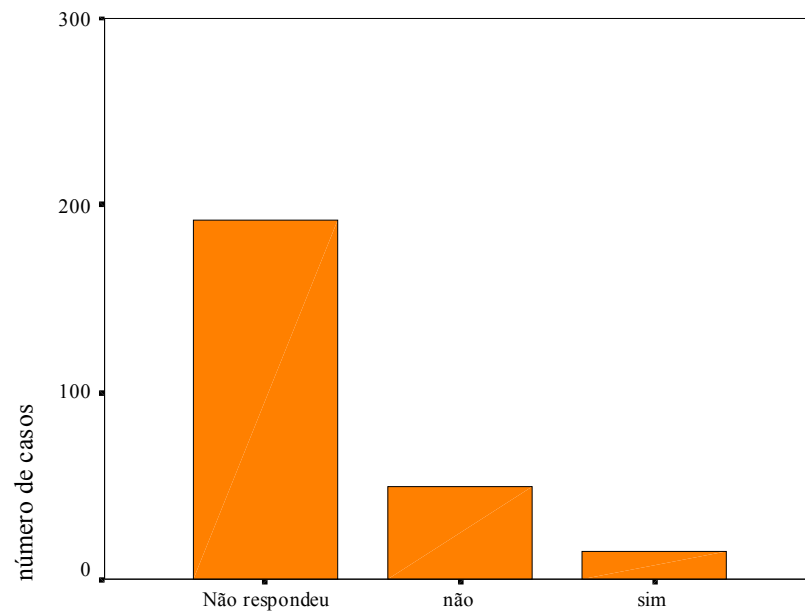


FIGURA 24 – Respostas da questão 12

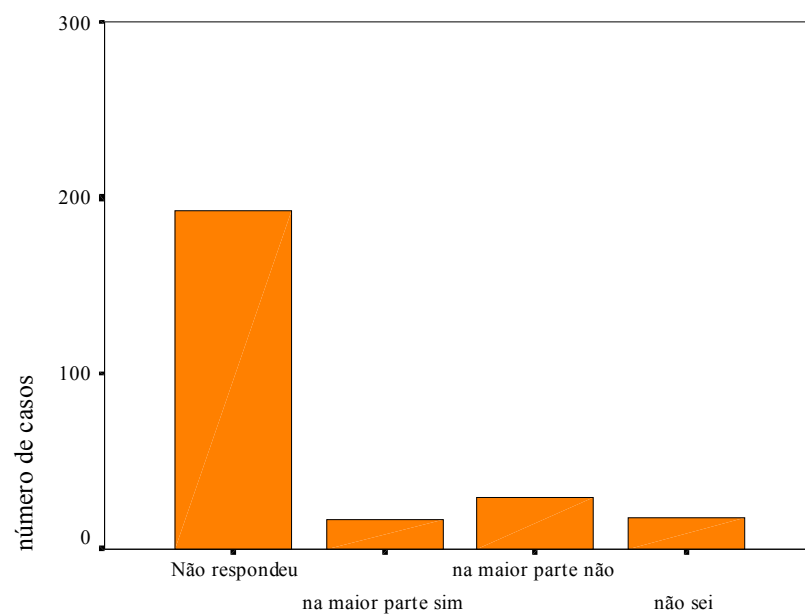
Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa



Você já analisou os relatórios de gestão fiscal?

FIGURA 25 – Respostas da questão 14

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa



Você consegue entender estes relatórios?

FIGURA 26 – Respostas da questão 15

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Na concepção de 63,5% da população, a forma de divulgação dos relatórios da gestão fiscal realizada pelo município (meios de comunicação) não é de acesso da maior parte da comunidade, enquanto apenas 16,3 % entendem ser estas divulgações acessíveis à população (Figura 27). Em consequência, 50,8% da população afirmam que na maioria das vezes o Poder Público não tem interesse que ela acompanhe suas ações, 20,3% afirmaram não saber e 28,9% acham que o poder público tem interesse (Figura 28). A forma como a divulgação dos relatórios da gestão fiscal vem sendo realizada no município não está fazendo apenas a comunidade deixar de acreditar no interesse do poder público em manter uma gestão interativa, mas, também, está sendo vista pela maioria como algo que não traz alterações nas ações governamentais no sentido de melhorar a prestação dos serviços públicos.

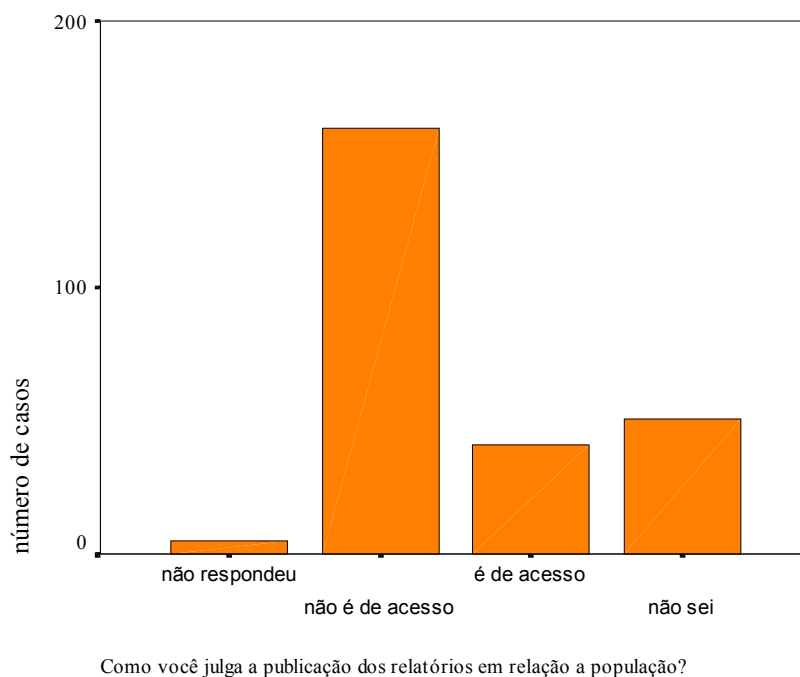


FIGURA 27 – Respostas da questão 16

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

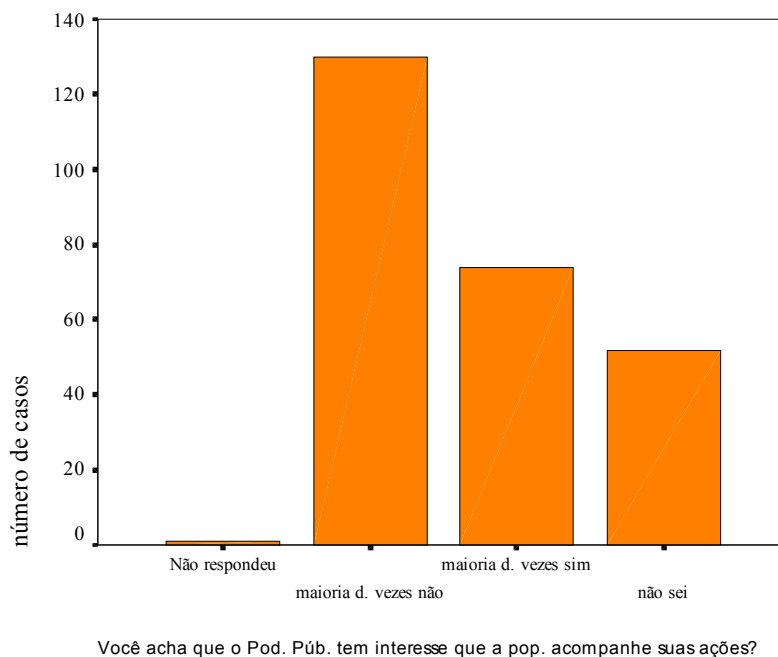


FIGURA 28 – Respostas da questão 17

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A partir da aplicação do teste estatístico do qui quadrado (Anexo N) a um nível de significância de 0,05, verificou-se que não há associação entre o local de residência e o fato do cidadão já ter visto um relatório de gestão fiscal, o que se repete no cruzamento com o sexo, o grau de escolaridade e a faixa etária. A aplicação do teste do qui quadrado a um nível de confiança de 0,05, também evidenciou que o fato do cidadão já ter visto relatórios de gestão fiscal e ter conhecimento para entendê-los não está associado com o grau de escolaridade e a faixa etária da população. Os cruzamentos destas variáveis estão evidenciados no Anexo N.

Desta forma, não pode-se dizer que a falta de conhecimento sobre os relatórios se dá em função do local de residência, do sexo, da baixa escolaridade ou da faixa etária. Tais constatações reforçam a alternativa da falta de conhecimento estar associada à

forma (meio de comunicação) utilizada e à complexidade dos relatórios. Além destes, os funcionários apontam a falta de cultura participativa da população e de interesse por parte do gestor público em manter a população informada como os principais fatores responsáveis pela falta de conhecimento dos relatórios por parte da população, conforme verificou-se nas respostas da questão 44 do questionário aplicado ao Poder Público (Anexo G).

Tendo em vista a análise realizada, pode-se avaliar que a atual forma de divulgação dos relatórios de gestão fiscal não é eficiente no sentido de atingir a população tanto no que se refere ao meio de divulgação utilizado, quanto no que se refere ao conteúdo dos relatórios, o que faz com que a maior parte dela acredite não haver interesse por parte do Poder Público em mantê-la informada. Assim, este instrumento instituído pela LRF para tornar a comunidade mais informada da gestão pública dando-lhe subsídios para conhecer o que está sendo feito com os recursos e discutir sua aplicação, está se tornando, na prática, mais uma divulgação com a finalidade de atender aos dispositivos legais do que aos motivos pelos quais foi instituída legalmente, ou seja, garantir a transparência da administração pública e possibilitar à população discutir o destino que está sendo dado aos recursos públicos.

Entende-se que atitudes como a conscientização da população sobre a importância do acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal através de palestras nos diferentes setores da comunidade e materiais explicativos, a divulgação em meios de comunicação mais acessíveis à população como o jornal local ou mesmo a criação de um jornal específico do poder público e a elaboração de modelos de relatórios simplificados, de fácil entendimento, representam ações a serem implementadas pela administração pública para tornar a população mais ativa no acompanhamento da gestão fiscal. Salienta-se que neste processo existe uma questão cultural a ser trabalhada, pois a mudança de conceitos e atitudes é um processo demorado, não sendo realizada da noite para o dia. Os gestores públicos precisam se conscientizar da importância da efetiva participação da população para a otimização das políticas públicas. Por outro lado, devem estar conscientes também que o incentivo e a conscientização da população no sentido de torná-la mais ativa na participação da gestão pública é um processo com resultados de longo prazo, mas que precisa ser iniciado. Somente assim estar-se-á lutando por mudanças, por uma nova era na relação Poder Público e população, ou seja,

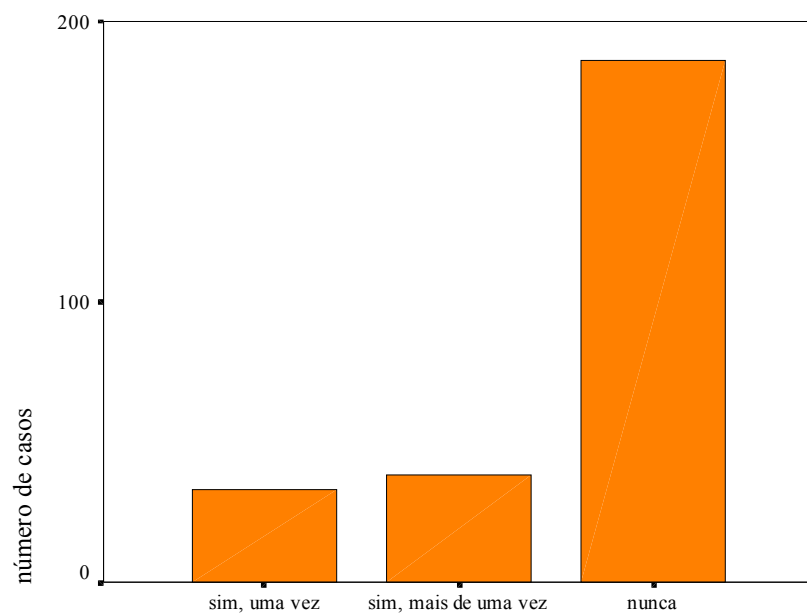
pela consolidação dos preceitos da democracia instituídos há quase 20 anos em nosso país e que, a cada dia que passa, estão mais fortes na sociedade.

b) Avaliação dos mecanismos de consulta: o programa de teleparticipação

Conforme a OCDE (2003), os instrumentos de consulta consistem em uma comunicação entre Poder Público e população, comunicação esta em que o governo pergunta e recebe respostas da população sobre as políticas públicas a serem adotadas. Tal instrumento não é praticado no município desta forma. Na verdade, o que existe em Restinga Sêca é um programa de *teleparticipação*. Tal programa foi instituído no ano de 1999 e consiste em um sistema de comunicação via telefone ou atendimento pessoal, através do qual a população reivindica a realização de serviços públicos ou solicita informações sobre assuntos relacionados à gestão pública. Estas reivindicações são feitas por escrito, protocoladas e encaminhadas para as secretarias competentes para que sejam atendidas. As secretarias, após atenderem à solicitação, encaminham a documentação da reivindicação novamente ao protocolo para que seja processada como atendida.

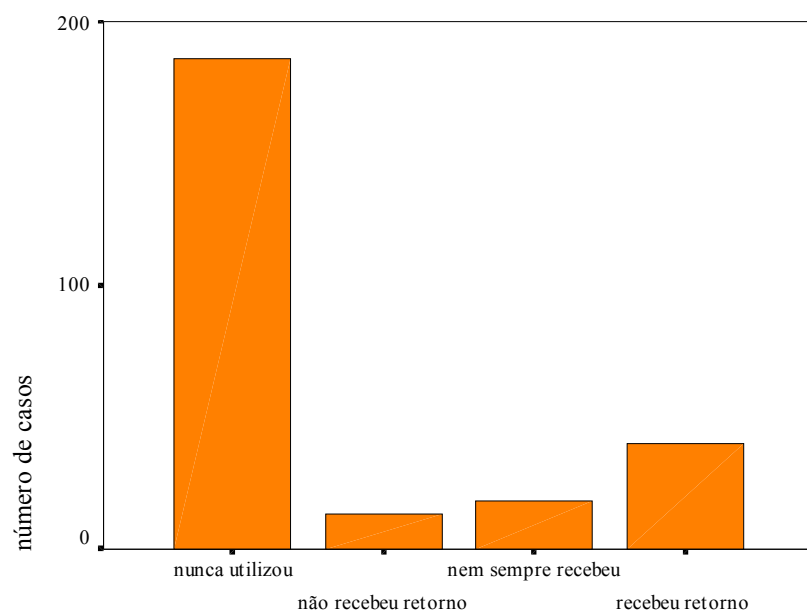
A pesquisa realizada com a população evidenciou que 27,6% da população já utilizaram o programa uma vez ou mais, enquanto 72,4% afirmaram nunca ter utilizado (Figura 29). Dentre aqueles que utilizaram, 56,3% afirmaram ter recebido retorno, 25,4% nem sempre receberam retorno e 18,3% nunca receberam retorno (Figura 30). Daqueles que receberam retorno, 61,4% o receberam dentro de uma semana ou menos depois de protocolada a reivindicação, enquanto que 19,3% afirmaram ter recebido um mês depois e 19,3% mais de um mês depois (Figura 31).

FIGURA 29 – Respostas da questão 19



Você já utilizou o programa de teleparticipação existente no município?

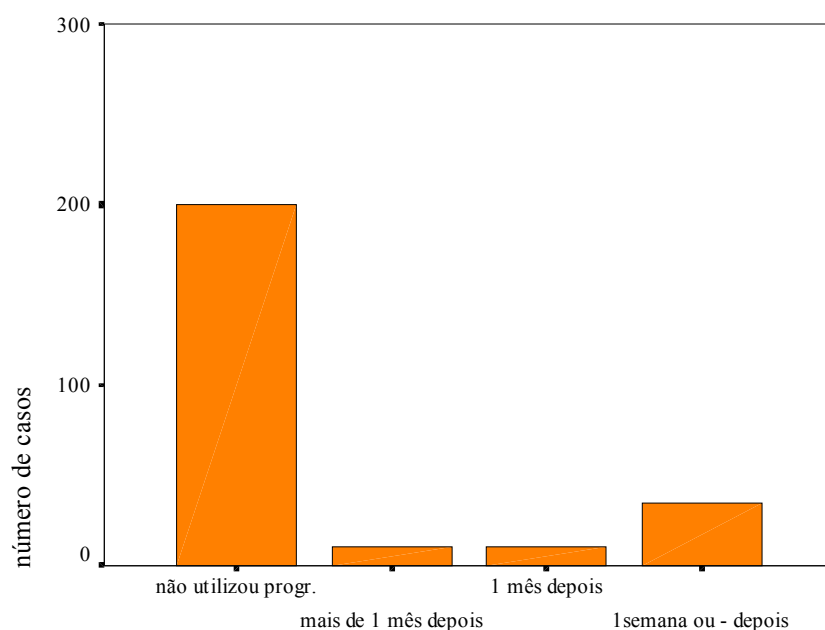
Fonte : Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa



Quando você utilizou o programa de teleparticipação ...

FIGURA 30 – Respostas da questão 20

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa



No caso de ter recebido retorno, em quanto tempo isto ocorreu?

FIGURA 31 – Respostas da questão 21

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Através da realização do teste estatístico do qui quadrado a um nível de confiança de 0,05, verificou-se, a partir dos cruzamentos das variáveis sexo, local de residência, grau de escolaridade e faixa etária com a variável utilização do programa de *teleparticipação* (questão 19), que não há uma associação, ou seja, a utilização do programa de *teleparticipação* não está relacionada com o sexo, o local de moradia, o grau de escolaridade e a idade que as pessoas possuem. Isto evidencia que a população em geral utiliza pouco o programa o que, certamente, está relacionado à falta de divulgação do funcionamento do programa, bem como de incentivo por parte do Poder Público para a sua utilização.

Considerando as respostas da população, pode-se avaliar que o programa de *teleparticipação*, apesar de ser ainda pouco utilizado, foi efetivo para a maioria da população que o utilizou. Assim, entende-se que a criação de mecanismos de conscientização por parte do Poder Público da importância da utilização do programa pode incentivar a população a utilizá-lo. Além disso, entende-se que a ampliação dos serviços deste programa representa mais uma forma de promover a interação Poder

Público e comunidade. Tendo em vista que o município não possui um instrumento de consulta permanente à comunidade sobre a avaliação dos serviços públicos e formulação de políticas públicas, o programa de *teleparticipação* poderia ser ampliado neste sentido, auxiliando o poder público a melhorar os serviços prestados, bem como formular políticas públicas condizentes com as necessidades da população.

c) Avaliação dos instrumentos de participação ativa: as audiências públicas

Conforme já mencionado anteriormente a LRF instituiu, no ano de 2000, a obrigatoriedade da realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Desde então, tais audiências começaram a ser praticadas no município. Após o Poder Executivo elaborar as propostas dos planos, as envia ao Poder Legislativo para apreciação. Antes da aprovação ou não das propostas é realizada uma audiência pública na Câmara de Vereadores, em que gestores do poder executivo expõem à população as prioridades elencadas. Neste momento a população participa do processo de discussão dos planos. A comunicação da realização das audiências públicas é feita através da rádio local no horário de avisos e comunicados do Poder Público, sendo que algumas vezes também utiliza-se de carro de som.

A pesquisa realizada com uma amostra da população evidenciou que apenas 29,6% da comunidade têm conhecimento da realização das audiências públicas, enquanto 12,5% responderam que elas não eram realizadas e 56,8% afirmaram não saber (Figura 32). Em consequência, a participação popular em tais audiências é fraca, tendo em vista que apenas 13,6% da população afirmaram já ter participado. Tal afirmação também se comprovou a partir das listas de assinaturas de presença nas audiências públicas. Dentre aqueles que já participaram, 91,4% afirmaram ter participado por livre e espontânea vontade e 1,2% reconheceram ter participado por serem obrigados em função da sua profissão ou alguma atividade desempenhada no município.

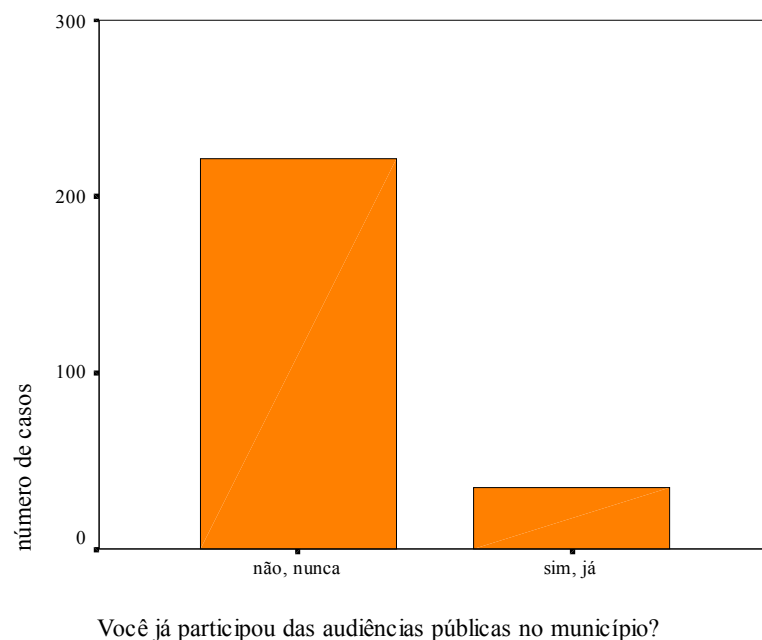


FIGURA 32 – Respostas da questão 23

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Por outro lado, dentre aqueles que não participaram, 66,10% justificaram que não ficaram sabendo ou estavam trabalhando no momento das audiências e 14,4% alegaram não acreditar na eficiência das audiências públicas, na importância da sua participação e reconheceram a falta de interesse próprio como um motivo da não participação. Segundo a concepção da totalidade dos funcionários públicos que responderam a pesquisa (Anexo G, questão 51), a participação popular nas audiências públicas é fraca principalmente devido à falta de consciência da própria população da importância da sua participação, sendo que a realização das audiências em horário de trabalho e a falta de divulgação por parte do Poder Público também foram apontadas como possíveis causas.

Apesar da baixa participação nas audiências públicas, verificou-se, conforme Figura 33, que a maioria da população (76,7%) acha importante participar (Figura 33). Já em relação ao interesse do Poder Público no que tange à participação da comunidade nas audiências públicas, a população mostrou-se dividida, tendo em vista que 29,4%

acham que o Poder Público não tem interesse, 35,7% acham que ele tem interesse e 34,9% não souberam responder (Figura 34). Isto evidencia que a população não sabe ou está em dúvida sobre a posição do Gestor Público em relação às audiências públicas.

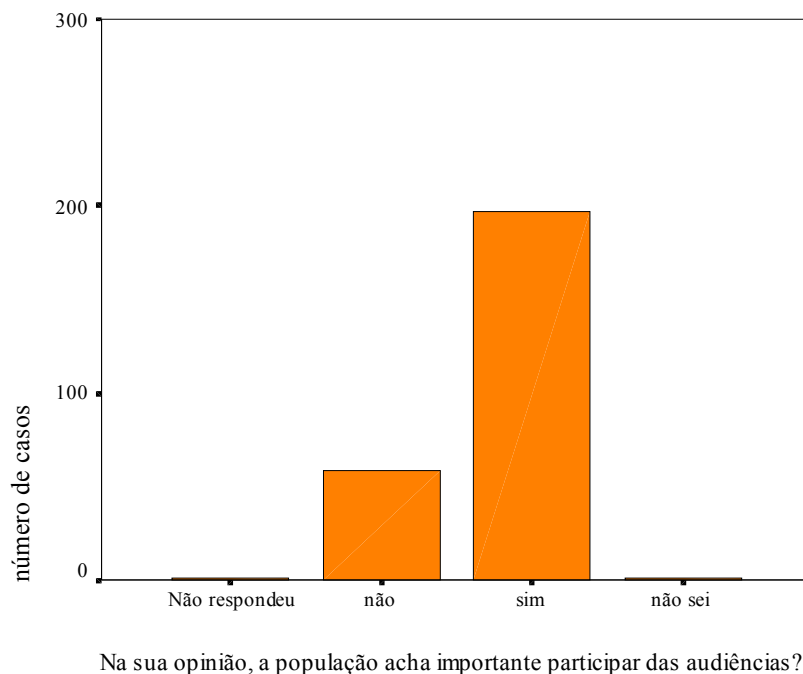


FIGURA 33 – Respostas da questão 26

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

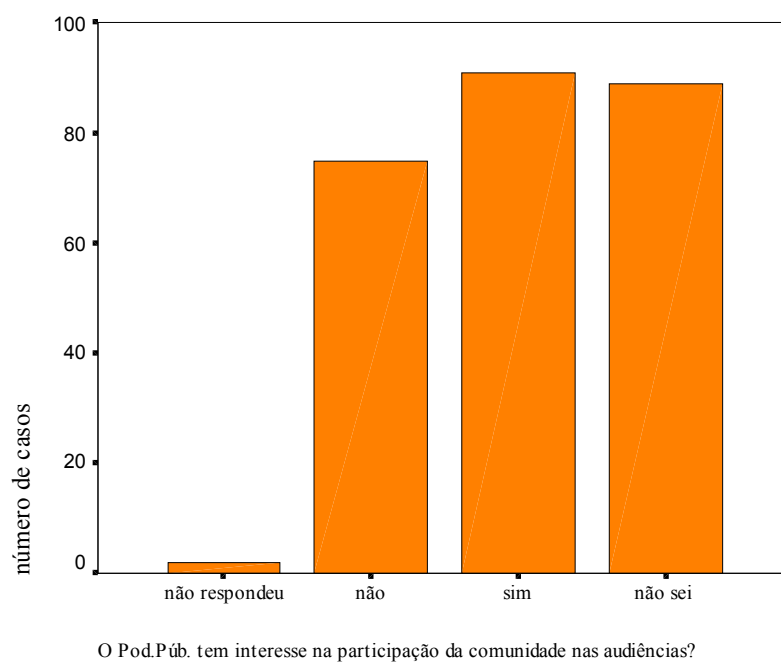


FIGURA 34 – Respostas da questão 27

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Através da realização do teste estatístico do qui quadrado (Anexo O) a um nível de

Avaliação da população a partir do ano 2000						
Serviços Públicos	Questão	Piorou A	Continu a igual B	Somatório A+B	Melhorou C	Não sabe/não respondeu
Bloco Saneamento e Domicílio						
Construção de casas populares e outros programas para melhoria da habitação	34 a	5,4%	23,0%	28,4%	60,3%	11,3%
Domicílios com água tratada e esgoto sanitário	35 a	7,4%	35,4%	42,8%	52,5%	4,7%
Bloco Renda						
Programas para melhoria da renda de pessoas carentes	36 a	8,2%	31,9%	40,0%	42,4%	17,5%
Programas para criação de emprego	37 a	21,8%	46,7%	68,5%	25,3%	6,2%
Programas para o desenvolvimento do comércio e indústria	38 a	8,2%	51,0%	59,2%	29,6%	10,5%
Bloco Educação						
Programas para melhoria da educação de crianças e jovens	39 a	3,9%	30,0%	33,9%	57,6%	8,6%
Programa para melhoria da educação/conhecimento da população em geral	40 a	7,8%	41,2%	49,0%	35,8%	14,8%
Bloco Saúde						
Atendimento em postos de saúde e pronto atendimento (PA)	41 a	8,6%	30,0%	38,6%	57,2%	4,3%
Serviços de atenção básica	42 a	5,4%	31,9%	37,3%	53,7%	8,9%
Implementação de programas específicos	43 a	4,7%	25,3%	30,0%	64,2%	5,8%
Bloco Outros Serviços Públicos						
Manutenção das vias públicas (trafegabilidade)	44 a	13,6%	45,1%	58,7%	37,7%	3,5%
Recolhimento de Lixo	45 a	10,9%	36,6%	47,5%	51%	1,6%
Limpeza de vias públicas	46 a	5,4%	28,0%	33,4%	62,3%	4,3%
Manutenção da iluminação pública	47 a	11,7%	41,6%	53,3%	45,5%	1,2%
Programas voltados ao lazer, esporte e turismo	48 a	24,1%	54,5%	78,6%	14,8%	6,6%

confiança de 0,05 verificou-se a partir dos cruzamentos das variáveis sexo, local de residência, grau de escolaridade e faixa etária com a variável participação em audiências públicas (questão 23) que não há uma associação. Em outras palavras, a participação ou não nas audiências públicas não está relacionada ao fato de ser homem ou mulher, morar em um ou outro setor da cidade, possuir maior ou menor grau de escolaridade ou possuir mais ou menos anos de idade. Entende-se que o que está relacionado com o baixo nível de participação evidenciado é a falta de consciência da população de uma forma geral sobre a importância da sua participação, bem como a forma como as audiências vêm sendo realizadas no município, isto é, com pouca divulgação; durante a tarde, horário que a maioria das pessoas está trabalhando e; além disso, são realizadas de

forma centralizada na Câmara de Vereadores, o que não desperta o interesse da população em participar.

Tendo em vista o que foi mencionado, pode-se avaliar que as audiências públicas realizadas no município não estão sendo eficientes, pois a maior parte da população continua alheia ao processo de participação e escolha das prioridades. O Poder Público continua sendo o único responsável pela definição das prioridades da comunidade e as audiências públicas, ao invés de servirem como um instrumento para adequar os serviços e investimentos públicos às necessidades da população, estão servindo para atender a um dispositivo legal que impõe punições aos governantes que deixarem de realizá-las. Isto se comprova através dos resultados da pesquisa, pois na concepção de 34,4% da população, as audiências, da forma como estão sendo realizadas, não trouxeram melhoria nos serviços públicos, enquanto 36,2% não souberam responder.

A efetividade das audiências públicas no município somente ocorrerá através da conscientização da sua importância por parte do Poder Público e da população. Neste sentido, é necessário repensar a atual prática das audiências públicas. Uma alternativa é a implementação de procedimentos semelhantes ao do orçamento participativo, dividindo o município em regiões, nomeando delegados comunitários e, a partir da escolha das prioridades nas diferentes regiões, elaborar os instrumentos de planejamento. Outra sugestão é a realização de audiências para a prestação de contas da aplicação dos recursos em cada região. Tais procedimentos contribuirão para maior interação poder público e população.

A partir da análise dos instrumentos de informação, consulta e participação praticados em Restinga Sêca, evidenciou-se que na opinião da maioria da população eles não trouxeram melhorias na prestação dos serviços públicos. Assim, pode-se dizer que os gestores públicos conseguiram promover o equilíbrio das contas públicas, porém não estão praticando os instrumentos de transparência e participação popular instituídos pela LRF de forma eficiente. Tal fato compromete a contribuição da LRF para o desenvolvimento à medida que a efetiva prática destes instrumentos envolve a melhoria das condições sociais. E como as políticas públicas irão melhorar as condições de vida da população a partir da prestação de serviços públicos condizentes com suas prioridades e necessidades se estas continuam sendo formuladas de forma unilateral? Entende-se ser a

interação Poder Público e população um fator fundamental para o processo de desenvolvimento, o que também é constatado por Bava:

Talvez a maior contribuição e o maior desafio para a construção de um novo projeto de desenvolvimento que possa ser abraçado por um conjunto de instituições e governos e apresente as características de uma reinvenção solidária e participativa das relações do Estado com a sociedade civil, seja o da construção da cidadania ativa, isto é, da presença do cidadão nos espaços públicos como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, como criador de novos direitos (2000, p.12).

Na pesquisa realizada verificou-se (Anexo K, questões 29 a 32) que a prática de forma efetiva dos instrumentos de transparência e participação popular antes avaliados representa, na concepção da população, um instrumento para a melhoria da prestação dos serviços públicos. Desta forma, observou-se que a população, apesar de apresentar um baixo acompanhamento e participação na gestão pública, reconhece a importância destas práticas para a melhoria das condições sociais da comunidade local, o que pode ser verificado a seguir:

- a) 79,5% da população avaliam que a divulgação das ações governamentais para a população referentes à gestão fiscal, se realizada de uma forma clara, em meios de comunicação de acesso da população, contribui para uma administração pública mais responsável e mais voltada para a melhoria dos serviços públicos;**
- b) 84,8% da população avaliam que a implementação de instrumentos de consulta popular permanente permitindo-lhes pedir informações, reivindicar suas necessidades e emitir opiniões/sugestões sobre as ações governamentais, instrumento este com funcionamento prático, ou seja, retorno à população, contribui para melhorias na prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, das condições de vida da população;**
- c) 87,6% da população avaliam que a implementação de um instrumento participativo possibilitando à população participar da administração pública escolhendo suas prioridades, instrumento este com funcionamento prático, ou seja, com efetiva participação da população e capaz de atender às necessidades**

da população total ou parcialmente, contribui para a melhoria da prestação de						
Serviços Públicos	Questão	Atendimento às necessidades da população				
		Satisfaz	Abaixo c/ investimento	Abaixo	Muito abaixo	Não sabe/não respondeu
Bloco Saneamento e Domicílio						
Construção de casas populares e outros programas para melhoria da habitação	34ba	14,0%	31,5%	36,2%	8,9%	9,3%
Domicílios com água tratada e esgoto sanitário	35 b	19,8%	26,6%	34,6%	8,6%	7,4%
Bloco Renda						
Programas para melhoria da renda de pessoas carentes	36 b	12,8%	20,2%	35,4%	14,0%	17,5%
Programas para criação de emprego	37 b	6,6%	18,3%	38,1%	30,4%	6,6%
Programas para o desenvolvimento do comércio e indústria	38 b	11,3%	19,1%	41,2%	17,1%	11,3%
Bloco Educação						
Programas para melhoria da educação de crianças e jovens	39 b	31,9%	29,6%	24,5%	5,1%	8,9%
Programa para melhoria da educação/conhecimento da população em geral	40 b	17,9%	17,5%	37,7%	12,1%	14,8%
Bloco Saúde						
Atendimento em postos de saúde e pronto atendimento (PA)	41 b	30,4%	29,2%	27,6%	9,7%	3,1%
Serviços de atenção básica	42 b	28,8%	26,15	30,0%	6,6%	8,6%
Implementação de programas específicos	43 b	37,4%	26,1%	26,1%	4,7%	5,8%
Bloco Outros Serviços Públicos						
Manutenção das vias públicas (trafegabilidade)	44 b	22,6%	24,9%	33,5%	16,0%	3,1%
Recolhimento de Lixo	45 b	44,0%	16,0%	30,4%	8,9%	0,8%
Limpeza de vias públicas	46 b	49,4%	17,1%	23,0%	5,1%	5,4%
Manutenção da iluminação pública	47 b	29,2%	25,7%	34,2%	9,3%	1,6%
Programas voltados ao lazer, esporte e turismo	48 b	8,9%	16,0%	37,4%	32,3%	5,4%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

serviços públicos e, conseqüentemente das condições de vida da população; e

- d) 82,5% da população avaliam que a efetiva participação da população na administração pública interando-se da forma como estão sendo gastos os recursos públicos, utilizando instrumentos de consulta para reivindicar suas necessidades/realizar suas sugestões, bem como participando das audiências públicas, contribui para a melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, das condições de vida da população.**

Após a avaliação dos principais dispositivos da LRF que podem contribuir para o desenvolvimento do município, verificou-se que o equilíbrio financeiro foi alcançado, contudo os mecanismos de transparência e participação popular não foram eficientes. Tendo em vista que o equilíbrio financeiro não garante a aplicação dos recursos nas prioridades da população, avaliou-se a prestação de serviços públicos no período pós-LRF.

4.4 A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO PERÍODO PÓS-LRF: AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A avaliação dos serviços públicos foi realizada através das questões 34 a 48, constantes do questionário respondido pela população (Anexo K). As questões foram divididas em 5 blocos: saneamento e domicílio, renda, educação, saúde e outros serviços públicos. Os quatro primeiros blocos são os mesmos do Índice Social Municipal Ampliado (ISMA), indicador que segundo a FEE (2002), procura elencar os municípios e as regiões do Estado do RS segundo suas condições sociais e econômicas. Escolheu-se fazer esta divisão de acordo com o ISMA e não com o IDH, utilizado anteriormente para avaliar o desenvolvimento sócio econômico do município, devido a este indicador ser mais amplo no que tange à consideração dos fatores econômico-sociais. O quinto bloco corresponde a outros serviços públicos gerais realizados pelo município.

Salienta-se que, enquanto o ISMA avalia cada bloco através de indicadores, o presente estudo realizou a avaliação a partir de questões sobre serviços públicos prestados pelo município em cada um destes blocos. As questões avaliaram a opinião da população sobre o desempenho dos diferentes serviços públicos a partir do ano de 2000 comparado aos anos anteriores e o conceito atribuído aos serviços públicos no que tange à satisfação das necessidades da população. A avaliação geral foi realizada através da criação de escalas, uma mensurando a variável *desempenho dos serviços públicos* e a outra a variável *conceito atribuído aos serviços públicos* pela população. O conceito, os indicadores e as medidas das variáveis podem ser verificados no Anexo P.

TABELA 15 – Variáveis para avaliação dos serviços públicos

Variável	Questões	Coefficiente α	Escala
Desempenho dos serviços públicos	34 a, 35 a, 36 a, 37 a, 38 a, 39 a, 40 a, 41 a, 42 a, 43 a, 44 a, 45 a, 46 a, 47 a, 48 a	0,8371	15 a 45 pontos
Conceito atribuído aos serviços públicos	34 b, 35 b, 36 b, 37 b, 38 b, 39 b, 40 b, 41 b, 42 b, 43 b, 44 b, 45 b, 46 b	0,8872	15 a 60 pontos

Fonte: elaborada pelo autor a partir do questionário (Anexo K) e do *software* SPSS

Notas:

- as questões que avaliam o desempenho dos serviços públicos a partir de 2000 possuem 3 alternativas de respostas com pontuação de 1 a 3;
- as questões que avaliam o conceito atribuído pela população possuem 4 alternativas de respostas com pontuação de 1 a 4;
- quanto mais próximo da pontuação máxima da escala melhor é o desempenho da variável

Considerando a variável *desempenho dos serviços públicos*, pode-se dizer que na opinião da população houve melhorias na prestação de serviços em geral pelo Poder Público a partir de 2000 se comparados com anos anteriores. Tal afirmação é confirmada pelos escores obtidos na escala. Apenas três pessoas apresentaram escores inferiores à metade da escala, sendo que a moda foi 37 pontos, a média foi 35 pontos e a mediana ficou em 37 pontos representando 82,22% do escore máximo da escala. Assim, 51,38% da população atribuíram escores superiores à mediana. A partir da criação de três faixas para as pontuações obtidas na escala, a primeira para pontuações inferiores à metade da escala correspondendo ao conceito *piorou a partir do ano 2000*, a segunda para pontuação até 80% da escala correspondendo ao conceito *continua igual a anos anteriores a 2000* e a terceira faixa para pontuação superior a 80% da escala correspondendo ao conceito *melhorou a partir do ano 2000*, evidenciou-se que apenas 2,1% da população atribuíram pontuações na primeira faixa, enquanto 46,5% atribuíram pontuações na segunda faixa e a maioria, 51,4% atribuíram pontuação na terceira faixa.

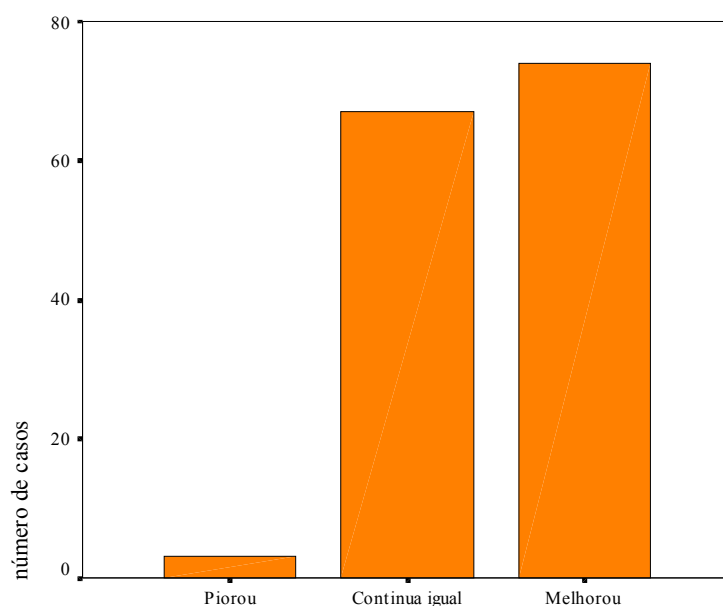


FIGURA 35 – Desempenho dos serviços públicos a partir do ano 2000

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A melhoria verificada nos serviços públicos a partir do ano de 2000, através da variável *desempenho dos serviços públicos*, é reafirmada pelas respostas da questão 33 (Anexo K), tendo em vista que apenas 5,4% da população consideram que os serviços públicos pioraram a partir de 2000, 23% afirmam que continuam como em anos anteriores e a maioria da população, 60,3%, considera que os serviços públicos melhoraram a partir de 2000, enquanto 11,3% não sabem ou não responderam.

Tendo em vista a avaliação do desempenho individual de cada serviço prestado, a partir da moda, pode-se afirmar que a população considerou que a maioria deles (10 dos 15 avaliados) melhorou após o ano 2000. Os serviços públicos que apresentaram melhor desempenho a partir de 2000 foram a implementação pelo município de programas específicos voltados à atenção básica como o Programa de Saúde da Família (PSF), o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), entre outros, segundo 64,2% da população e os investimentos em habitação, que melhoraram a partir de 2000 para 60,3% da população. Já os serviços públicos que apresentaram pior desempenho foram os referentes às ações voltadas ao lazer, esporte e turismo no município e à realização de programas pelo município voltados à criação de emprego e preparação dos cidadãos

para o mercado de trabalho. No primeiro, 54,5% da população consideram que continuam como em anos anteriores a 2000 e 24,1% consideram que pioraram a partir do ano 2000 enquanto no segundo 46,7% da população consideram que continuam como em anos anteriores a 2000 e 21,8% consideram que pioraram a partir de 2000. A tabela 16 a seguir evidencia o desempenho obtido por cada serviço público na avaliação da população.

TABELA 16 – Avaliação do desempenho dos serviços públicos no período pós-LRF

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Apesar da maioria dos serviços públicos terem melhorado na opinião da população, pode-se observar que, quando somados os percentuais da população que considera que os serviços públicos continuaram igual ou pioraram, evidencia-se um outro quadro, ou seja, considerando estes parâmetros, 7 dos 15 serviços públicos avaliados apresentaram maior percentual nas alternativas continuam igual/pioraram após o ano de 2000. Dentre eles, investimentos públicos na melhoria da infra-estrutura no que tange a domicílios com água tratada e esgoto sanitário, programas de criação de emprego, ações voltadas ao incentivo ao comércio e indústria, ações voltadas à melhoria na educação/conhecimento da população em geral, serviços de manutenção das vias públicas (trafegabilidade), serviços de manutenção da iluminação pública e ações voltadas ao lazer, esporte e turismo no município, este último com o percentual mais alto da população considerando que continua igual ou piorou a partir do ano 2000 (78,6%). Assim, nesta ótica de análise, evidencia-se que 8 dos serviços públicos avaliados melhoraram para a maioria da população no período pós-LRF, enquanto 7 continuaram iguais ou pioraram.

Uma análise por blocos de serviços públicos evidencia que os blocos Saneamento/ Domicílio e Saúde apresentaram o melhor desempenho. O bloco Educação apresentou deficiências no investimento em programas para melhoria da educação/conhecimento da população em geral, enquanto o bloco Outros Serviços Públicos apresentou deficiências nos programas voltados ao lazer, esporte e turismo no município. O bloco Renda, por sua vez, apresentou o pior desempenho, com deficiências em dois dos três serviços avaliados (programas para criação de emprego e para o desenvolvimento do comércio e indústria).

Como percebe-se, o desempenho dos serviços públicos a partir de 2000 evidencia deficiências semelhantes às verificadas no capítulo 3, quando da análise do IDHM 1991-2000. O IDHM-Educação no ano de 2000 foi afetado de forma negativa, principalmente, pelo índice de analfabetismo, o que demonstra a falta de políticas públicas no sentido melhorar a educação/conhecimento da população em geral verificada na avaliação do desempenho a partir do ano de 2000. Da mesma forma, a falta de investimentos em programas de criação de emprego e no desenvolvimento do comércio e indústria local verificada no desempenho destes serviços a partir do ano 2000 está relacionado diretamente com o fato de Restinga Sêca estar classificado no grupo dos municípios com

pior IDHM-renda.

Através da análise da variável *conceito atribuído aos serviços públicos* pela população, considerando os escores obtidos, verificou-se que a moda e a média foram 40 pontos, ou seja, 66,66% do valor máximo da escala, o que evidencia que os serviços públicos foram considerados abaixo das necessidades da população. A escala criada para a variável foi dividida em três faixas a partir da distribuição de freqüência: baixa, média e alta. A *conceituação dos serviços públicos* pela população foi considerada baixa para pontuações inferiores à metade da escala, média para pontuações até 80% da escala e alta para pontuações superiores a 80% da escala. Evidenciou-se que apenas 15,4% das pontuações atribuídas pela população ficaram na primeira faixa e 18,9% ficaram na terceira faixa, sendo que 65,7% das pontuações da população ficaram na segunda faixa (Figura 36). Isto evidencia que a maior parte da população considerou os serviços públicos nas alternativas intermediárias, ou seja, abaixo de suas necessidades ou abaixo de suas necessidades, porém com investimentos.

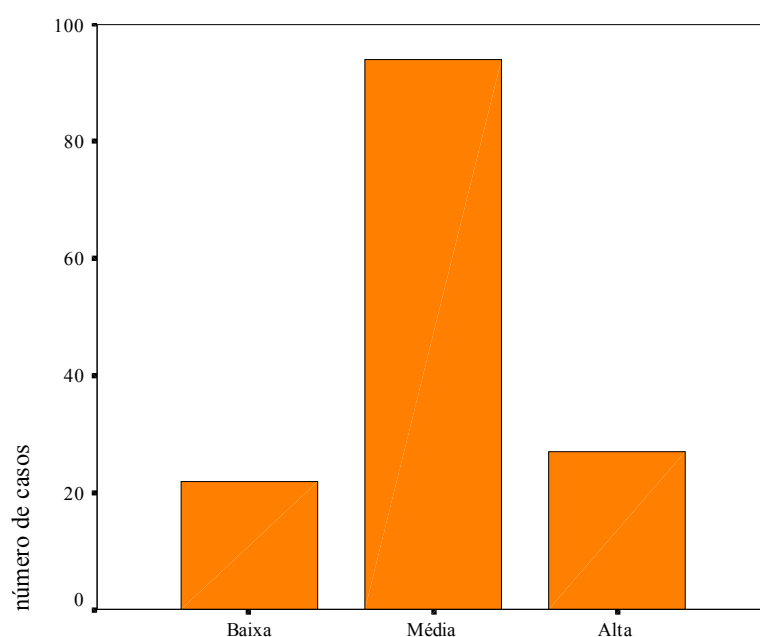


FIGURA 36 – Conceituação dos serviços públicos pela população

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Na Tabela 17 a seguir verifica-se a avaliação realizada pela população urbana para cada um dos serviços públicos no que tange às necessidades locais.

TABELA 17 – Avaliação do conceito atribuído aos serviços públicos pela população

A partir da análise individual de cada um dos serviços públicos pode-se perceber que os serviços melhor avaliados foram a limpeza de vias públicas, tendo em vista que 49,4% da população consideram que satisfaz às necessidades; o serviço de recolhimento de lixo, tendo em vista que 44% da população consideram que satisfaz às necessidades; os programas específicos voltados à atenção básica da saúde, considerados satisfatórios para 37,4% da população e as ações governamentais voltadas à educação de crianças e jovens, consideradas satisfatórias para 31,9% da população. Tais serviços públicos foram os únicos cujo maior percentual de opiniões (moda) foi de satisfação.

Por outro lado, as ações governamentais voltadas ao lazer, ao esporte e ao turismo no município receberam a pior avaliação, tendo em vista que 32,3% da população julgam que estão muito abaixo das reais necessidades da população e 37,4% consideram que estão abaixo das necessidades da população. A seguir, a realização de programas pelo município voltados à criação de emprego e preparação dos cidadãos para o

mercado de trabalho obteve a segunda pior avaliação, uma vez que 30,4% da população consideram que estão muito abaixo das necessidades da população e 38,1% consideram que estão abaixo das necessidades da população. A terceira pior avaliação foi referente às ações governamentais voltadas ao incentivo do desenvolvimento do comércio e da indústria, considerados muito abaixo das necessidades para 17,1% da população e abaixo das necessidades para 41,2% da população.

A análise por blocos de serviços públicos evidenciou que os serviços avaliados estão abaixo das necessidades da população em diferentes níveis, sendo que o bloco renda foi o que apresentou a pior avaliação. Como verificou-se na tabela 09, predominaram os conceitos *abaixo das necessidades da população* e *abaixo das necessidades da população, porém com investimentos*, sendo que apesar de alguns serviços apresentarem maior percentual de opiniões satisfatórias, quando comparados ao somatório das demais opiniões, verificou-se que todos eles estão, de uma forma geral, abaixo das necessidades da população. Tal avaliação evidencia as deficiências nos serviços públicos após o ano 2000, o que poderá contribuir para a ocupação, novamente, pelo município de Restinga Sêca, das piores posições no IDHM da Microrregião.

Este panorama descrito em relação aos serviços públicos reflete-se na opinião da população a respeito do interesse dos gestores. Neste sentido, 72,8% da população consideram que não há ou há pouco interesse por parte do gestor público em realizar ações voltadas à melhoria das condições de vida local em seus diferentes aspectos. A figura 37 a seguir evidencia a concepção da população sobre o interesse do gestor público.

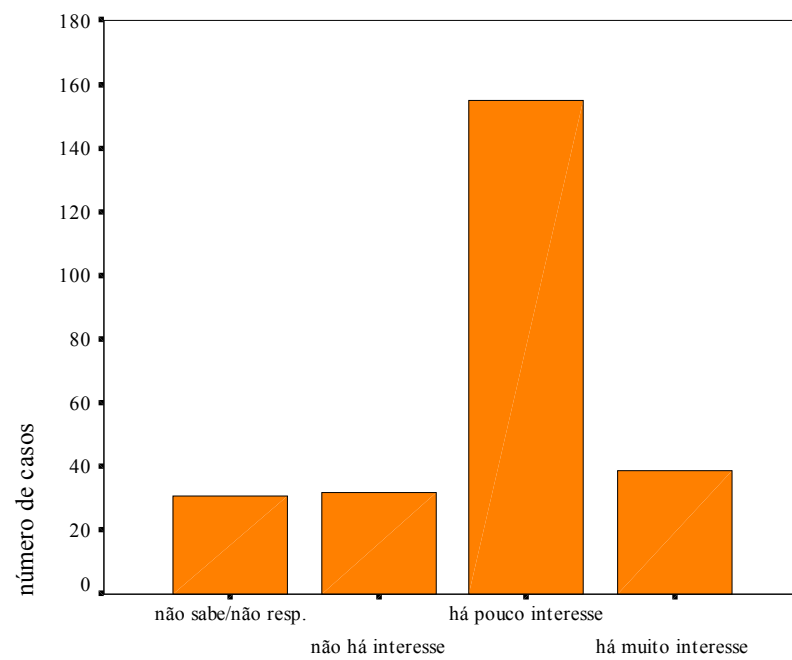


FIGURA 37 – Avaliação pela população do interesse do gestor público em promover a melhoria das condições de vida

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Tendo em vista a avaliação da população no que tange ao desempenho dos serviços públicos a partir do ano 2000 e a conceituação predominante para estes serviços, bem como a avaliação realizada sobre o interesse do gestor, percebeu-se que é necessário maior interação Poder Público/Comunidade, uma vez que a forma como os serviços públicos estão sendo executados, praticamente sem a participação da população, conforme já evidenciado na avaliação dos mecanismos de transparência e participação popular, está levando-a a desacreditar no interesse do gestor público em promover a melhoria das condições de vida local. Por outro lado, o município está correndo o risco de continuar ocupando as piores posições no IDHM e outros indicadores que mensuram, além do crescimento do produto, fatores que influenciam na melhoria das condições de vida da população.

Desta forma, é de fundamental importância que os mecanismos de transparência e participação popular preconizados pela LRF sejam executados com eficiência, pois a participação ativa da população na escolha das prioridades, bem como na avaliação da sua execução é um ponto chave para que os serviços públicos prestados atendam às reais necessidades da população, contribuindo para a melhoria das condições de vida da comunidade e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local. Mais uma vez salienta-se que o equilíbrio financeiro, apesar de ser uma questão importante para a melhoria dos serviços públicos, não consegue, sozinho, a otimização de tais recursos em prol da população. É necessário, além do equilíbrio das contas públicas, a interação Poder Público e população. Neste sentido, é fundamental que o Poder Público repense a forma de execução dos mecanismos de transparência e participação popular, pois representam uma alternativa para mudanças nas condições de vida da população e no desenvolvimento econômico e social de Restinga Sêca.

CONCLUSÕES

A análise dos indicadores de desenvolvimento de Restinga Sêca evidenciou que o município destaca-se no crescimento econômico, considerando o comportamento do PIB (pm) e do PIB(pm) *per capita*, indicadores que medem o comportamento da sua produção. Contudo, apresenta deficiências no desenvolvimento econômico, este visto sob a ótica de correntes de pensamento mais recentes, que o consideram como mais do que o crescimento do produto, a melhoria das condições sociais *per capita*, tendo em vista que ocupou a segunda pior posição na microrregião quando analisado o IDHM, indicador que leva em consideração outros fatores sociais, estando no grupo dos municípios com a taxa de alfabetização mais baixa, a menor esperança de vida ao nascer e, apesar de apresentar o maior PIB(pm) *per capita* da microrregião, possui a terceira renda *per capita* mais baixa. No sentido de fazer crescimento econômico e desenvolvimento econômico e social andarem juntos a Poder Público local exerce um importante papel através das políticas públicas adotadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, através de dispositivos que primam pelo equilíbrio das contas públicas, pela transparência e participação popular, representa um importante instrumento para que as políticas públicas no que tange à realização de investimentos, programas e prestação de serviços sejam otimizadas em prol da população e, conseqüentemente, contribuam para o desenvolvimento econômico e social do município. O equilíbrio financeiro dos órgãos públicos contribui para a estabilidade de preços e, ao mesmo tempo, para a otimização dos recursos em prol da população, que, ao participar da escolha das prioridades e do acompanhamento da gestão, exerce um papel fundamental para que os recursos sejam aplicados nas prioridades locais. Em outras palavras, os mecanismos instituídos na LRF, se devidamente executados, podem

contribuir para que o Poder Público

local reverta, a longo prazo, as características sociais do município verificadas na análise dos indicadores sócio-econômicos.

Contudo, a partir da avaliação dos três dispositivos da LRF evidenciou-se que, apesar do município ter melhorado sua gestão financeira, praticando o primeiro passo para a otimização dos recursos em prol da população, seus instrumentos de transparência e participação popular não são executados de forma eficiente. Tal avaliação foi realizada tanto pelos funcionários públicos, que reconheceram ser a variável transparência a mais deficiente quanto à sua execução, quanto pela população, tendo em vista que a maioria não acompanha os relatórios de gestão fiscal e não participa das audiências públicas.

Verificou-se que a população não participa devido, principalmente, à falta de cultura participativa e ao fato de não possuir consciência do direito (e ao mesmo tempo dever) de fiscalizar e participar da gestão pública a ela atribuído. Neste sentido, entende-se que cabe aos gestores públicos realizar um trabalho de conscientização visando informar a população sobre seus direitos e deveres. A conscientização dos gestores públicos e da população no que tange à importância da administração conjunta é o primeiro passo para a eficiência dos mecanismos de transparência e participação popular instituídos pela LRF.

É necessário que os relatórios de gestão fiscal e de prestações de contas dos recursos públicos sejam elaborados de forma mais simplificada e divulgados em meios de maior acesso e que despertem interesse da população em acompanhar, sugerindo-se que sejam publicados de forma periódica no jornal da cidade e realizadas audiências de prestações de contas por locais de residência, conforme a divisão da zona urbana por setores empregada neste estudo e a divisão por localidades na zona rural. Também entende-se que a ampliação do programa de *teleparticipação*, utilizando-o como um instrumento de consulta à população sobre as políticas públicas a serem adotadas, ou mesmo sobre a sua avaliação referente aos serviços públicos executados, representa uma alternativa para aumentar a interação Poder Público e população. As audiências públicas, por sua vez, devem ser mais divulgadas e realizadas de forma a despertar o interesse da população em participar, entendendo-se que a realização de tais audiências por locais de residência (setores da cidade), com a criação de delegados comunitários

que sirvam de interlocutores entre o Poder Público e população representa uma forma de aumentar a participação popular.

A ineficiência dos mecanismos de transparência e participação popular e a elaboração e execução dos investimentos, programas e serviços públicos de forma unilateral, ou seja, sem a participação da população, refletiu-se na avaliação dos serviços públicos e do próprio interesse dos gestores realizada pela comunidade local. Apesar dos serviços públicos terem, na sua maioria, apresentado melhorias no período pós-LRF, todos eles foram avaliados abaixo das necessidades da população, alguns repetindo as deficiências analisadas no IDHM do município, a exemplo da falta de programas de incentivo à criação de emprego e geração de renda, bem como programas voltados à educação e promoção do conhecimento da população em geral. Além disso, na concepção da população o gestor público não possui interesse ou possui pouco interesse em melhorar as suas condições de vida.

A avaliação dos serviços públicos e do interesse do gestor, realizada pela comunidade restinguense, ratifica a afirmação de Bandeira (2000, p.35) de que “a falta de participação da comunidade é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais, como uma das principais causas de fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos”, sendo que “quando tratada apenas como objeto e não como um dos sujeitos do processo de concepção e implementação dessas iniciativas, a comunidade tende a não identificar-se com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras” (2000, p. 35).

Tendo em vista o que foi mencionado, acredita-se que uma das contribuições deste estudo esteja na verificação, a partir do estudo de caso realizado no município de Restinga Sêca, da importância da interação Poder Público e população para a eficiência das políticas públicas e, por conseguinte, do desenvolvimento local, regional e global. Interação esta que não é alcançada simplesmente a partir da instituição de uma lei e criação de uma obrigatoriedade legal, mas somente com a conscientização dos atores sociais que interagem na comunidade, sendo de fundamental importância que o Poder Público e a população acreditem no poder da administração conjunta como mecanismo capaz de melhorar as condições de vida da comunidade local. Para tanto, faz-se necessário que os gestores públicos incentivem a participação da comunidade e esta seja,

cada vez mais, formada pelo chamado cidadão sofisticado definido por Schmidt como aquele “que se interessa pela política, que procura informação, que é participativo e cioso dos seus direitos” (2001, p. 115).

Em termos de estudo de caso, esta pesquisa revelou ao gestor público a concepção da população sobre a administração que está sendo realizada, tanto no que tange ao interesse do gestor, quanto no que se refere às políticas públicas adotadas, evidenciando que a administração unilateral não traz benefícios nem para o gestor, nem para a comunidade. Neste sentido, esperamos, a partir deste estudo, fazer o gestor público repensar a sua forma de administrar, primando pela participação da comunidade na elaboração, discussão e avaliação das políticas públicas adotadas. Além disso, entende-se que mesmo sendo um estudo de caso, os questionários elaborados, a criação de escalas para a mensuração de variáveis e seus respectivos testes, podem ser aplicados em outros contextos, possibilitando, inclusive, a análise comparativa da prática da LRF na ótica do desenvolvimento em diferentes regiões.

Enfim, evidenciou-se que uma administração pública equilibrada financeiramente não basta para a melhoria das condições de vida da população. É necessário que haja, ao mesmo tempo, a interação Poder Público e população, sendo que efetividade da transparência e da participação popular depende mais de uma mudança de cultura do que, necessariamente, de um mecanismo legal. Assim, cabe a cada cidadão tomar consciência de que vive em meio a um regime democrático e que possui não somente o direito de participar da gestão dos recursos públicos, mas também o dever à medida que sua participação é um importante mecanismo para a transparência das ações governamentais, para a aplicação dos recursos nas reais necessidades da população e para o combate à corrupção que priva a população de serviços públicos considerados essenciais para a melhoria das suas condições de vida, constituindo-se em um empecilho para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; Araújo, Érika Amorim. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. Disponível em: <<http://www.bndes.federativo.gov.br>. Acesso em: 06.11.2003.

ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/default1.asp?par=17>. Acesso em: 15 out. 2003.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: Becker, Dinizar Fermiano e Bandeira, Pedro Silveira (orgs). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Vol. 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. p. 23-128.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARROS, Wellington Pacheco. *O município e seus agentes*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BAVA, Silvio Caccia. *Dilemas da gestão municipal democrática*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações/artigos/dilemas.html>. Acesso em: 05 set. 2003.

BECKER, Dinizar Fermiano. *A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional*. 2002b.inédito.

_____. A economia política do des (envolvimento) regional contemporâneo. *Revista Redes – Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da UNISC*, Santa Cruz do Sul, v. 7, n.º 3, p. 35-60, set./dez. 2002.: EDUNISC, 2002. p. 35-59.

_____. Introdução. In: Becker, Dinizar Fermiano; Bandeira, Pedro Silveira. (orgs). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Vol. 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. p. 13-20.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Redes*. Santa Cruz do Sul. N. 1, vol. 4, p. 61-78, jan/abr, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 jun 2002

BRASIL. *Lei 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:< [http// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 jun 2002

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940* - Código Penal. Disponível em: <[http// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 jun 2002.

BRASIL. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em:<[http:// planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 20 jun. 2002

BRASIL. *Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000*. Altera o decreto lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940-Código penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.Diário Oficial da União, Brasília, n. 203-E, 20 out. 2000.

BRASIL. *Resolução do Senado Federal nº 40, de 21 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

CAIDEN, Gerald E.; CARAVANTES, Geraldo R. *Reconsideração do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

CÂMARA RESTINGA. Desenvolvido pela Câmara Municipal de Restinga Seca. 2003-2004. Apresenta informações gerais sobre a instituição e o município de Restinga Sêca. Disponível em:<<http://www.camararestinga.com.br>.

CENSO demográfico 2000: Banco de dados agregados do IBGE. Disponível em:<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/cdru/default.asp>. Acesso em: 25 jul. 2003.

CLEMENTE, Ademir.; HIGACHI, Hermes Y. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2000.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Resolução nº 954, de 26 de fevereiro de 2003*. Aprova o regulamento do programa de incentivo à gestão fiscal responsável, que dispõe sobre o prêmio CFC de gestão fiscal responsável, e dá outras providências. Disponível em: <http://cfcpw.cfc.org.br/scripts/SRE.dll/acao>. Acesso em 30 mai. 2003.

_____. Regulamento do prêmio CFC de gestão fiscal responsável. Brasília: CFC, 2003.

COLEMAN, J. *Foundation of Social Theory*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1990.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____. Prefácio. In: FISCHER, Nilson; Moll, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 9.

ESTATÍSTICAS Fundação de Economia e Estatística (FEE) – PIB, população, ISMA. Disponível em: www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/capa/index.php Acesso em: 25 ago. 2003.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício, NÓBREGA, Marcos Antônio Rios. *Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: CRC/RS, 2001.

FILHO, Nelson Casarotto; PIRES, Luiz Henrique. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local*. São Paulo: Atlas, 1999.

FLORES, Paulo Cezar. *O sistema de planejamento estratégico e a administração gerencial nos municípios*. Disponível em:< <http://www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2001.

FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (orgs). *Por uma nova esfera pública: a*

experiência do orçamento participativo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GALLIANO, Alfredo Guilherme. *Introdução à sociologia*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

GONÇALVES, Marcos Flavio R. *Traçando um panorama geral da lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. *Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

INSTITUTO RIOGRANDENSE DO ARROZ. Disponível em: <<http://www.irga.co.br>>. Acesso em: 20 ago. 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos sócio-econômicos*. Campinas: alínea, 2001.

KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

_____. *As transgressões à lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Eraldo da Costa. *A lei 4320 comentada*. 30 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Tribunal de Contas do Estado do RS. Disponível em: <<http://www.tce.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2000.

MATTEDI, Marcos A.; THEIS, Ivo M. Cruzando fronteiras: conhecimento e interdisciplinariedade na pesquisa em desenvolvimento regional. *Redes – Revista do Mestrado em Desenvolvimento Regional-UNISC*. Interdisciplinaridade e desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: Editora UNISC, v.7, p. 77, maio/ago.2002.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20 ed. atual. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

NAKAGAWA, Masayuki. *ABC: custeio baseado em atividades*. São Paulo: Atlas, 1995.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: ESAF, 2002.

OLIVEIRA, Lacy Cabral. *Evolução histórica, política e administrativa do município de Restinga Sêca*. 1983.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO (OCDE). O cidadão como parceiro. Brasília: MP, SEGES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.federativo.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002011.pdf Acesso em: 10 out. 2003.

PAIVA, Paulo. Dupla responsabilidade na América Latina: fiscal e social. *Valor Econômico*, 10 mai. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.federativo.gov.br>. Acesso em: 23 mai. 2003.

PARSONS, Talcott; SMELSER, Neil. *Economy and society: a study in the integration of economic and social theory*. Glencoe : The Free, 1956.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideu. Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

_____. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. *A crise do estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PERFIL econômico tributário municípios do RS. Disponível em: www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/AIM/AIM-informacoes.htm. Acesso em: 10 out. 2003.

PIMENTA, Carlos César. *Descentralização com integração: gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: o caso brasileiro*. III Congresso Internacional do CLAD (Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento – Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública). Madri, 14-17 out. de 1998.

PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo : o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Ed. do Autor, 1999.

PNUD (1990). *Human Development Report*. Oxford University Press.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

QUEIROZ, Cid Heráclito de. Preservar um grande avanço. *O Globo*, Opinião, 08 fev. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.federativo.gov.br>. Acesso em: 23 mai. 2003.

RAMOS, Marília Patta. Observação e mensuração de variáveis. Material didático utilizado na disciplina de Métodos quantitativos de análise da realidade social do Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional – Unisc. Santa Cruz do Sul, 2002.

REIS, Heraldo da Costa. *Impacto da LRF sobre a lei 4.320*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

ROMÃO, Maurício Costa. Uma proposta de extensão do índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas. *Revista de Economia Política*, v.13, n.4 (52), p. 97-111, out/dez. 1993.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SALVETTI NETTO, Pedro. *Curso de ciência política*. São Paulo: Hemeron, 1977.

SANDRONI, Paulo (Org). *Dicionário de economia*. São Paulo: Editora Beste Seller, 1989.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. 3ª ed. São Paulo: Nobel, 1992.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e Silva. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. V prêmio tesouro nacional. Brasília: ESAF, 2001.

SCHIMIDT, João Pedro. Cultura política, democracia e desenvolvimento. *Revista Redes – Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da UNISC, Santa Cruz do Sul*, v. 6, n. 2, p.113-137, maio/ago. 2001.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence S.; STUART W., Cook. Métodos de pesquisa nas relações sociais. In: KIDDER, Louise H. (org). *Delineamentos de pesquisa*. Vol. 1. São Paulo: EPU, 1987.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal de acordo com a lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, André Leandro Barli de. *Lei de responsabilidade fiscal*. Curso ministrado na Câmara de Vereadores de Santa Maria. Santa Maria, 2000.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas: 1993.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1996.

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. *O combate à corrupção*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS. *Evento SIAPC 2003: sistema de informações para auditoria e prestação de contas*. Novembro 2003.

WEBER, Max. *Economia e sociedade : fundamentos da sociologia compreensiva / tradução Regis Barbosa e Karen Elsas Barbosa*. 4ª ed. Brasília: UNB, 2000.