

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE MUDOU DEPOIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL? UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM SEIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR.

Ana Rita Silva Sacramento
José Antônio Gomes Pinho

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar o estudo exploratório realizado em seis municípios selecionados na região metropolitana de Salvador, a fim de conhecer como está se concretizando a transparência, com ênfase na abertura à participação popular, na administração pública local após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, após efetuar revisão da literatura por meio de uma pesquisa bibliográfica baseada em fontes que versam sobre o assunto, efetuamos a coleta de dados empíricos, para a análise de conteúdo, em duas fontes de evidências, quais sejam: entrevistas realizadas com atores estratégicos do Poder Executivo municipal e os Relatórios Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios referentes à prestação de contas do último ano disponível no site dessa entidade – no caso 2002. Embora o artigo tenha por base uma pesquisa maior, a qual ainda está em andamento, os primeiros resultados já apontam em uma direção: há muito ainda o que fazer para que a transparência estimulada pela LRF se concretize nesses municípios.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal, transparência, administração pública, Região Metropolitana de Salvador

Abstract

The aim of this article is to present the exploratory study conducted in six municipalities selected in the metropolitan region of Salvador, in order to know how it is implementing the transparency, with emphasis on openness to popular participation in local public administration after the advent of the Law of Fiscal Responsibility. Thus, after making review of the literature through a literature search based on sources that discuss the matter, we the collection of empirical data for the analysis of content on two sources of evidence, which are: interviews with actors strategic Municipal Executive Power and previous reports issued by the Court of Auditors Cities relating to the provision of accounts for the last year available on the site that entity - where 2002. Although the article should be based on a search largest, which is still in progress, the first results have already pointed in one direction: there is much still to do for that transparency stimulated by LRF is achieved in these municipalities.

Keywords: Law of Fiscal Responsibility, transparency, public management, metropolitan region of Salvador.

1. A importância da transparência na administração pública

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

Para Przeworski (1998:61) os governos são responsáveis se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições. Obviamente para que os cidadãos obtenham tal conhecimento a transparência dos atos dos governos é a condição *sine qua non*. Tal pensamento é compartilhado por O’Donnell (1991:32) quando este destaca a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com necessária transparência para que a cidadania possa avaliar a sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, questioná-los e até puni-los em caso de constatação de maneiras impróprias no cumprimento de suas responsabilidades, como um dos aspectos principais da *accountability*. Claro está, portanto, que a transparência na administração pública vai além da simples divulgação ou publicação de informações elaboradas pelos seus gestores, devendo, pois alcançar um nível de evidenciação tal que permita a sociedade julgar as ações dos seus gestores. A busca pela transparência na administração pública deve se configurar em um valor a ser observado, já que como leciona Nogueira (2001:24) todo governo ou esquema de dominação pratica, em algum grau, a arte de esconder dos olhares do público, ou dos adversários. Segundo ele, a prática dessa “arte” não se dá necessariamente para ocultar atos ilícitos ou vergonhosos, mas para surpreender e não ser surpreendido.

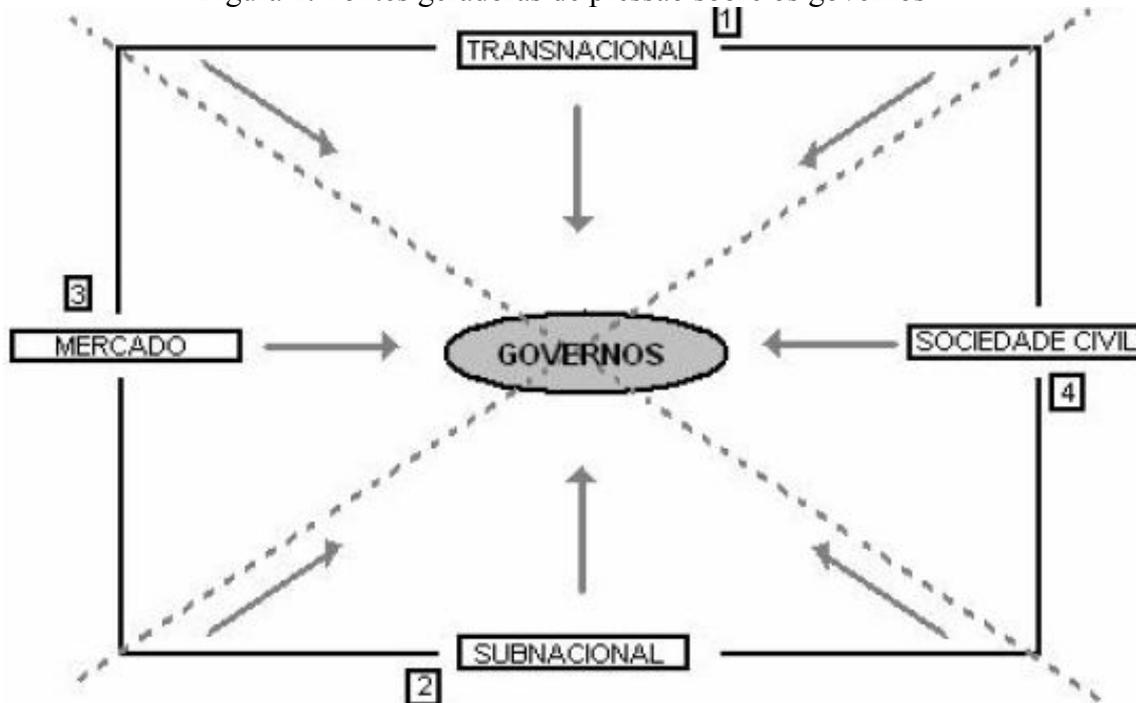
Não se pode deixar de enxergar a transparência também como decorrência do avanço da sociedade e reflexo de uma conjuntura internacional mais exigente e da globalização capitalista, tal como reconhecido pelo então Ministro do Planejamento, Martus Tavares, ao discursar na abertura do Fórum pela Transparência, em 2001:

“Isso é um fenômeno contemporâneo, não é um fenômeno apenas brasileiro. Isto decorre contemporaneamente em todos os países, a busca por uma maior transparência, a prestação de contas das ações governamentais à sociedade, é algo estimulado recentemente por organismos, como é o caso da ONU, da OEA e outras instituições multilaterais, que têm procurado estimular, promover, fazer com que diversos governos nacionais se envolvam, cada vez mais, nesse processo de transparência e responsabilidade”.

Nota-se, portanto, que a insatisfação com a gestão pública aumentou bastante nas últimas décadas e o resultado dessa insatisfação é que os governos atualmente agem cercado por quatro grandes fontes geradoras de pressão (ver figura 1), respondendo a cada uma delas de maneira típica. Assim, à pressão transnacional responde-se com a abertura econômica, à

pressão dos governos subnacionais com a descentralização, à pressão do mercado com a privatização e à pressão da sociedade com a participação (Nogueira, 2004).

Figura 1: Fontes geradoras de pressão sobre os governos



Fonte: Nogueira (2004:126)

2. A participação como ato de transparência na administração pública

Além da divulgação das informações em tempo hábil, a participação da sociedade na gestão pública tem sido frequentemente mencionada como outro ato de transparência nesse campo. Para Nogueira (2004) a abertura de espaços de participação pode facilitar a obtenção de respostas para as demandas da comunidade, ampliar a comunicação entre governantes e governados e fornecer melhores parâmetro para a tomada de decisões. Considerando a existência de estudos que revelam a permanência da cultura patrimonialista e de um Estado que não se abre para o controle da sociedade (por exemplo, Pinho & Akutsu, 2003) podemos inferir que a resistência na abertura de tais espaços viabilizadores de uma gestão participativa constitui-se no maior obstáculo para a concretização da transparência da administração pública no Brasil.

Em Nogueira (2004:145) encontramos bem delineadas as características da gestão participativa que para os fins desse artigo, ainda que de forma resumida, merecem ser elencadas: a primeira delas refere-se ao fato de que neste tipo de gestão a relação entre governante e governado é interativa. Sugere-se assim que o Estado não pode ser concebido de forma desvinculada da sociedade; A segunda reconhece que na gestão participativa o controle do governo pela sociedade é possível, o que facilita a transferência de poder decisório para assembleias de cidadãos dando novo valor e novo espaço para a democracia representativa; A terceira diz respeito à capacidade desse tipo de gestão atuar de forma descentralizada, dentro e fora do Estado, sem, contudo, e contrariando a orientação neoliberal, abrir mão da intervenção estatal; Também preocupa-se mais com o bem estar dos cidadãos do que com ajustes e ganhos contábeis, orientando-se por critérios de flexibilidade, eficiência e agilidade sem desprezar as questões organizacionais e administrativas. Disso decorre a necessidade de realização de uma

“reforma administrativa” a qual é incompatível com o modelo de reforma neoliberal, já que uma reforma direcionada para a gestão participativa deve agir mais no plano das culturas organizacionais e da formação de recursos humanos do que no de contenção ou de redução do tamanho do Estado; Interessa-se por criar novas formas de tomada de decisão e gerenciamento público. Nesse modelo o planejamento rompe com o modelo normativo e tecnocrático tradicional dando lugar ao planejamento estratégico, democrático e dinâmico; Por fim, a participação só não basta para que gestão participativa avance. Necessário se faz a agregação de conhecimento científico e de recursos humanos qualificados, pois nesse tipo de gestão os novos gestores não são apenas bons burocratas, mas bons intelectuais.

Pode-se deduzir que dada à complexidade, a implantação da gestão participativa requer alguns requisitos, os quais são também enumerados por Nogueira (2004). Destacamos entre estes a presença de uma cultura ético-política e constantemente revitalizada na comunidade. Para esse autor não se pode pensar processos democráticos e participativos na ausência de cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas, pois nesse caso a participação é convertida em exclusão. Outro requisito é a necessidade de contar com decisões e orientações governamentais claras, o que para tanto requer um modo de governar que supera a simples administração. O governante nesse modelo tem também o dever de forjar idéias, apontar caminhos e abrir novas possibilidades às pessoas e às forças sociais.

Tais considerações sobre a gestão participativa assumem especial importância quando nos motiva a refletir sobre a sua contribuição para o início de um processo de afastamento do modelo de democracia delegativa rumo ao modelo de democracia participativa. Como se sabe, o modelo de democracia delegativa foi criado por O'Donnell (1991) para caracterizar as democracias da América Latina, incluindo o Brasil, nas quais os “donos do poder” fazem prevalecer sua vontade particular em detrimento da comunidade em um sentido amplo, já que o que eles fazem no governo não necessita estar em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral. Nesse modelo o governante não tem quase nenhuma obrigação de prestar contas de seus atos e, livres da *accountability*, ele e sua equipe pessoal são o alfa e o ômega da política. Lembrando ainda que instituições informais como o clientelismo e a corrupção, segundo esse autor, são fortemente atuantes na democracia delegativa, a transparência da gestão fiscal assume o *status* de elemento crucial para o início desse processo.

Aqui outra reflexão é sugerida: Como têm funcionado os espaços criados para a participação popular em contextos de democracia delegativa? O alerta de Nogueira (2004) de que tais espaços sejam utilizados para que a participação seja administrada, fazendo com que os participantes assumam uma postura passiva e subalterna merece aqui ser observado. Para ele dois tipos de gestores ou governantes se abrem para a participação: os que utilizam a participação para dela se beneficiar – são os demagogos – e outros que vivem a participação como veículo de emancipação – são os líderes revolucionários.

A reflexão sobre a participação “administrada” citada por Nogueira (2004) remete-nos ao padrão de relacionamento entre Estado e sociedade marcado pela cooptação, característica básica da dominação neopatrimonialista que Schwartzman (1988) afirma está presente no Brasil. Esses sistemas de cooptação política, além de criarem estruturas de participação política débeis, tutelam as formas autônomas de organização da sociedade, funcionando como um redutor de conflitos, para garantir a continuidade dos “donos do poder”. Faz sentido, portanto, o alerta de Campos (1990:37) de que no Brasil muitas são as “associações” criadas na iniciativa oficial, para prevenir uma verdadeira participação.

Segundo Fedozzi (1997:83-84), esse sistema de tutela e cooptação é avesso também ao modelo clássico de representação de interesses, uma vez que neste a política emerge do confronto e está relacionada com a regulação das relações de classe, distribuição de riqueza entre elas, além da própria constituição dos sujeitos sócio-políticos, ao passo que naquele a força política depende da maior ou menor intimidade do líder em sua participação na burocracia governamental, pois é isso que lhe dará mais recursos para controlar as bases.

3. Políticas participativas no Brasil

A expansão das políticas participativas no Brasil foi motivada, segundo (SOUZA, 2001) graças a três fatores: O primeiro é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. Nesse período um pequeno número de municípios (Piracicaba (SP) e Lages (SC) – 1977-1982 - e outras três cidades de MG entre 1983 e 1988 governados pelo então MDB e Fortaleza (CE) primeiro governo local eleito pelo PT, em 1986) adotou políticas participativas. O segundo é o aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos locais de promover os ajustes fiscais nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento da presença de partidos considerados de esquerda, especialmente o PT, nos governos de grandes cidades.

No caso de Piracicaba, estudos de Castro (citado por SOUZA, 2001) revelam que tais experiências objetivavam mostrar aos governos federal e estadual que os recursos destinados a este município e vinculados a determinados projetos não atendiam às prioridades da comunidade bem como pressionar a Câmara de Vereadores para aprovar leis controvertidas. No caso de Lajes, Ferreira (idem) alerta que não obstante o objetivo ter sido governar com a participação popular, devido à ausência de organização da comunidade o governo local interveio para promover a mobilização e estimular a criação de associações comunitárias. Já na análise de Costa (idem) sobre as experiências das cidades mineiras a crítica de que elas tendiam a transformar líderes populares e suas associações em intermediários de interesses políticos que se distanciavam das necessidades do povo, remete-nos ao modelo de participação administrada. Sobre a experiência de Fortaleza o estudo desenvolvido pelo Instituto Pólis (idem) considerou-a um verdadeiro fracasso em termos de participação popular em virtude do isolamento do governo e de suas controvérsias com o partido.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 a legitimação da participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas foi efetivada. Como assevera Santos Junior (2001), nesse novo contexto, a criação de conselhos municipais (como por exemplo, os da área de saúde, da criança e adolescente e do setor de assistência social) proliferou no país, principalmente porque de sua criação depende o repasse dos recursos da União às instâncias subnacionais. Constata-se, portanto, que a trajetória das políticas participativas no Brasil está marcada por sérias dificuldades e que para a sua efetivação esforços concentrados, tanto por parte dos administradores quanto por parte da população, são necessários.

Atualmente o Orçamento Participativo é o instituto de participação popular na administração pública que mais atenção tem recebido dos analistas. Devido a sua importância na gestão fiscal, motivado inclusive, conforme Souza (2001) pela necessidade de ajustes nas contas públicas, neste artigo ele aparece mencionado com mais frequência. Convém destacar, porém, que o orçamento participativo é apenas um dos instrumentos que viabilizam a aproximação entre o governo e a sociedade, constituindo-se ainda em exemplos de tais instrumentos, conforme Khair (2001), a visita sistemática aos bairros para dialogar com a população, a

criação de conselhos comunitários, a presença nos meios de comunicação local para informar e prestar contas dos atos do governo, a promoção de sondagens de opinião, etc.

Para Bento (2003) o OP é uma forma de combinar, no âmbito do poder municipal, democracia representativa e democracia participativa, vez que partindo desde as comunidades de base alcança o Poder Legislativo na elaboração da política de investimentos local. No caso da experiência de Porto Alegre, Fedozzi (1997) informa que o OP baseia-se em três princípios: a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos previstos no orçamento anual e; c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão do município em regiões orçamentárias.

De acordo com Souza (2001) o orçamento participativo tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do "bom governo" ou da boa governança urbana, afinal de contas, ele amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, quando estabelece melhor controle social sobre o Estado, reduzir o clientelismo e criar maior co-participação entre governo e comunidade (KHAIR, 2001).

Não obstante, e como bem nos lembra Vignoli (2002), têm sido comum afirmações dos críticos do orçamento participativo que qualificam tal iniciativa como um engodo, pois dado a grande vinculação de receitas orçamentárias determinada pela Constituição, neste momento o que a população é chamada para discutir trata-se apenas de uma pequena parcela do orçamento, aquela destinada aos investimentos, "esquecendo-se" esses críticos de que a discussão dos investimentos contemplados obrigatoriamente no Plano Plurianual implicará também a discussão do custeio desses investimentos, resultando, no médio prazo, na participação popular da definição de parcela cada vez mais expressiva do orçamento. Também Nogueira (2004) destaca que no balanço crítico empreendido no Brasil sobre o OP registra-se as tentativas de apropriação do OP com o objetivo de reduzi-lo a uma forma de administração de recursos e a sugestão de que, por mais que tenha avançado em direção a um formato democrático e deliberativo, a experiência não teve como deixar de ser contaminada por mecanismos clientelísticos de cunho partidário, pelo dirigismo governamental e pelo instrumentalismo eleitoral.

Vê-se, portanto, que o nível da transparência governamental pode ser elevado por meio da adoção de novas formas de ação e da introdução de novos atores no processo decisório, desde que o risco da cooptação, isto é, da participação administrada, não seja negligenciado.

4. A Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF) completa o ciclo das principais mudanças institucionais promovidas no governo Fernando Henrique Cardoso no campo das finanças públicas. Parte integrante do processo de reforma do Estado como instrumento de implementação da administração pública gerencial, no que tange à necessidade de redução e combate ao déficit público, a LRF constitui-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil e, como se sabe, está apoiada em quatro eixos, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Assumimos neste *paper* que a transparência constitui-se no seu eixo principal, já que necessária desde a fase do planejamento é diretamente dependente dela um efetivo controle que possibilite a responsabilização, enfim, a concretização da *accountability*. De acordo com

Baquero (2003), no Brasil, os esforços empreendidos objetivando o fortalecimento de sua democracia têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. A LRF caminha nesse sentido.

Expressa literalmente no artigo primeiro da referida Lei, quando este define que “*a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar*” (grifo adicionado) a transparência na gestão fiscal da administração pública no Brasil, com o advento da LRF, foi bastante aprimorada.

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

Podemos afirmar que a concretização da transparência na LRF está consubstanciada num ciclo composto de três momentos distintos.

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

O segundo momento a ser destacado é a determinação de que os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal – serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet, afinal de contas, todos esses instrumentos sem a devida publicação e garantia da acessibilidade ao público de nada serviriam para o controle social. Verifica-se aqui que ao contemplar a criação de uma série de relatórios e demonstrativos, objetivando comparar o que foi planejado (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual) com o que efetivamente foi executado (prestação de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal), permitindo também conhecer as medidas adotadas pelos gestores públicos para assegurar o equilíbrio das contas públicas, visto que é nesta fase que se obtém a certeza quanto ao cumprimento do que foi anteriormente definido, a transparência do processo da

gestão fiscal segundo a LRF fica assegurada. Destaque-se ainda que os prazos para a publicação dos relatórios estão cuidadosamente estabelecidos nos dispositivos da referida Lei.

Tal determinação ainda é complementada com a constante no artigo 49, que trata da obrigatoriedade de que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Verifica-se aqui, com base em Lino (2001:164) que a determinação do artigo 31 da Constituição Federal que estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação” ganha, com a edição da LRF, extensão e novos contornos, já que além de estender-se para a totalidade dos entes e prestações, aumenta o acesso do público a tais demonstrativos para todo o ano.

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

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

5. Análise e interpretação dos dados

O objetivo desta seção é analisar e interpretar o conteúdo das entrevistas realizadas com os atores estratégicos situados na dimensão do poder executivo bem como o conteúdo dos relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, referentes à prestação de contas do último ano disponível no *site*¹ dessa entidade – no caso 2002 – dos municípios selecionados para a realização desse estudo, relacionando-os com o referencial teórico pesquisado, a fim de conhecer como está se concretizando a transparência na administração pública desses municípios, após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Acrescente-se ainda que a amostra foi intencionalmente selecionada entre os municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador, a qual é composta por 10 (dez) municípios, que apresentasse população superior a 50.000 habitantes. A escolha do limite populacional como primeiro critério de seleção baseou-se no fato de que a própria LRF concedeu tratamento diferenciado aos pequenos municípios (população inferior a 50.000 habitantes) dando-lhes a opção de efetuar a verificação do montante da despesa com pessoal e a apuração da dívida bem como a publicação dos relatórios semestralmente em vez de a cada quatro meses, como é exigido para os demais. Também a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais e o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas apenas serão deles exigidos a partir de 2005.

¹ www.tcm.ba.gov.br Consulta em 30.05.2004

Ademais, devem tais municípios ter expressivo significado no cenário da economia baiana – para tal utilizamos como parâmetro os Índices de Desenvolvimento Econômico (IDE) na classificação efetuada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais de Bahia (SEI / SEPLANTEC) – bem como proporcionar facilidade de acesso. É de se esperar que pela importância desses municípios e pela sua posição geográfica, próxima à capital, haja maior predisposição e maiores condições técnicas para se fazer uma prestação de contas adequada. Espera-se também uma sociedade civil mais articulada, mais cobradora do Executivo. Procedendo assim estamos excluindo municípios onde seria mais fácil de encontrar o não atendimento da Lei. Atendendo aos critérios expostos foram selecionados os seguintes municípios:

Quadro 1. MUNICÍPIOS SELECIONADOS

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO ²	IDE ³
Camaçari	176.541	2
Candeias	79.507	3
Dias D'Ávila ⁴	49.668	15
Lauro de Freitas	127.182	7
Salvador	2.556.429	1
Simões Filho	100.702	5

Fonte: Elaboração dos autores

Inicialmente perguntamos aos entrevistados como se dá a transparência na sua administração e percebemos que o aspecto da publicação dos relatórios é o que tem despertado em todos a maior atenção:

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

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

Consegue-se inferir a partir dos depoimentos que o real significado de transparência da gestão fiscal exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e asseverado por Vignoli (2002) ainda não foi internalizado pelos prefeitos entrevistados, visto que a participação não foi mencionada como um ato de transparência da administração municipal. O mesmo entendimento foi revelado pelos demais gestores entrevistados:

² www.upb.org.br – Consulta em 15.05.2004

³ www.sei.ba.gov.br – Consulta em 15.05.2004.

⁴ Devido a grande aproximação com os critérios estabelecidos decidimos por incluir o município de Dias D'Ávila na amostra.

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

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

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

“Com relação à publicação, o Gestor acosta às fls. 830 CERTIDÃO emitida por este Tribunal dando conta da regularidade no que se refere aos prazos da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumidos da Execução Orçamentária exceto quanto aos últimos quadrimestre e bimestre, respectivamente, que foram publicados somente em 11/07/2003” (Parecer Prévio 881/03 – Lauro de Freitas).

Indagados quanto à participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento (planos, lei de diretrizes e lei orçamentária), as informações dos entrevistados revelam que a LRF não motivou a criação ou a ampliação dos espaços para debate com a sociedade. O máximo de participação popular permitido constou da informação de dois entrevistados, que revelaram efetuar uma “pesquisa de opinião” quando da elaboração do orçamento e um outro que admite freqüentar as reuniões realizadas por iniciativa da comissão de fiscalização do orçamento da câmara de vereadores para discussão do orçamento nas sedes das regiões administrativas do seu município. Apenas em um município foi registrada a intenção de implantar, a partir deste ano, o Orçamento Participativo:

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

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

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

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

Os depoimentos revelaram ainda que o modo de gestão nesses municípios aproxima-se do característico de uma democracia delegativa, dado a existência de gestores que se sentindo como o alfa e o ômega da política, atuam obstaculizando a gestão participativa. Nesses depoimentos o exposto por Pinho & Akutsu (2003) sobre a existência de um estado patrimonialista que não se abre para o controle da sociedade fica mais uma vez confirmada:

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

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

Quanto ao orçamento participativo constata-se que há um certo receio do confronto popular suscitado por este instrumento. O debate só não é temido quando este se dá com a câmara de vereadores:

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

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

Constata-se também uma preocupação em, de uma forma ou de outra, viabilizar a voz da comunidade, porém de uma forma tão controlada que não há como dissociar tais tentativas de adaptação do Orçamento Participativo do modelo de participação administrada (NOGUEIRA, 2004), cooptada (SCHWARTZMAN, 1988):

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

Conquanto nos pareceres prévios do TCM se observasse a preocupação quanto ao cumprimento dos prazos de publicação dos relatórios, não constatamos nos mesmos um relato sequer de cobrança aos gestores sobre recomendada participação popular no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento. O mesmo ocorre em relação às audiências públicas quadrimestrais para prestação de contas no Poder Legislativo. Tal fato não foi exigido e / ou mencionado em todos os pareceres verificados, revelando-nos que também para este órgão de controle o sentido de transparência limita-se à publicação dos relatórios.

Quando questionamos sobre o processo de realização das audiências públicas quadrimestrais exigidas pela LRF, o relato dos entrevistados revela que as mesmas têm sido realizadas, o que para nós é um ponto positivo para a transparência:

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

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

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

Entretanto, e como se vê, longe de motivar um amplo debate comparando o que foi planejado (PPA, LDO e LOA) com o que, de fato, está sendo executado, as audiências têm se limitado a uma simples exposição das contas pelos técnicos das Secretarias de Fazenda ao Legislativo que, pelo tom de tranquilidade revelado nos depoimentos, na maioria das vezes tem se comportado de forma passiva, característica esta marcante do Legislativo em democracias delegativas. Nota-se também que a comunidade tem permanecido ausente nesses momentos e que é praxe o chefe do executivo municipal, o prefeito, não comparecer às audiências:

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

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

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

6. Considerações Finais

Conforme ficou evidenciado a transparência da gestão fiscal ainda não está assegurada por meio da participação popular, conforme estabelecido na LRF, nos municípios objeto da pesquisa. A constatação de tal fato, de certa forma, não nos surpreende devido a nossa histórica ausência de uma cultura de *accountability*, razão pela qual acreditamos que o mesmo poderá estar ocorrendo em outras regiões do Brasil. Ademais, precisamos também levar em consideração que uma trajetória dessa natureza não seria passível de reversão em tão pouco tempo, afinal de contas podemos considerar que a LRF, primeiro passo nesse processo, ainda vive a sua primeira infância.

Entretanto, reconhecemos que alguns avanços foram registrados e que um despertar para necessidade de uma maior abertura ao elemento popular começou a despontar. Trata-se, portanto, de um lento aprendizado onde a construção de uma nova cultura em substituição a cultura conservadora e fortemente enraizada, tanto no governo como na sociedade, certamente levará tempo. A disponibilização das informações em *sites* da Internet, ainda que atrasados em alguns municípios como revelaram os pareceres do Tribunal de Contas, a realização das audiências públicas nos prazos estabelecidos e a previsão de instituição em um dos municípios pesquisados do Orçamento Participativo são exemplos de que, ainda que timidamente, a administração pública municipal moveu-se para fora de si mesma.

Esperamos ainda que estudos dessa natureza possam servir de alerta à sociedade quanto à necessária participação desta na exigência do cumprimento ao estabelecido pela referida Lei, antes que sejam descobertos expedientes que permitam burlá-la com maior eficiência. Para tanto reconhecemos que os Tribunais de Contas, a imprensa e a comunidade acadêmica têm especial responsabilidade na construção de uma administração pública mais transparente, enfim mais democrática.

7. Referências

- BAQUERO, Marcello (2003). Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política, número 21. Curitiba.
- BENTO, Leonardo Valles (2003). Governança e governabilidade na reforma do Estado: Entre eficiência e democratização. Barueri. São Paulo. Editora Manole.
- BOBBIO, Norberto (2002). O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo. Paz e Terra. 8 edição.
- CAMPOS, Anna Maria. (1990) *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, volume 24.
- FEDOZZI, Luciano. (1997) Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo Editorial.
- FMI (2001) - Relatório sobre a observância e códigos: módulo de transparência fiscal Brasil. Disponível em www.federativo.bndes.gov.br Consulta em 25/05/2004.
- KHAIR, Amir Antonio (2001). Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de orientação para as Prefeituras. Brasília.
- LINO, Pedro. (2001) Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Atlas. São Paulo.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. (2001) Em defesa da política. São Paulo. Editora Senac.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. (2004) Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo. Cortez Editora.
- O'DONNELL Guillermo (1991). Democracia delegativa? Novos Estudos, n.31.
- PINHO, José Antonio Gomes de & AKUTSU, Luiz. (2003) Governo eletrônico, sociedade civil e democracia: Revistando portais de governo no Brasil. Trabalho apresentado no IX Colóquio de Poder Local. NEPOL. Escola de Administração. UFBA. Salvador. 2003.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998) Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent X principal*. Em Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs). FGV. Rio de Janeiro.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves do (2001). Democracia e governo local: Dilemas da reforma municipal no Brasil. São Paulo. Editora Revan.
- SCHWARTZMAN, Simon.(1988) Bases do autoritarismo brasileiro. Editora Campus. Disponível em www.schwartzman.org.br. Consulta em 20/06/2004.
- SOUZA, Celina.(2001) Construção e consolidação de instituições democráticas: O papel do orçamento participativo. São Paulo Perspectiva. v.15 n.4. São Paulo.
- TAVARES, Martus. (2001) Discurso de Abertura. Fórum Internacional sobre responsabilização no setor público. Disponível em www.planejamento.gov.br. Consulta em 25.05.2004
- VIGNOLI, Francisco Humberto (coordenador), MORAES, Adelaide M. Bezerra *et alli*. (2002). A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios. São Paulo. FGV / EAESP.