

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento do Capital Social

Romualdo Anselmo dos Santos

Analista de Finanças e Controle
da Controladoria-Geral da União (CGU).

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

Doutorando em Política pela
Universidade de Sheffield (Reino Unido).

Resumo: Este artigo examina as relações entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicabilidade no incremento do capital social. Considerando que o nível de capital social encontrado na sociedade brasileira é baixo, verifica-se como consequência a participação inefetiva do cidadão no processo de planejamento da gestão fiscal. Ao utilizar as previsões do artigo 48 da LRF e identificar na sociedade as diversas organizações informais existentes e que se encontram à margem, o gestor público pode ao mesmo tempo reconhecê-las e incrementar o capital social, com ganhos para a gestão fiscal responsável.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Capital social; Transparência.

1. Introdução

O advento da Lei Complementar N.º 101, de 4 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF como o diploma legal é amplamente conhecido, trouxe avanços e esperanças para a gestão fiscal dos entes da Federação ao regulamentar dispositivo da Constituição Federal que trata do tema. A LRF regulamenta aquilo que, em tese, deveria estar na essência da administração do que é público, como nos ensinou Graciliano Ramos em seus Relatórios de Prestação de Contas há mais de 70 anos, quando o então prefeito de Palmeira dos Índios (AL) de 1928 a 1930 e futuro escritor de *São Bernardo* e *Vidas Secas* deu um exemplo do bom uso do dinheiro público em meio a situações de adversidades, tais como pobreza, secas, clientelismo e apadrinhamento. A positividade do

ordenamento jurídico brasileiro obriga ao ente público, salvas as discricionariedades de praxe, a pautar os seus atos de acordo com a previsão legal (DI PIETRO 2003; MORAES 2007). Isso tem contribuído para uma acomodação entre os gestores públicos que buscam invariavelmente, com boa ou má fé, a forma mais *cômoda* de gerir. Sem a previsão (determinação) legal, os exemplos de Graciliano Ramos seriam mais raros do que são hoje. Daí, mais uma vez, a importância da LRF.

Com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui como objetivo principal a responsabilidade na gestão fiscal baseada no planejamento, transparência, controle e responsabilização. Os instrumentos de planejamento destacados pela LRF, quais sejam: a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual são anteriores à Lei e já haviam sido estabelecidos pela Constituição em 1988, portanto, fazem parte do cotidiano dos entes da Federação há tempo suficiente para um razoável entendimento de suas formas, limites e aplicabilidades. A LRF, no entendimento de Nascimento & Debus (2004, p. 11), pretende “reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público”. Ademais, para esse planejamento, mesmo que isso não garanta a perfeição dos documentos produzidos, os entes públicos (União, Estados e Municípios) contam com o apoio tecnológico (softwares e assessorias contábeis), mínimo que seja, para auxiliar a elaboração daquelas peças físico-financeiras. Entretanto, quando a análise parte para o quesito transparência, o cenário que se observa não é de favorabilidade compatível com o ponto planejamento.

A estruturação da LRF, em especial no quesito transparência (Seção I, Capítulo IX), buscou compartilhar responsabilidades entre a administração pública e a sociedade ao determinar a publicidade dos atos de gestão fiscal e prever a participação do cidadão na elaboração dos instrumentos de planejamento. Ocorre que a participação popular nesse particular não se tem observado de forma

efetiva, ou seja, pouco da ação direta do cidadão tem sido aproveitada. As discussões existentes durante, por exemplo, sessões que tratam do *orçamento participativo*, para aquelas localidades que o adotam, servem mais para divulgar a administração do que buscar uma opinião popular. Em outros momentos, a administração já possui seu plano e busca com essas sessões apenas referendar o que decidiu está, a exemplo do que ocorre com os conselhos de controle social (SANTOS, 1999). Sacramento & Pinho (2007, p. 9), a partir de estudo realizado em municípios da Região Metropolitana de Salvador, revelam que a “LRF não motivou a criação ou a ampliação dos espaços para debate com a sociedade”.

Dois questionamentos surgem motivados pela constatação de Sacramento & Pinho: o primeiro é se o objetivo da LRF seria realmente o de *criar* e (ou) *ampliar* esses espaços; o segundo, decorrente de uma resposta positiva para o primeiro, seria se um instrumento legal como a Lei de Responsabilidade Fiscal poderia modificar uma característica comum da sociedade brasileira calcada na passividade, baixa confiança nas instituições públicas e pouca tradição de associativismo e organização (BAQUERO, 2003). À luz da própria Lei e seus dispositivos de transparência, presume-se que a resposta para a primeira pergunta tende a ser positiva; porém, o mesmo não se pode estabelecer para o segundo questionamento, uma vez que a mudança ali sugerida trata de elementos estruturais da sociedade que podem ser resumidos no termo Capital Social. O argumento a ser utilizado com esse posicionamento é que o frágil capital social observado no Brasil compromete a própria aplicação (efetividade) dos dispositivos da LRF no tocante à transparência e à participação popular na gestão fiscal. Não se sugere aqui a transferência das responsabilidades (ou da culpa) do gestor para o cidadão, antes se busca ressaltar a necessidade de um papel mais proativo da sociedade num processo que se pretende cada vez mais transparente.

2. Capital social

Na visão de Baquero (2003, p. 94), ideologicamente considerado, o capital social pode ser o “*empowerment* da cidadania, o pluralismo e a democratização”, muito embora o próprio autor reconheça que o capital social “possua um conceito problemático”, por conta das dificuldades em medi-lo e as variantes envolvendo o seu significado e suas relações contextuais. O *empowerment* sugerido por Baquero diz respeito à transferência de poder ao cidadão de forma a ampliar sua capacidade colaborativa que gere benefícios amplos. Ele vai mais além ao considerar que o grande número de associações informais existentes no país como resultado de uma descrença nas instituições tradicionais (partidos políticos, etc.) não tem gerado redes associativas sólidas por conta da pouca atenção dispensada pelos governantes e do baixo capital social.

De acordo com a literatura, capital social não é um ativo simples de ser definido. Ele representa intangíveis, porém observáveis, relações e redes sociais entre indivíduos, tais como família, clubes, associações, sindicatos, partidos políticos, conselhos, etc. Como observado por Putnam (1993), capital social são aspectos da organização social, tais como a confiança, as normas e as redes de relações que podem incrementar a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas. O entendimento econômico de *capital* traz a noção de acumulação, algo que o indivíduo pode ganhar, multiplicar, trocar, obter lucro ou prejuízo. Entretanto, parece difícil aos economistas aceitar como capital um ativo que não pode ser traduzido em números. Nesse particular, Bourdieu (1986), ao discutir as formas de capital, considera que de fato é impossível considerar a estrutura e o funcionamento da sociedade sem a introdução do capital em todas as suas formas e não apenas naquela reconhecida pela teoria econômica. O conceito de Bourdieu para capital social é o acumulado pelo indivíduo de acordo com a sua história social; quanto maior a sua participação na vida social, maior será o seu capital social.

As relações de autoridade, confiança e normas são formas de capital social. Coleman (1990) concentra sua análise na perspectiva de que capital social é o resultado (particularmente confiança) da interação entre indivíduos e emerge da estrutura de relações e não da própria pessoa; dessa maneira, o comportamento individual utilitário não fomenta o capital social. Para Coleman, a organização social constitui capital social quando facilita o atingimento de objetivos os quais não seriam alcançados em sua ausência ou somente seriam obtidos a um alto custo. Como pode ser observado, os trabalhos que envolvem o tema capital social freqüentemente o associam à confiança, porém confiança unicamente não é suficiente para avaliar o nível deste capital em uma sociedade em particular. Sabatini (2005), em uma avaliação empírica da relação entre capital social e a qualidade do desenvolvimento econômico da Itália, concluiu que confiança não é capital social e sim um resultado dele.

Há ainda trabalhos que relacionam capital social e corrupção como os de Bjørnskov (2003) and Gregory (1999). Bjørnskov afirma que a característica estável do capital social como um elemento da estrutura da sociedade local dificulta a luta contra a corrupção em muitos países, uma vez que um baixo capital social revela baixa participação cidadã e, portanto, pouco comprometimento na luta contra a corrupção. O trabalho de Gregory é relevante nesse sentido, pois agrega o elemento da ética no serviço público como um indicador de capital social, ou seja, o comportamento ético (nível de corrupção) na gestão pública – gestão fiscal aí incluída – pode ser função do nível de capital social observado na sociedade.

3. LRF para fomentar o capital social

O fomento do capital social pela Lei de Responsabilidade Fiscal na realidade não pode ser feito *por* ela especialmente, mas *com* ela. Como observado na revisão de alguns títulos da literatura que trata do tema, o controle social não se consegue facilmente e, a princípio, não é um ativo a ser fornecido ao indivíduo. O indivíduo, coletivamente considerado, deve promover o desenvolvimento do

seu capital social e isso, de alguma forma, já vem sendo observado por meio das associações informais à margem das organizações tradicionais (BAQUERO, 2003), porém o resultado não tem se traduzido na solidificação do referido capital. Por um lado porque os interesses se concentram na própria individualidade e, por outro, porque as ferramentas disponíveis para uma promoção do capital social são subutilizadas. Algumas vezes pelo desconhecimento, outras pela falta de interesse.

Traçando um paralelo com o controle social, ou *accountability* social, o qual para ser efetivo necessita de atuação bilateral entre os entes públicos, na disponibilização de mecanismos, e a sociedade, no conhecimento e uso efetivo deles, como bem observa Santos (1999), da mesma maneira deve ser observado para o capital social. No caso particular da gestão fiscal, há instrumentos previstos na LRF que podem ser utilizados para o incremento do capital social, com conseqüências positivas para os objetivos previstos no diploma legal. Esses instrumentos estão estatuídos no pilar da transparência que engloba a publicidade dos atos de planejamento e execução financeira, e principalmente o acesso às informações e a participação da sociedade no processo de gestão fiscal. A garantia da transparência à sociedade é estabelecida na Seção I do Capítulo IX da LRF, com destaque para o parágrafo único do artigo 48, *in verbis*:

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

A garantia legal, apesar de presente, não tem servido para a ampliação do capital social porque simplesmente não é aplicada, ou seja, não se verifica a integração entre Estado e sociedade pela intermediária LRF. Ao contrário do que acontece com as peças de planejamento (LOA, LDO, PPA), que possuem formalismos e prazos, com as devidas sanções anexadas, não há tradição, pelos organismos de controle responsáveis, de se aplicar sanções efetivas nesse quesito (SACRAMENTO & PINHO,

2007). Quando elas existem na forma de ressalvas, são acolhidas pelo gestor público e justificadas com o argumento tradicional de que a sociedade não está organizada o suficiente para atender ao processo de planejamento da gestão fiscal. Talvez o entendimento dos gestores esteja correto quando se consideram as organizações tradicionais partidárias ou sindicais (quando não querem dizer a mesma coisa), as quais deixaram de ser participativas para virar monopólios de pequenos grupos. Observa-se, portanto, que a lei pura e simples de pouco adianta quando os dividendos (ou penalidades) não são diretamente observados e compreendidos.

Uma alternativa para aplicação efetiva do artigo 48 da LRF pode ser buscada nos ensinamentos de Baqueiro (2003, p. 104) para se vislumbrar as novas formas de associação. Para o autor

[A] miopia dos governantes em reconhecer esses movimentos como parte de um novo contexto, em que essas organizações possam conviver cooperativamente com as instituições tradicionais, não tem possibilitado uma agenda que se oriente pela compreensão e pelo fortalecimento desses novos mecanismos de pressão.

As novas formas de associação – mais locais, representadas pelo voluntariado – por serem informais, passam despercebidas pelo poder público e, portanto, não são alcançadas pelos editais de convocação para discussão do planejamento da gestão fiscal. Cabe ao poder local, portanto, identificar essas células de participação coletiva e trazê-las para a discussão do planejamento com fundamento no artigo 48, em adição às organizações tradicionais de participação popular (partidos, sindicatos). O resultado, intermediado pela LRF, atenderá ao requerimento legal e poderá contribuir para o incremento do capital social ao fortalecer e valorizar aquela participação. A resultante é uma reação em cadeia na forma do associativismo fortalecido e reconhecido com ganhos coletivos

completos, ou seja, para Estado (sua gestão) e sociedade.

Os organismos de controle da gestão, em todos os níveis de governo, possuem também responsabilidade nesta tarefa ao reconhecer cada vez mais a importância do parágrafo único do artigo 48, não apenas o aspecto de divulgação dos atos da gestão fiscal, a transparência propriamente dita, mas também a necessária aplicação da LRF como intermediária no processo de integração gestão-cidadão e no desenvolvimento do capital social.

4. Conclusão

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF modernizou a gestão fiscal dos entes da Federação, com imposição de instrumentos importantes para auxiliar a boa gerência dos recursos públicos. Na vertente do planejamento a LRF reforçou o uso da LDO, LOA e PPA, dando a esse pilar da gestão todas as condições para a aplicação por parte dos gestores. Por outro lado, o fundamento da transparência, no particular da participação da sociedade carece do devido incremento, mesmo considerando as previsões do artigo 48 da LRF. O artigo invoca o baixo nível de capital social encontrado no Brasil como um dos causadores da inefetividade da participação popular e, por conseqüência, da insuficiente aplicação do referido artigo da Lei. Sendo o capital social o ativo representado pelas relações sociais do indivíduo na forma do associativismo, o seu fortalecimento pode representar ganhos para a participação cidadã por meio da LRF.

O incremento do capital social pode ser realizado a partir da identificação pelo ente público de diversas formas de associação que hoje são verificadas, porém se encontram à margem das instituições tradicionais, representadas por partidos e sindicatos. A identificação dessas associações informais, a sua valorização por meio da consideração de suas idéias e garantias de sua participação no processo de planejamento da gestão fiscal, à luz do artigo 48 da LRF, podem representar o fortalecimento do capital social com

ganhos para a própria gestão responsável e para a sociedade como um todo.

Referências

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Nº 21: 83-108 NOV., 2003.

BJØRNSKKOV, Christian. *Corruption and Social Capital*. Working Paper 03-13. Aarhus: Denmark. Department of Economics, Aarhus School of Business, 2003.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital, in: Richardson, John G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press: 241-258, 1986.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000*. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2000.

COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

GREGORY, Robert J. Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service. *Public Administration Review*, 59 (1), 63-75, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo - 4ª Ed.* Atlas: São Paulo, 2007.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar Nº 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2ª Ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2004.

PUTNAM, Robert D. *Making democracy works: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press, 1993.

RAMOS, Graciliano. (2000). *Relatórios do Prefeito de Palmeira dos Índios*. São Paulo: Duetto.

SABATINI, Fabio. *Social Capital, public spending and the quality of economic development*, 2005.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. *Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador*. *Revista de Contabilidade da UFBA*, vol. 1, nº 1, 2007.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Controle Social da Política de Saúde no Brasil*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, 1999.