

Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF*

Fernando Cosenza Araujo**

Maria Rita Loureiro***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A LRF no contexto da difusão das análises institucionalistas; 3. Repensando a avaliação de políticas públicas; 4. Metodologia pluridimensional de avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal; 5. Considerações finais.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The FRL in the context of the dissemination of institutionalist analyses; 3. Rethinking public policy analysis; 4. Multidimensional evaluation methodology for the Fiscal Responsibility Law; 5. Final remarks.

PALAVRAS-CHAVE: avaliação de políticas públicas; Lei de Responsabilidade Fiscal; Brasil.

KEY WORDS: public policy evaluation; fiscal accountability; Brazil.

Reconhecendo a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas no Brasil, muitos trabalhos têm procurado avaliá-la. Entretanto, a maioria concentra-se na mensuração de seus resultados quantitativos, ligados apenas ao controle dos gastos públicos. Este artigo contribui para a construção de uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF que inclua o exame de outras dimensões relevantes contidas na lei, como o planejamento, a transparência e a responsabilização dos governantes.

* Artigo recebido em fev. e aceito em out. 2005.

** Doutorando e mestre em administração pública e governo da Eaesp/FGV. Bacharel em relações internacionais pela UnB. Endereço: Av. 9 de Julho, 2029, 9º andar — CEP 01313-902, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: cosenzaraujo@gmail.br.

*** Professora da Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Eaesp/FGV, professora da Faculdade de Economia da USP. Livre-docente da USP, doutora e mestre em sociologia pela USP, bacharel em ciências sociais pela UFG. Endereço: Av. 9 de Julho, 2029, 9º andar — CEP 01313-902, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: mrloureiro@yahoo.com.

In favor of a multidimensional evaluation methodology for the LRF

Recognizing the importance of the Fiscal Responsibility Law established in Brazil in May 2000, many works have evaluated its impacts over public finances. However, most of them are focused only on the measurement of its quantitative results, especially in terms of the control of public expenditures. This article intends to contribute to the evaluation of this law presenting a wider methodology, which includes other dimensions such as budgetary planning, transparency and accountability.

1. Introdução

Tem-se afirmado, com acerto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) constitui um divisor de águas na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas. Ela estabelece regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público, enfatiza a transparência financeira, obrigando os governantes a prestar contas regularmente de seus atos ou omissões, e valoriza o planejamento como rotina da administração fiscal. Além disso, a LRF altera de forma significativa padrões até então dominantes nas relações federativas brasileiras, contribuindo para o aperfeiçoamento do nosso federalismo fiscal.

Apresentada ao Congresso, logo depois da grave crise financeira de janeiro de 1999, que abalou o país e obrigou os gestores da política macroeconômica a desvalorizar a moeda, a LRF foi aprovada, em maio de 2000, com tramitação relativamente rápida e sem grandes modificações no projeto original encaminhado pelo Executivo. O seu elevado índice de votos favoráveis — 385 votos a favor, 86 contra e quatro abstenções — revela a existência de um claro consenso alcançado entre os atores políticos em torno da necessidade do ajuste fiscal, como condição necessária à manutenção da estabilidade monetária e ao crescimento econômico sustentável do país (Asazu, 2003; Loureiro e Abrucio, 2004). Segundo Silva (2001), a LRF tem a intenção de assegurar a sustentabilidade intertemporal das finanças governamentais. O alcance de tal objetivo é importante em função da forte relação que existe entre a situação fiscal do setor público e a condução da política macroeconômica. Entre as principais inovações trazidas pela LRF destacam-se:

- limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por nível de governo em relação à receita líquida, mas também — e aí está a sua novidade — o percentual equivalente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente, em especial nos governos estaduais;

- † reafirmação dos limites mais rígidos já estabelecidos pelo Senado para o endividamento público, indicando que o não-cumprimento será punido igualmente com mais rigor;
- † definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal — a ser ainda constituído;
- † estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;
- † por fim, e mais importante, a proibição de socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, reduzindo o “risco moral”¹ entre agentes públicos, e destes com os privados.

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

Na medida em que o controle das contas públicas é objetivo importante da LRF, mas não o único, este artigo constrói uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF, ou seja, que leva em conta outras dimensões e não apenas os resultados fiscais (relação entre a dívida fundada líquida e a receita corrente líquida, resultado primário, relação entre receita corrente líquida e gasto com pessoal etc.).

Segundo Khair (2000), a LRF apóia-se em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Em outras palavras, ela afeta não apenas os resultados fiscais, mas igualmente *o modo de gestão das finanças públicas*. Portanto, para entender os impactos da LRF em todas as suas dimensões é preciso considerar outros indicadores, mesmo que não sejam imediatamente quantificáveis. É este o nosso propósito neste artigo, onde propomos uma metodologia de análise que leva em conta diferentes aspectos da LRF.

Pretendemos, assim, enfatizar nesta proposta de metodologia a eficácia, a eficiência e a efetividade da lei no que se refere aos quatro eixos apontados, incor-

¹ Conforme indicou Kotowitz (1989), o risco moral pode ser definido como as ações de agentes (econômicos ou políticos) que maximizam seu auto-interesse em detrimento de outros, em situações nas quais eles não assumem todas as consequências de suas ações.

porando mais um, aquele relativo à proibição de socorro entre governos, inovação fundamental nas relações federativas brasileiras. Os cinco eixos serão os seguintes: o planejamento de receitas, despesas e dívidas; a publicidade da gestão fiscal; o controle dos gastos e do endividamento; a *accountability*, ou seja, a prestação de contas dos governantes para com os governados e/ou seus representantes; a eliminação do caráter predatório das relações financeiras existentes na Federação brasileira, pela nova regra de proibição do socorro entre governos. Em suma, de modo mais geral, nosso propósito aqui é chamar a atenção para a necessidade de avaliar a LRF em uma perspectiva multidimensional.

O artigo está assim organizado: além da introdução e das considerações finais, a primeira parte situa a LRF no contexto da difusão de teorias que enfatizam o peso dos fatores institucionais nos processos de reforma do Estado. A segunda parte realiza uma breve revisão da literatura relativa à avaliação de políticas públicas, inserindo aí nossa proposta. A terceira parte, núcleo central do trabalho, apresenta a proposta de uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF.

2. A LRF no contexto da difusão das análises institucionalistas

Como se sabe, a LRF inspirou-se em várias experiências de reformas fiscais realizadas em diversos países, ao longo dos anos 1990, em particular a da Nova Zelândia.² Essas experiências situam-se no que se costuma definir como segunda geração de reformas do Estado. Enquanto a primeira geração de reformas (propostas ainda nos anos 1980) tinha como objetivo reduzir a atuação direta do Estado com processos de privatização, desregulamentação dos mercados e abertura comercial, a segunda geração enfatiza o papel fundamental das instituições para se alcançar mudanças na economia e nas ações governamentais (Pollit, 2000).

Numerosos economistas e, mais recentemente, também cientistas políticos têm afirmado que as instituições, ou seja, as regras formais ou informais que organizam as relações sociais, são importantes e afetam a estratégia dos atores nas diferentes esferas da vida social. Essas regras interferem diretamente na economia, reduzindo a incerteza e afetando os custos de transação, isto é, aqueles custos necessários para a

² A LRF inspirou-se no Fiscal Responsibility Act, da Nova Zelândia, de 1994. A Nova Zelândia é o país considerado como um dos mais bem-sucedidos nas reformas fiscais dos anos 1980. Ela se destacou em inovações criadas nos sistemas contábeis e gerenciais ao estabelecer relatórios gerenciais com demonstrações de resultados, impactos sobre receitas e despesas, demonstrações de passivos contingentes, de obrigações, com detalhamento da composição e das características da dívida pública etc. (Figueiredo et al., 2000).

troca de mercadorias, a garantia de propriedade e dos contratos, as negociações de interesses etc. Por outro lado, os arranjos institucionais relativos ao sistema de governo, ao desenho federativo, à estrutura partidária, ao processo eleitoral etc. afetam igualmente os resultados das políticas públicas.

Segundo alguns analistas, a presença de adeptos das teorias neo-institucionalistas no seio de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, a partir dos anos 1990, foi decisiva no processo de difusão dessas novas idéias para fora dos meios acadêmicos, envolvendo agências de desenvolvimento econômico e programas de reformas do Estado (Schneider e Doner, 2000).³ De fato, em vários de seus relatórios publicados a partir do final dos anos 1990, o Banco Mundial tem enfatizado o papel das instituições — ou seja, das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a predicabilidade do processo legal, a transparência das decisões governamentais — não só para a melhoria da qualidade dos governos, mas igualmente para se alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento (World Bank, 1997; Burki e Perry, 1998). De forma mais específica, o banco afirma também que reformas no aparato estatal que aumentem a eficácia e eficiência da prestação dos serviços públicos e a transparência das ações governamentais são condição necessária à redução ou eliminação dos problemas de corrupção, clientelismo etc.

Em outras palavras, reconhecendo a conexão de boas práticas de governança, a realização de princípios democráticos e melhores resultados econômicos e sociais, os organismos internacionais e o Banco Mundial, em particular, têm desempenhado papel de relevo neste processo de formação de consenso em torno da idéia de que para se alcançar o desenvolvimento econômico não basta canalizar capitais para investimentos em economias emergentes. São necessárias principalmente reformas institucionais que reduzam a ineficiência na alocação de recursos públicos e permitam o maior controle das ações do governo.

Assim, a problemática de responsabilidade fiscal que fundamentou a LRF emerge neste contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado, que ob-

³ Segundo ainda Schneider e Doner (2000), nos anos 1960, 1970 e 1980, os principais nomes da nova economia institucional, como Ronald Coase, Mancur Olson, Douglass North e Oliver Williamson, trabalhavam apenas nos meios acadêmicos. Todavia, a partir dos anos 1990, vários fatores contribuíram para a articulação desses acadêmicos com a comunidade de organismos de desenvolvimento. De um lado, Coase e North ganharam visibilidade como ganhadores do prêmio Nobel, respectivamente em 1991 e 1993. De outro, a Usaid ajudou Olson a estabelecer um centro de estudos de reforma institucional devotado aos problemas de desenvolvimento. Assim, no final dos anos 1990, vários discípulos deste credo começaram a assumir posições de comando nos bancos multilaterais e seus principais representantes eram convidados regularmente para conferências no Banco Mundial.

jetivam tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais transparentes e responsivos às demandas da população.

No plano interno, a LRF representa não só a reação do Poder Executivo federal e do Congresso diante das pressões advindas da grave crise financeira que eclodiu em janeiro de 1999, mas igualmente o ponto culminante de um longo processo de ordenamento das finanças públicas no Brasil, que se desenrolou por mais de duas décadas. Neste processo cabe destacar mudanças que se iniciam, ainda nos anos 1980, com o fechamento da conta movimento do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a extinção do orçamento monetário, a unificação dos orçamentos da União, e passam, nos anos 1990, pela estabilização monetária, com o Plano Real de 1994, pelo fortalecimento da autoridade monetária do Banco Central, envolvem também as renegociações das dívidas dos governos subnacionais, consolidadas na Lei nº 9.496/97 (Brasil, 1997), que produz mudança considerável no federalismo fiscal brasileiro, ao estabelecer garantias para o efetivo cumprimento dos acordos e, por fim, incluem ainda regras cada vez mais restritivas ao endividamento público, emitidas pelo Senado etc. (Loureiro e Abrucio, 2004).

Para melhor desenvolvermos a discussão do processo de avaliação da LRF vista como importante política pública em curso no país, retomamos, a seguir, algumas questões levantadas pela literatura sobre este tema.

3. Repensando a avaliação de políticas públicas

A avaliação é parte integrante do processo de políticas públicas e deve conter preocupações metodológicas muito especiais. Em outras palavras, só é possível avaliar uma política tendo como referência todo o processo do qual ela faz parte. Pedone (1986:11) sistematiza da seguinte forma os itens que constituem o processo de produção de políticas públicas:

- a) Formação de assuntos públicos e de políticas públicas — momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definitivas.
- b) Formulação de políticas públicas — processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.
- c) Processo decisório — interligado com o anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.

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

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

As políticas públicas devem ser compreendidas como ações de governo que, em regimes democráticos, visam atender direta ou indiretamente aos anseios dos cidadãos que o elegeram. Em outras palavras, são “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas” (Pedone, 1986:7). Entretanto, a forma final das políticas depende do resultado de uma negociação muito mais ampla. “Uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervêm múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispendo de desiguais recursos de poder, com os quais confrontam-se e organizam (ou não) consensualmente as decisões” (Draibe, 1991:15).

Portanto, identificar os atores e, por conseqüência, esclarecer quais são os objetivos de uma determinada ação governamental não é resultado de uma constatação simples. Na verdade, a literatura sobre avaliação destaca a importância de identificar as metas, objetivos e propósitos das políticas antes de iniciar a atividade de avaliação propriamente dita. Essa etapa de elucidação dos critérios que fundamentam determinada política pública é chamada por Figueiredo e Figueiredo (1986) de avaliação política. O que dificulta esse processo, entretanto, é o fato de que nada garante que tais objetivos sejam (sempre) resultantes de processos conclusivos de decisão política. Da mesma forma, nada garante que os objetivos não possam ser discutidos, ou questionados no contexto de uma mudança de governo, por exemplo. Essa dependência dos objetivos (das políticas públicas) faz também da avaliação uma tarefa dinâmica, além de árdua.

Toda avaliação de política pública deve ser capaz de responder à seguinte questão básica: a política pública avaliada foi um sucesso ou um fracasso? Como lembram estes autores: “a noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política” (Figueiredo e Figueiredo, 1986:109). Como propósitos das políticas, identificamos geralmente: gerar um produto tangível e que possa ser medido; e gerar um efeito ou impacto que altere atitudes, comportamentos e/ou opiniões. Já do lado dos motivos que levam à avaliação, identificamos: razões morais; e razões instrumentais. A razão moral está intimamente ligada a processos de auditoria, seja para garantir que a ordem legal e administrativa esteja sendo respeitada, ou seja, para ve-

rificar se princípios de justiça política e social estejam norteando os propósitos da política. As razões instrumentais, por sua vez, referem-se à implementação da política pública, produzindo informações úteis para o acompanhamento de sua execução (Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Na literatura sobre avaliação de políticas no Brasil predominam estudos de programas sociais. Mais raros são os trabalhos que discutem avaliação de políticas públicas, levantando seus problemas mais gerais. Entretanto, as conclusões desses estudos sobre avaliação de políticas (ou programas) sociais e o próprio debate em torno da necessidade da avaliação podem ser utilizados neste esforço de discutir a metodologia de avaliação da ação governamental em outras áreas (como, no nosso caso, o do controle fiscal). Na verdade, a avaliação de programas sociais pode ser considerada como um importante esforço original, que tem muito a contribuir para o desenvolvimento da avaliação de ações governamentais em outras áreas.⁴

A importância da avaliação vai além de sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla, avaliar políticas públicas significa preocupar-se e comprometer-se com um melhor entendimento do Estado em ação. Segundo registro de Rico (1998:8) na apresentação da obra por ela organizada, avaliar políticas sociais é importante para:

1. Dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil.
2. Conhecer as políticas e compreender o Estado em ação.
3. Melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados.

Assim, avaliar é processo que pode ser entendido como uma forma de *accountability*, ou seja, como mecanismo de prestação de contas dos governantes, especialmente quando feita ou incentivada pelo próprio poder público. A dimensão democrática da avaliação fica mais realçada se a pensamos sob essa ótica, ou seja, a avaliação toma uma importância muito maior do que simplesmente a de verificar se as metas foram ou não atingidas e seu grau de sucesso. Esta pode ser definida como a dimensão técnica da avaliação. Todavia, ela também serve como uma importante fonte de informação para alimentar a dinâmica da política pública, influenciando a

⁴ Aliás, a preocupação com a avaliação sistemática da ação governamental, da forma como se faz hoje, iniciou-se nos EUA (durante a crise dos anos 1930 e no período posterior à II Guerra Mundial) no âmbito dos programas sociais (Sessions, 2001).

sua reformulação e permitindo o exercício do direito de controle sobre a ação governamental por parte da sociedade civil. Esta, por sua vez, pode ser definida como a dimensão social ou democrática da avaliação (Spink, 2001).

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

A análise das políticas públicas costuma distinguir a avaliação em função de três conceitos: efetividade, eficácia e eficiência, embora os dois primeiros sejam mais importantes. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), as pesquisas de avaliação podem ser divididas em dois grupos básicos: as avaliações de processos, que se preocupam em examinar se a política foi implementada conforme as diretrizes e se atingiu as metas desejadas (eficácia); e as avaliações de impacto, que têm o objetivo mais complexo de medir os efeitos da política sobre o ambiente social (efetividade).

Na medida em que os autores divergem quanto ao significado de cada um desses conceitos, utilizaremos, neste artigo, as definições presentes em Arretche (1998):

1. Eficiência — refere-se à relação entre o esforço empregado na implementação de determinada política e os resultados alcançados por ela.
2. Eficácia — entende-se como a relação entre as metas propostas e os resultados verificados após a ação governamental.
3. Efetividade — refere-se à relação entre a implementação de uma determinada política e seus resultados, ou seja, sua capacidade de mudar condições prévias do contexto socioeconômico.

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

4. Metodologia pluridimensional de avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal

Antes de discutir uma metodologia para ampla avaliação da LRF, cabe esclarecer que, mesmo se tratando de nova regra jurídica, a LRF será aqui entendida como uma política pública. Isso se deve ao fato de que, em regimes democráticos, as instituições são as mais perfeitas traduções das políticas públicas.⁵ Em um primeiro momento, são resultados delas, assim como posteriormente as formatam. Como lembra Draibe (1991:14) ao enfatizar a importância da dimensão institucional para a avaliação de reformas de programas sociais, “o meio institucional traduz a seus termos o projeto de reforma, estabelece condicionantes para a sua temporalidade, e impõe os contornos nos quais se definirão e redefinirão todos os princípios estruturadores do programa que se quer reformar (...)”. Sendo assim, há uma relação muito íntima entre as instituições e as intenções do Estado, seja sobre qual assunto estivermos tratando.

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

Embora indispensáveis para o entendimento da questão fiscal, os estudos quantitativos não são capazes de explicar tudo; em geral eles são avaliações de processos, que se limitam a aferir a eficácia da LRF, ou seja, se suas metas fiscais foram atingidas e os limites de gasto e endividamento respeitados. Avaliações de impacto, que se preocupam com a efetividade da LRF em função de seus propósitos, também devem ser usadas. De fato, análises quantitativas e qualitativas devem ser complementares. Conforme afirma Sessions (2001:16), “para obter um resultado de melhor qualidade, devem ser usadas metodologias tanto quantitativas quanto qualitativas na prática de avaliação abrangente de programas”. Se o compromisso dos trabalhos científicos de avaliação de políticas públicas é com a qualidade dos resultados (o melhor entendimento da realidade), então as metodologias devem incluir abordagens qualitativas e quantitativas.⁶

⁵ Entende-se por instituições o conjunto de normas e leis que regem as relações sociais (North, 1990).

Nesse exercício de construção de uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF, destacamos os quatro eixos principais já indicados (entendidos aqui como propósitos⁷ da LRF). Estes eixos são: planejamento das contas públicas, controle dos gastos com pessoal e do endividamento público, transparência da gestão fiscal e *accountability* dos gestores. Além destes, como já indicado, acrescentamos um quinto: redução ou extinção de práticas predatórias dentro da Federação (representado pela proibição do socorro financeiro entre níveis de governo). Com relação a este último propósito ou eixo, vale destacar que a literatura tem indicado que, no contexto da Constituição de 1988, os governos estaduais no Brasil assumiam práticas predatórias perante a União. Considerando que o comportamento predatório acontece quando determinado ente federativo não assume integralmente os custos de suas decisões, observa-se que os governos subnacionais costumavam apropriar-se de recursos federais, ou obter proteção financeira, para cobrir perdas decorrentes de atos de irresponsabilidade fiscal (Abrucio e Costa, 1998).

No enfoque de cada eixo (ou propósito), apresentaremos *indicadores de avaliação*⁸ distintos (que podem iluminar o produto ou o impacto de cada propósito), que deverão ser utilizados no esforço de analisar a eficiência, a eficácia e a efetividade da LRF. Para alguns deles, um enfoque quantitativo pode ser o melhor indicado, enquanto para outros o enfoque qualitativo será mais conveniente. Esse procedimento serve para avaliar a LRF e seus resultados em todos os três níveis de governo. Entretanto, no âmbito deste artigo, e visando compreender melhor o esforço aqui realizado, considere-se como cenário os estados brasileiros. Em outras palavras, o exercício aqui proposto será feito tendo em vista os resultados da LRF sobre a realidade dos estados.

⁶ Segundo Sessions (2001:15), as duas abordagens são complementares porque possuem finalidades diferentes: “Os métodos quantitativos, que dependem de dados que podem ser contados (isto é, em números), pretendem produzir dados factuais confiáveis sobre efeitos e resultados generalizáveis a populações maiores; enquanto os métodos qualitativos, que coletam dados sob a forma narrativa, pretendem fornecer dados altamente detalhados e válidos no nível do programa, que possam ser usados para entender, em vez de quantificar, fatores como a forma pela qual o programa é percebido e como ou porque ele consegue seus efeitos”.

⁷ Os eixos inspiradores são aqui entendidos (também) como propósitos da LRF. Nos termos de Figueiredo e Figueiredo (1986), propósitos das políticas públicas geram produtos e impactos; sendo assim, entendemos os eixos inspiradores como os propósitos da LRF, ponto de partida para a análise e avaliação de seus produtos e impactos.

⁸ Alguns indicadores de avaliação aqui apresentados podem se confundir com produtos de cada um dos propósitos da LRF. Outros indicadores, porém, representam tão-somente instrumento de medida de impacto dos propósitos.

Antes de desenvolver tais indicadores no âmbito de cada um dos cinco eixos propostos, é necessário especificar os conceitos de transparência e *accountability*. Bem mais do que divulgar dados, um governo é transparente quando fornece à população informações claras e acessíveis a respeito de seus atos, permitindo-lhe controle e fiscalização. Por sua vez, *accountability* ou responsabilização dos governantes é um atributo de sistemas democráticos, nos quais os governantes são institucionalmente constringidos a prestar contas de seus atos ou omissões ao povo. Assim, pode-se definir *accountability* como o processo institucionalizado de controle político dos governantes que se estende no tempo (eleição e mandato) e incorpora todos os atores políticos relevantes. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a responsabilização política dos governantes é exercida, além de práticas de negociação ampliadas, para tornar mais públicas e legítimas as decisões.

Embora transparência das ações governamentais não seja *accountability*, ela é seu requisito fundamental. Em outras palavras, para a efetivação dos mecanismos institucionais de *accountability* faz-se necessário que “informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estejam disponíveis ao público” (OCDE, 2002:11). A transparência ou a visibilidade dos atos ou omissões dos governantes é condição prévia para a efetivação destes mecanismos, uma vez que a democracia é governo do poder público em público. Todas as decisões e atos do governo devem ser conhecidos pelo povo soberano na medida em que o eixo do regime democrático está no controle do governo pelo povo (Bobbio, 1992).

Planejamento das contas públicas

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

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

Os outros anexos do RREO também são importantes para essa análise: demonstrativo de receitas e despesas, demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção, demonstrativo das receitas e despesas do refinanciamento da dívida pública mobiliária, demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital, demonstrativo da

projeção atuarial das receitas e despesas e demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação de recursos (Slomski, 2001).

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

Controle de gastos com pessoal e do endividamento público

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

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

Por sua vez, o mais importante indicador para avaliar o controle do endividamento é a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. De posse desses dados, e conhecendo os limites para o endividamento público para os estados brasileiros (limites estes estabelecidos pelas Resoluções nºs 40 e 43 do Senado

— Brasil, 2001), podemos responder às perguntas: Como o controle do endividamento foi conseguido? O endividamento está sendo controlado de fato? Que diferença faz o controle do endividamento para a manutenção intertemporal do equilíbrio das finanças estaduais?

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

Transparência da gestão fiscal

Quais foram os resultados da LRF com relação à transparência da gestão fiscal dos estados brasileiros? Em um contexto democrático, transparência ou publicidade dos atos governamentais é fundamental e deve ser promovida institucionalmente (Bobbio, 1992). Para dar conta desta problemática ou deste eixo analítico, o acompanhamento das publicações do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é indicador de destaque. O importante nessa etapa não é preocupar-se com os números que estão no RGF, mas sim se ele foi publicado corretamente, na íntegra, se está disponível ao público em geral e, sobretudo, se as informações sobre a gestão fiscal estão disponíveis de forma inteligível ao cidadão comum.⁹

A LRF, em seu art. 54, estabelece que o RGF deve ser publicado quadrimestralmente, contendo os seguintes anexos, conforme regulamentação da Portaria nº 471/00 da STN/MF: demonstrativo das despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida, demonstrativo da dívida consolidada e mobiliária, demonstrativo dos avais e finanças, demonstrativo das operações de crédito, demonstrativo das disponibilidades de caixa, demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão e demonstrativo das despesas de serviços de terceiros em relação à receita corrente líquida.

Para contribuir para a qualidade das conclusões sobre essa questão, avaliar o conteúdo dos sites das secretarias estaduais de Fazenda/Finanças¹⁰ deve ser muito esclarecedor. A internet é um instrumento de democratização de informações, e um estado que disponibiliza grande quantidade de informação sobre a sua gestão pode ser

⁹ Os relatórios que a LRF obriga os governos a publicar são basicamente regras que permitem o controle do governo federal sobre os governos subnacionais e, portanto, não são dirigidos ao cidadão comum. Assim, não é surpresa que eles possam ser ininteligíveis para leigos.

¹⁰ Estes canais, diferentemente dos relatórios, são, por natureza, voltados ao cidadão comum. Assim, eles devem trazer informações em forma compreensível, confirmando a transparência de fato.

considerado preocupado em ser transparente. Ainda, um rigoroso acompanhamento da cobertura da imprensa¹¹ sobre as finanças públicas estaduais e a análise das informações veiculadas podem nos contar muito sobre o nível de transparência da gestão fiscal. Captar, através da imprensa, o sentimento da opinião pública quanto a tal grau de transparência é indispensável para a avaliação desse eixo.

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

Accountability dos gestores

Quais foram os resultados da LRF sobre a *accountability* dos gestores públicos nos estados brasileiros? Uma das principais inovações trazidas por esta lei refere-se ao aspecto da responsabilização penal dos administradores públicos caso haja desrespeito ao que ela estabelece. Dessa forma, mais do que garantir que os gestores públicos sintam-se pessoalmente responsáveis pelo equilíbrio das contas públicas, a responsabilização penal deve contribuir para o fortalecimento da responsabilização política, ou seja, do processo de prestação de contas por parte dos administradores públicos aos cidadãos e seus representantes.

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

Outro indicador de *accountability* seria o monitoramento da atenção que os políticos dedicam aos temas que envolvem as finanças públicas tanto durante as campanhas eleitorais quanto no decorrer dos mandatos. Trata-se de esforços essencialmente qualitativos, e que certamente contarão muito sobre o que queremos saber: Como a *ac-*

¹¹ A imprensa, por sua vez, deve ser um espelho da transparência da gestão fiscal. Capaz de “traduzir” informações que o cidadão comum não seria capaz de compreender, a imprensa pode ser instrumento do governo para atingir a transparência de fato. Para tanto, ela deve ser suficientemente alimentada pelo governo com informações sobre a gestão fiscal.

accountability foi reforçada? Ela foi reforçada de fato? Que diferença fez isso para o atingimento do objetivo maior da LRF?

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

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

O caráter predatório das relações financeiras no federalismo brasileiro, especialmente a partir da redemocratização e do fortalecimento dos governos subnacionais, já foi bem marcado na literatura brasileira (Afonso, 1992; Abrucio e Costa, 1998; Werneck, 1998). Embora a União, em qualquer Federação, auxilie financeiramente os governos subnacionais, no caso brasileiro, esta prática se configurou, durante muito tempo, como predatória porque os estados transferiam sistematicamente o custo de suas decisões irresponsáveis de endividamento para a União. Como esta se mostrava politicamente mais fraca e dependente do apoio dos governadores e de suas bancadas no Congresso, os estados conseguiam rolar suas dívidas, postergando ao máximo seu pagamento e obtendo mais recurso do governo federal.¹²

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

Portanto, importa também verificar se este dispositivo legal que proíbe o socorro vem sendo, de fato, cumprido. O fim desse socorro, além de essencial para combater a “cultura da irresponsabilidade fiscal” nos estados e municípios, prepara o solo

¹² Entre 1989 e 1998, houve sete acordos de renegociação das dívidas entre estados e União. A maioria deles não foi cumprida pelos estados e, o que foi pior, os estados que não honraram seus compromissos não receberam nenhuma punição por isso (Werneck, 1998).

para semear o planejamento como instrumento eficiente e prática eficaz para o controle das contas públicas.

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

5. Considerações finais

Como a LRF vai além do estabelecimento de limites e metas aos gastos governamentais e ao endividamento público, sua avaliação não pode se restringir à quantificação desses resultados fiscais (ou seja, avaliações de processo). O controle não deixa de ser um propósito da LRF, mas, definitivamente, não é o único. É necessário que a LRF seja também avaliada por meio de análises de impacto, especialmente quando investigando seus outros propósitos. Assim, o que se pretende obter com a construção da metodologia aqui proposta de avaliação da LRF é um modelo que: seja plural (abordando os cinco eixos aqui apresentados); utilize abordagens quantitativas e qualitativas de forma complementar; e considere o contexto institucional e político dentro do qual a LRF foi elaborada e está sendo implementada, garantindo ou não maiores possibilidades de seu sucesso. Entende-se, na verdade, que o próprio sucesso da LRF em promover a sustentabilidade das finanças públicas seja mais favorecido com uma avaliação mais completa.

O Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da LRF — a ser 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 —, poderia ser um órgão fundamental de realização da avaliação pluridimensional aqui proposta. Além de fórum federativo habilitado a negociar ajustes no processo e compartilhar decisões entre diferentes atores, o conselho seria igualmente órgão institucional para avaliar, discutir, e eventualmente modificar aspectos da legislação que julgar necessários. Na ausência da regulamentação do conselho e o poder estando concentrado no Executivo federal, mais particularmente na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o processo de avaliação da LRF muito provavelmente permanecerá focado em lógica unidimensional e quantitativa.

Por outro lado, cabe mencionar que não tivemos, obviamente, a pretensão de construir uma metodologia definitiva. Sabemos das dificuldades que envolvem qualquer trabalho de avaliação de políticas públicas. No caso em estudo, há outro agravante: seu caráter tão recente. Nesse sentido, observações que permitam conclusões mais

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

Por enquanto propomos uma metodologia que, essencialmente, acompanharia o que ilustra a figura. Para cada propósito da LRF (os cinco eixos inspiradores), o avaliador distingue produto(s) e impacto(s). Do lado do produto, por meio de pesquisas de avaliação de processos e usando métodos quantitativos, o avaliador buscará mensurar a eficácia e a eficiência (esta com menor grau de importância) da LRF em atingir as metas desejadas no âmbito daquele propósito específico. Já do lado do impacto, o avaliador utilizará análise de impacto e métodos qualitativos de pesquisa para mensurar a efetividade da LRF no âmbito do propósito em questão.



Vale reforçar que essa metodologia demanda, acima de tudo, que o avaliador conheça a fundo a LRF e as razões que a fundamentam, ou seja, que seja feita a avaliação política antes mesmo de iniciar o processo de avaliação da política. É ainda indispensável conhecer um a um os propósitos ou eixos orientadores da LRF, conforme explicitado anteriormente.

Por fim, cabe reafirmar que nosso objetivo principal aqui foi o de contribuir para o debate em torno da necessidade de melhor avaliar a LRF, considerando di-

mensões mais amplas que ultrapassam seus resultados puramente técnicos e incorporando seus impactos para o aperfeiçoamento da ordem democrática no país.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 1998.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 5-34, jan./abr. 1992.

ARAUJO, Fernando Cosenza. *Endividamento público municipal no Brasil pós-1988: o caso da responsabilidade fiscal de São José do Rio Preto*. 2000. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas São Paulo, São Paulo.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

ASAZU, Cláudia Y. *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, idéias e incrementalismo*. 2003. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas São Paulo, São Paulo.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. Lei n. 4.946, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legisla.htm>.

———. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legisla.htm>. Acesso em: 6 fev. 2006.

———. Senado Federal. *Resolução n. 40, de 20 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. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br/gfm/legislacao/RS_40_2001.pdf#search='resolu%C3%A7%C3%A3o%2040'>. Acesso em: 6 fev. 2006.

———. Senado Federal. *Resolução n. 43, de 21 de dezembro de 2001*. Disciplina os limites e condições relativos às operações de crédito para fins de contratação de operações de crédito pelos estados, Distrito Federal, e municípios. Disponível em: <www.tce.pe.gov.br/contas-governo/2001/resp104.html>. Acesso em: 6 fev. 2006.

BURKI, Shahid; PERRY, Guillermo. *Beyond the Washington Consensus: institutions matter*. Washington, DC: World Bank, 1998.

COSSÍO, Fernando A. B. *Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional, 2001.

DRAIBE, Sonia M. *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. Cepal. Paper elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina, 1991.

FIGUEIREDO, Carlos M. C. et al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2000.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

KHAIR, Amir Antonio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, 2000.

KOTOWITZ, Y. Moral hazard. In: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (Eds.). *Allocation, information and markets*. New York: Macmillan, 1989.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 47, n. 16, p. 75-96, 2001.

———; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, jan./mar. 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade*. São Paulo: Fundap, 1990.

NASCIMENTO, Edson R.; GERARDO, José C. *Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: BNDES, 2002.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Selene P.; NUNES, Ricardo da C. *Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum*. Brasília: UnB, 2003. (Departamento de Economia, série Textos para discussão, n. 276, jan.)

OCDE. *Transparência e responsabilização no setor público*. Brasília: OCDE, 2002. (Coleção Gestão Pública.)

PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

POLLIT, Christofer. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard F. The new institutional economics, business associations, and development. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 3, jul./set. 2000.

SESSIONS, Glenn. *Avaliação em HIV/AIDS: uma perspectiva internacional*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001.

SILVA, Mônica Mora Y. Araújo de Couto e. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: V Prêmio Tesouro Nacional, 2001.

SILVEIRA, Ricardo F.; JORDÃO, Rafael C. O comportamento das despesas estaduais com pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Informes BNDES*, Brasília, n. 44, jul. 2002.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas, 2001.

SPINK, Peter K. *Avaliação democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001.

WERNECK, R. A União e a dívida dos estados. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 jun. 1998.

WORLD BANK. *World development report: the state in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.