

A Lei da Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Aplicação ao Governo Subnacional no Brasil

Celso Bissoli Sessa

Professor do Departamento de Economia
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
E-mail: celso.bissoli@gmail.com

Neide César Vargas

Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
E-mail: neide.vargas@uol.com.br

Resumo

O objetivo desse artigo é discutir a Lei da Transparência enquanto um desdobramento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da visão legalista que lhe é subjacente, problematizada no plano dos governos subnacionais no Brasil. Isso será empreendido sob um ponto de vista conceitual neo-institucionalista, pautado na obra de Geoffrey Hodgson, teórico da Economia. A metodologia de análise proposta consiste em três etapas. A primeira apresenta os conceitos teóricos-chaves na visão do autor de referência, quais sejam: Instituição, Regras, Hábitos e Rotinas. A segunda etapa evidencia os fundamentos teóricos e a contextualização histórica da noção de Responsabilidade Fiscal, destacando sua estreita associação à estratégia de restrição fiscal em nível subnacional em países da periferia mundial. Nessa etapa destaca-se o modelo pautado na visão do Hard Budget Constraint. A última etapa consiste em analisar criticamente essa concepção de mudança institucional da cultura fiscal à luz da base teórica neo-institucionalista.

Palavras-chave: Lei da Transparência, Responsabilidade Fiscal, Neo-Institucionalismo

Classificação JEL: E11, E60, E62.

1. Introdução

Desde o debate que antecedeu a votação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil, em fins da década de 90, disseminou-se no país a concepção de que se muda a cultura fiscal de uma dada sociedade por meio de leis mais restritivas e/ou por meio da disponibilização de dados e promoção da transparência. É necessário discutir criticamente essa visão, que reputa ao campo jurídico/legal poderes que de fato se encontram e se transformam no âmbito das estruturas sociais e dos indivíduos.

O objetivo desse artigo é discutir a Lei da Transparência enquanto um desdobramento da LRF e dessa visão legalista que lhe é subjacente, problematizada no plano dos governos subnacionais no Brasil. Isso será empreendido sob um ponto de vista

conceitual neo-institucionalista, pautado na obra de Geoffrey Hodgson, teórico da Economia. Tal autor tem forte influência da metodologia darwiniana, atualizada a partir dos desdobramentos mais atuais da Filosofia Pragmática e da Psicologia Cognitiva. É uma abordagem inerentemente multidisciplinar e evolucionária, não neoclássica, que utiliza o darwinismo como ferramenta metodológica.

A metodologia de análise aqui proposta consiste em três etapas. A primeira apresenta os conceitos teóricos-chaves na visão do autor de referência, quais sejam: Instituição, Regras, Hábitos e Rotinas. Segundo ela, Instituições são um sistema durável de regras sociais estabelecidas e incorporadas pelos indivíduos, o qual efetivamente estrutura as interações sociais. Regras são hábitos de comportamento e pensamento cristalizados no plano social, equivalendo a um conhecimento explícito ou tácito acumulado no tempo, incorporado e compartilhado por uma comunidade relevante. Hábitos são propensões para que o indivíduo aja de determinada maneira num tipo particular de situação, equivalendo a repertórios de comportamento potencial que podem ser disparados por estímulos ou contextos institucionais apropriados. Rotinas são disposições organizacionais que alimentam e desencadeiam padrões condicionais de comportamento num grupo organizado de indivíduos.

A segunda etapa evidencia os fundamentos teóricos e a contextualização histórica da noção de Responsabilidade Fiscal, destacando a sua estreita associação à estratégia de restrição fiscal em nível subnacional¹ em países da periferia mundial, dentre os quais o Brasil. Nessa etapa destaca-se o modelo de restrição fiscal e financeira a esferas subnacionais, pautado na visão do *Hard Budget Constraint*. Esta visão sofre influência, no plano teórico, da Nova Economia Institucional e é desenvolvida sob a coordenação do Banco Mundial. Esse modelo orientou as políticas de aplicação de recursos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional desde final dos anos 90.

A última etapa consiste em analisar criticamente essa concepção de mudança institucional da cultura fiscal à luz da base teórica neo-institucionalista. As principais conclusões levam à percepção de que mudar um dado contexto institucional requer mudança nos hábitos dos indivíduos e nas rotinas das organizações públicas. A mera mudança de regras legais com eventuais penalidades e estímulos ao seu cumprimento não é suficiente. Muito menos a exigência legal de disponibilização de dados fiscais para que o cidadão fiscalize o poder público e tenha acesso a informações. Requer influir sobre as preferências dos cidadãos, burocratas e políticos por meio de mecanismos educacionais e de persuasão, os quais demandam necessariamente tempo. É imprescindível que sejam promovidas mudanças desde a sociedade civil, as organizações públicas e privadas e o terceiro setor, notadamente a partir das instituições educacionais.

2. Um referencial conceitual a partir de Hodgson

O Institucionalismo não se reduz à concepção mais disseminada da chamada Nova Economia Institucional (NEI). Existem autores institucionalistas que trabalham com perspectivas mais robustas em termos de seus pressupostos e poder crítico. O autor que será utilizado para fundamentar esta abordagem pode ser classificado como neo-institucionalista, linha com muitas distinções metodológicas frente a NEI². Geoffrey

¹ Entende-se o nível subnacional como sendo os níveis de governo que atuam de maneira descentralizada frente ao nível Central, e, no caso brasileiro, como sendo os níveis estadual e municipal.

² O Institucionalismo é classificado por Conceição (2001) em cinco linhas teóricas: o Antigo Institucionalismo Norte-Americano, a Nova Economia Institucional, os Neo-Institucionalistas, no qual

Hodgson é um teórico inglês da Economia que busca na Antiga Escola Institucionalista Norte Americana, notadamente em Veblen³, bases teóricas para discutir a realidade. Essa escola, e em especial Veblen, tem forte influência da metodologia darwiniana, atualizada por Hodgson a partir dos desdobramentos mais atuais da Filosofia Pragmática e do *revival* no campo da Psicologia Cognitiva. Trata-se de uma abordagem inerentemente multidisciplinar e evolucionária, não neoclássica⁴, que, ao estabelecer os princípios metodológicos gerais, de caráter darwiniano, possibilita a incorporação de enfoques das áreas já apresentadas (Economia, Filosofia, Psicologia) bem como da Sociologia, da Antropologia, da Ciência Política e da Administração. Possibilita uma análise da Economia entendida no contexto das demais Ciências Sociais, não sendo meramente um reducionismo ou analogia biológica⁵.

Um conceito fundamental desse enfoque teórico é o de **Instituição**. Tal conceito é aberto o suficiente para incorporar a base informal que é inerente a todo comportamento estruturado e durável, definindo-o não como regras *stricto sensu*, como é comum em outros autores de corte institucionalista⁶. Nessa linha teórica é habitual tratar as instituições como as regras do jogo, e tais regras serem reduzidas às regras legais. Isso resulta num entendimento de que criar leis implica automaticamente na criação de novas institucionalidades e na mudança social. Essas seriam em si capazes de promover mudanças no plano dos indivíduos e das organizações, agora sujeitos a um jogo com novas regras, os quais deveriam, em tese, ajustar seus comportamentos. Essa visão de instituições, identificadas diretamente como sendo regras legais, simplificaria em excesso a abordagem empreendida.

Em Hodgson, instituições não são apenas regras, muito menos apenas regras legais, e sim um sistema durável de regras sociais estabelecidas e incorporadas pelos indivíduos, o qual efetivamente estrutura as interações sociais (HODGSON, 2006)⁷. Ou seja, não correspondem diretamente às regras legais, mas sim ao conjunto de regras sociais que de fato orientam o comportamento dos indivíduos e são por eles sancionadas. Uma nova lei que não “pega” não equivale a uma regra e muitos menos a uma mudança institucional.

A característica marcante de uma instituição seria exatamente o poder que a mesma tem de influir sobre o comportamento dos indivíduos que se encontram sob sua égide. Elas existiriam subjetivamente na forma de representações mentais construídas

Hodgson se enquadra, os Regulacionistas e os Evolucionários. Esse texto utiliza essa classificação como referência.

³ Hodgson (2004a) empreende uma análise da vida e obra de Thorstein Veblen, dos autores que o influenciaram e dos demais autores que se notabilizaram no Institucionalismo Norte Americano, o qual foi hegemônico na academia em termos de interpretação econômica no período entre guerras. Hodgson efetua o resgate desse autor, que é considerado de suma importância e pouco explorado no passado e mesmo na atualidade.

⁴ A Economia Neoclássica é definida pelo próprio Hodgson como sendo a abordagem que assume um comportamento racional maximizador por parte dos agentes, com funções de preferência estáveis e dadas, focada na obtenção ou nos movimentos em direção ao equilíbrio, com exclusão dos problemas informacionais crônicos (HODGSON, 1998a).

⁵ Hodgson (2002a) discute detalhadamente as críticas ao uso de Darwin nas Ciências Sociais empreendendo sua defesa não no sentido do uso de analogias biológicas ou do reducionismo biológico, mas sim de seu uso como referencial metodológico. Uma síntese das principais críticas ao darwinismo e de seus argumentos de defesa encontra-se nas páginas 276-277.

⁶ Tais como são encontrados nos autores da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional.

⁷ “We may define institutions as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions” (HODGSON, 2006, p.2).

pelos indivíduos (HODGSON, 2006) bem como objetivamente, na sua manifestação histórica concreta.

Tomado isoladamente, o indivíduo nasce sob a influência de instituições que lhe são prévias. Ao mesmo tempo, enquanto conjunto, os indivíduos constroem as instituições, mas não de forma instantânea e sim ao longo do processo histórico. Essa historicidade das instituições também é encontrada em autores da sociologia:

As instituições têm sempre uma história, da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida. (LUCKMANN e BERGER, 2000, p. 79/80).

A relação do indivíduo com as instituições não equivale a um papel meramente de restrição/limitação de seu comportamento. As instituições, segundo Hodgson, geram um efeito reconstitutivo sobre as preferências dos indivíduos, moldando os seus hábitos por meio de suas restrições e canais, num processo de aprendizagem do mesmo (HODGSON, 2000). A esse processo de aprendizagem a partir das instituições Hodgson, utilizando uma conceituação de Veblen, denomina “*reconstitutive downward causation*” (HODGSON, 2003, p. 166-167).

As instituições, portanto, não seriam apenas mecanismos de restrição ao comportamento individual⁸. Funcionariam também como elemento que enseja determinados comportamentos e promove a ordem. São construções que dependem antes de tudo da ação do tempo para se materializar de maneira mais perceptível.

Outro conceito importante em Hodgson é a sua concepção de **regras**. Para esse autor, regras são hábitos de comportamento e pensamento cristalizados no plano social. As regras equivalem a uma situação de que numa circunstância X os participantes de dada comunidade tendem a fazer Y (HODGSON, 2006).

“Regras incluem normas de comportamento e convenções sociais assim como regras legais. Tais regras são potencialmente codificáveis. Membros de uma comunidade relevante compartilham conhecimentos tácitos ou explícitos sobre essas regras. Esse critério de codificação é importante porque significa que violações de uma regra são explicitamente identificáveis. Isso também ajuda a definir uma comunidade que compartilha e compreende as regras que estão envolvidas” (HODGSON, 2006, p.3, tradução nossa)⁹.

Na sua concepção, as regras incluem normas de comportamento, convenções sociais e regras legais. Uma lei não é necessariamente uma regra, só assim sendo se for costumeira (HODGSON, 2006). As regras podem ser legais ou não legais¹⁰.

Hodgson considera que as regras não têm a capacidade direta de se replicar e sobreviver. No âmbito do meio, a utilização generalizada de uma regra depende do desenvolvimento de dada cultura social e do uso da linguagem, só assim levando à sua transmissão no plano das relações sociais e no tempo (HODGSON, 2006). Esse uso

⁸ Como, por exemplo, considera a Escolha Pública.

⁹ “Rules include norms of behavior and social conventions as well as legal rules. Such rules are potentially codifiable. Members of the relevant community share tacit or explicit knowledge of these rules. This criterion of codifiability is important because it means that breaches of the rule can be identified explicitly. It also helps to define the community that shares and understands the rules involved” (HODGSON, 2006, p.3).

¹⁰ Hodgson pondera como ambígua a divisão das regras em formais e informais, conforme faz Douglass North, preferindo a divisão das mesmas em legais e não legais (HODGSON, 2006).

generalizado de uma nova regra demanda mudanças de corte individual, referentes a mecanismos psicológicos associados à aquisição de hábitos. A mudança do comportamento do indivíduo não é automática, requerendo mudança de hábitos. Só assim uma regra passa a ser assumida pelo mesmo, por meio de sua aplicação seguida e, desta forma, alterando seus hábitos prévios. Além disso, depende da generalização dessa mudança de hábitos no âmbito social, de forma que um novo hábito seja selecionado socialmente e se configure numa regra costumeira. Para que isso se dê e o novo hábito assuma o *status* de uma regra, ele deve adquirir algum conteúdo normativo inerente, ser potencialmente codificável e prevalecer no âmbito de um grupo (HODGSON, 2006). Regras seriam, portanto, mais do que leis. Envolveriam hábitos de pensamento e comportamento compartilhados e incorporados por um dado grupo social.

Desses conceitos iniciais já é possível inferir que mudar instituições requer mais do que criar uma nova lei ou buscar impor mudanças de comportamentos por meio de estímulos e penalidades ou mesmo através da disponibilização de dados, visando suprir uma eventual carência de informações da parte do agente. Mudar instituições implica, desde esse ponto de vista, mudar os hábitos dos indivíduos. Em outros termos, a existência ou criação de uma regra legal não garante a sua utilização pelos indivíduos.

Conceito chave em Hodgson, os **hábitos** possibilitariam estabelecer a mediação entre o indivíduo e dada instituição. Sob o ponto de vista do indivíduo, os hábitos são mecanismos causais criados por meio do estabelecimento de determinadas conexões neurais, formando parte de sua capacidade cognitiva. Para o autor, um indivíduo não pode escolher exercer a sua razão ou agir sem se orientar por um repertório prévio de hábitos (HODGSON, 2009b). O hábito fundamentaria a deliberação individual, ao invés de negá-la, como é comum se pensar (HODGSON, 2006).

Em várias passagens, Hodgson enfatiza que os hábitos não equivalem a comportamentos nem a ações, podendo existir sem se manifestar neles (HODGSON, 2007a). A definição mais repetida é a de que hábitos são propensões para que o indivíduo aja de determinada maneira num tipo particular de situação, equivalendo a repertórios de comportamento potencial que podem ser disparados por estímulos ou contextos institucionais apropriados (HODGSON, 2009a)¹¹.

No plano do indivíduo, Hodgson destaca que as preferências e habilidades humanas estão parcialmente embebidas em hábitos. Estes se traduzem em esquemas cognitivos que podem ser aprendidos e emulados no âmbito de dada instituição (HODGSON, 2009). Desta maneira, em dados contextos institucionais pode-se gerar novas formas de pensar e de se comportar, resultando, por meio de um processo de aprendizagem, em mudança de hábitos.

O conceito de instituições em Hodgson tem o seu diferencial frente a outras abordagens institucionalistas exatamente pelo fato de sustentar-se no conceito de hábitos. Os hábitos individuais compartilhados seriam o material constitutivo das instituições¹². Mudar instituições prevaletentes implica, portanto, mudar hábitos prévios por meio da proposição de novos hábitos que possam ser selecionados pelos agentes individuais. Esses novos hábitos guardariam coerência com novos modelos institucionais. Isso indica que a mudança só é possível através de estratégias educativas voltadas para o convencimento e a persuasão de uma coletividade, requerendo necessariamente tempo e esforço no sentido de se estimular e promover o desenvolvimento de novos hábitos no plano social.

¹¹ *"Habits are submerged repertoires of potential behaviour; they can be triggered or reinforced by an appropriate stimulus or context"* (HODGSON, 2009a, p. 5).

¹² Esta é uma herança do Antigo Institucionalismo Norte Americano e que distingue a visão de Hodgson da NEI. A circularidade presente na visão original de Veblen no tratamento da relação estrutura-indivíduo é solucionada por Hodgson por meio de artifícios teóricos e metodológicos adicionais.

Outro conceito relevante em Hodgson é o de **Rotinas**, já utilizado no Brasil por economistas¹³ e, em maior medida, pelos administradores que discutem Teoria Organizacional¹⁴. As rotinas são conceitos mais gerais do que os hábitos, não se reduzindo a eles nem sendo obtidas pela mera soma dos mesmos. Rotinas têm um estatuto próprio, sendo geradas no âmbito das organizações. O autor define as rotinas como sendo meta-hábitos que existem como substrato do comportamento de indivíduos agregados numa dada organização (HODGSON, 2009)¹⁵. Em outras palavras, rotinas são disposições organizacionais que alimentam e desencadeiam padrões condicionais de comportamento num grupo organizado de indivíduos envolvendo respostas sequenciais a dicas ou sugestões (HODGSON, 2004).

Na visão desse autor, a mais importante qualidade das rotinas é sua capacidade geradora (HODGSON, 2004), posto que operam disparando hábitos individuais. Na rotina organizacional, vários hábitos individuais se sustentam entre si numa estrutura entrelaçada de comportamentos recíprocos. Conjuntamente, tais comportamentos assumem qualidades coletivas associadas a equipes, articulando os indivíduos e a estrutura organizacional. O grupo, sob determinadas rotinas, provê um ambiente social e físico para o indivíduo, envolvendo regras e normas de comportamento explícitas e informais. Esse contexto possibilita, estimula e canaliza as atividades individuais, ajudando a disparar hábitos de cada indivíduo (HODGSON, 2004).

Quando se pensa na transformação de uma dada organização, torna-se importante discutir a questão da difusão de novas rotinas. Segundo Hodgson, a replicação de uma rotina organizacional não ocorre pela mera decisão de adotá-la. Ela deve envolver a replicação da capacidade de produzir dados comportamentos, a replicação da estrutura geradora da rotina. Um verdadeiro processo de replicação de uma rotina exigiria a incorporação desses aspectos associadas à mesma, os quais têm um papel causal na replicação. Tais estruturas contêm algumas informações incorporadas na rotina, sendo constitutivas da mesma (HODGSON, 2004).

A replicação de uma rotina envolve, portanto, a transferência dos conhecimentos codificado e tácito implícitos na rotina, os quais dependem de prática repetida, frequentemente com estímulo e restrição similar. Essa dimensão tácita da rotina, combinada com sua natureza estruturada, transforma-a numa entidade complexa de difícil replicação (HODGSON, 2004).

Na visão do autor, a estrutura e a cultura das organizações frequentemente desencorajam a mudança, posto que esta desafia os interesses individuais e os hábitos e rotinas já configurados (HODGSON, 2004). Segundo ele, os casos bem sucedidos de replicação de rotinas relatados pela literatura, no plano de organizações privadas, envolvem a combinação de informação codificada e instruções com muitos exemplos pessoais, conselhos e contatos, com a organização receptora tendo a plasticidade para absorver e acomodar as mesmas (HODGSON, 2004). Não obstante tais dificuldades na replicação de rotinas, esse é um aspecto central para qualquer processo de transformação de organizações públicas e privadas.

A partir dessas referências conceituais, o próximo passo é identificar que perspectiva teórica específica subjaz as ideias que se disseminaram, associadas à concepção de Responsabilidade Fiscal, e como estas objetivam efetuar mudanças institucionais.

¹³ Os precursores foram Nelson e Winter (1982), mas também na atualidade pela coletânea de artigos reunida por Becker (2008) e Conceição (2010).

¹⁴ Conforme se encontra em Nogueira (2010).

¹⁵ *"Routines are not themselves habits: they are organizational meta-habits, existing on a substrate of habituated individuals in a social structure"* (HODGSON, 2009, p. 6).

3. A perspectiva hegemônica de restrição orçamentária subnacional e as Leis de Responsabilidade Fiscal

Nas últimas décadas tem sido crescente a preocupação dos governos e organismos internacionais com as restrições fiscais e financeiras ao Estado e às esferas subnacionais. Formou-se um amplo consenso acerca da necessidade de restrições à atuação governamental fruto de mudanças cruciais nas condições econômico-políticas do capitalismo mundial. O crescimento dos déficits e dívidas públicas governamentais e a ampliação dos riscos de um endividamento ascendente tenderam a alimentar as concepções negativas acerca da ação estatal. Por outro lado, criou-se um ambiente institucional propício para o resgate e desenvolvimento de visões teóricas pautadas em restrições ao Estado e orientadas pela visão do Estado Mínimo. Estas visões localizam no mercado o papel crucial no que tange ao investimento e ao crescimento econômico, trazendo uma forte ênfase nos resultados e na eficiência, e definindo, inicialmente, como elementos de destaque a desregulamentação/liberalização dos mercados e a abertura de espaços a partir da redução da esfera de atuação direta do Estado.

As alterações profundas nas condições econômicas mundiais que tiveram lugar nas últimas décadas e o processo de globalização financeira que se configurou de maneira mais visível desde os anos 80 implicaram redefinições no papel do Estado. No plano subnacional e de início, essa redefinição se manifestou por meio de políticas de descentralização fiscal e política. Inicialmente, a implantação de contextos de disciplina fiscal e financeira tendeu a ser vista como simples consequência dos processos descentralizantes. Mas, desde as crises financeiras de meados da década de 90, a descentralização se transmutou de grande panaceia para corrigir a propalada ineficiência dos governos em vilã, capaz de promover riscos macrofiscais¹⁶. Segundo os novos cânones, tal como o governo em geral, as esferas subnacionais deveriam contar com um marco institucional adequado para que todas as decisões governamentais, dentro de cada período fiscal, tivessem compatibilidade com a disciplina fiscal (INMAN, 2000).

Desde então, estratégias de restrição de esferas subnacionais foram formuladas, especialmente no âmbito do Banco Mundial, de forma a enquadrar os processos descentralizantes das chamadas economias de transição e dos países endividados da América Latina. Uma vertente de maior peso que fundamenta tais estratégias é influenciada pela Nova Economia Institucional (NEI): o referencial teórico do *Hard Budget Constraint* (HBC) e *Soft Budget Constraint* (SBC). Este se foca no acordo que se estabelece entre dois atores, denominados de Principal (financiador) e Agente (tomador de crédito), sob a vigência de assimetria de informação, sendo dadas as preferências dos mesmos. Essa análise se pauta pelo prisma dos detentores de crédito, sendo generalizada para explicar todo tipo de relação que envolva cessão de recursos, de âmbito privado, público ou misto. No plano da análise dos governos visa conferir fundamentos microeconômicos ao tratamento de sua atuação.

Tal visão persegue a construção de institucionalidades que teriam o condão de promover restrições fiscais e financeiras em contextos governamentais descentralizados e periféricos. O SBC é utilizado como elemento de interpretação de situações orçamentárias flexíveis em âmbito subnacional. Por outro lado, o HBC é apresentado como modelo institucional de referência para a construção de uma nova ordem pautada em restrições fortes e em responsabilidade fiscal (KORNAI, 1986).

¹⁶ Debate travado por economistas do Banco Mundial em meados dos 90, destacando-se Prud'homme (1995), McLure Jr. (1995) e Sewel (1996).

O uso das noções de SBC e HBC tem justificado um conjunto de propostas de reformas para os governos em países periféricos endividados, reformas estas defendidas pelas agências internacionais e que visam empreender mudanças institucionais que prometem a promoção de maior responsabilidade fiscal, notadamente no plano subnacional.

O que interessa nessa análise é o tipo de compromisso que se estabelece entre o tomador e o financiador (Agente e Principal), no momento de uma transação financeira, e as sinalizações que indicam se o acordo empreendido entre ambos será efetivamente mantido ou não. A ocorrência de informação assimétrica entre ambos afeta as expectativas futuras no que tange a esse compromisso, moldando, *a priori*, os comportamentos.

Pode-se resumir as noções SBC e HBC a duas institucionalidades que embutem, cada uma, determinados estímulos e penalidades aos agentes que nela se inserem, levando a comportamentos que promovem ou reduzem os riscos da atividade econômica, interferindo nos elementos de alocação e seleção providos pelo mercado.

A situação de SBC envolveria um ambiente de regras fiscais e financeiras pouco rígidas e/ou maleáveis que reduzem os riscos e, com isto, promovem um estímulo geral ao investimento e ao crescimento. Ela resultaria, no limite, em situações generalizadas de descontrole fiscal e financeiro e na ineficiência no uso dos recursos. Kornai (1986) destaca os efeitos negativos que um ambiente dessa natureza ocasiona, evidenciando os problemas das iniciativas envolvendo o uso de recursos de terceiros, fiscais ou creditícios, fora dos termos ditados pela lógica da eficiência econômica, tomada num sentido estrito. Sua abordagem também permite caracterizar o ambiente HBC, no qual vigorariam regras rígidas face a uma restrição orçamentária forte para os agentes.

Nesses termos, *Hard* e *Soft Constraint* são duas posições extremas numa escala na qual existem posições intermediárias, posto que a abordagem proposta é pautada em expectativas que podem ser quantificadas segundo uma escala graduada e retratadas pela modelagem econométrica.

Em outras palavras, o tratamento lógico das noções de SBC e HBC analisa o comportamento predominante das organizações de suporte financeiro (Principal): se não cobrirão, cobrirão em parte ou no todo o déficit de determinada entidade tomadora (Agente), resolvendo as suas necessidades financeiras, quebrando os limites dados pela restrição orçamentária dessa última. O ambiente SBC retrataria a situação na qual o Principal não tem habilidade em recusar crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de *default*. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits, podendo levar, posteriormente, às situações de renegociações de dívida (*bail outs*). Por contraposição, no outro extremo, teríamos o HBC, situação na qual o comportamento dos agentes é a manutenção do compromisso previamente assumido. O ambiente HBC embutiria um comportamento no qual as organizações “não recebem apoio de outras organizações externas para cobrir seus déficits e são obrigadas a reduzir ou cessar suas atividades caso seus déficits persistam” (KORNAI et al., 2004, p.5, tradução nossa)¹⁷.

No caso específico do governo, a ocorrência do problema do SBC se daria pelo estímulo aos déficits orçamentários e aos gastos para além dos recursos fiscais disponíveis, com o Principal (financiadores ou governo central) provendo o socorro financeiro nas situações de dificuldades do Agente (governo em todos os níveis ou governo subnacional).

¹⁷ “Not receive outside support to cover its deficit and is obliged to reduce or cease its activity if the deficit persists” (KORNAI et al., 2004, p.5).

Por trás dessa concepção teórica encontra-se uma crítica a todo tipo de políticas governamentais que fuja da lógica de mercado e promova algum mecanismo de diferenciação dos agentes. Dentre elas podemos citar as remissões, reduções ou postergação de obrigações tributárias (meios fiscais), os empréstimos facilitados ou a taxas subsidiadas, as renegociações de contratos prévios, as extensões de crédito para além dos limites definidos pela eficiência econômica (meios creditícios). Todas essas situações são vistas por Kornai como promotoras do ambiente SBC.

O HBC implicaria, por outro lado, uma sacralização dos contratos entre o Estado e seus credores, e nas relações intergovernamentais, a sua orientação pelos parâmetros da eficiência econômica, e seu compromisso com as obrigações tributárias. A instauração desse ambiente HBC não resulta, todavia, de medidas isoladas e diretas de política, e sim numa atuação governamental no sentido de um redesenho institucional visando alterar as relações fiscais e financeiras que são estabelecidas em diferentes relações em que se encontram Principal e Agente.

Em regra, a aplicação prática do HBC busca formas de redesenhar as instituições prévias, típicas de uma situação de SBC, transitando para uma situação de restrições orçamentárias rígidas. Volta-se para a edificação de instituições que tenham efeitos desencorajadores sobre o comportamento SBC, capazes de interferir nos refinanciamentos posteriores a essas instâncias. Para tanto, exige tornar crível que o Principal não refinanciará o Agente em caso deste não se adequar à sua restrição orçamentária, ou seja, o acordo prévio será mantido.

Desde essas ideias mais gerais do HBC, aplicáveis ao Estado como um todo, é proposto por economistas do Banco Mundial um novo modelo de restrições intergovernamentais para países emergentes. Este, por meio de reformas institucionais, visaria promover padrões mais rígidos de disciplina fiscal junto aos governos subnacionais (OATES, 2004). Tal modelo se orienta fortemente por uma busca de eficiência econômica no funcionamento desses governos, tendo como referência as relações estabelecidas no mercado.

Os governos subnacionais de países periféricos endividados, especialmente os da América Latina e os países de transição, passaram, desde o final dos 90, a ser gradualmente considerados como situações enquadráveis na “síndrome” de SBC. Os processos de descentralização fiscal neles anteriormente verificados teriam agravado a síndrome, passando a requerer, segundo a visão do Banco Mundial, um complexo redesenho institucional.

Nesses casos o SBC é interpretado como sendo a situação em que o governo central assume uma obrigação do governo subnacional, desviando-se de uma regra prévia estabelecida, explícita ou implícita, tomando uma atitude que não está definida a priori e contratualmente. Mas não só isso. Além do desvio da regra, que é o aspecto mais observado, também requer o comportamento oportunista das esferas subnacionais. Ele se caracteriza pelo fato dessas esferas adotarem um comportamento fiscal insustentável por anteciparem o socorro central numa situação de crise. O SBC nesses casos envolveria, portanto, não apenas o desvio da regra, mas também o comportamento oportunista da esfera subnacional (NICOLINI, et al., 2002).

O ambiente HBC, por outro lado, exigiria um processo de responsabilização das esferas subnacionais. Tudo o que impede essa responsabilização passa a ser tomado como aspecto gerador de SBC, tornando-se passível de transformações por meio de instituições adequadas. Evitar os problemas de SBC passa a equivaler a instituir mecanismos de responsabilização das esferas subnacionais por suas decisões de gasto e de endividamento. A responsabilização típica do HBC assenta-se pesadamente na noção de *accountability*,

nas suas diferentes variantes de defesa, empreendidas pelo mercado de crédito ou pelo denominado “mercado político”¹⁸.

Estudos mais avançados na temática do HBC, voltados para aplicar a noção em esferas subnacionais de diferentes países, buscaram formas de tornar as restrições a estes governos ainda mais rígidas e detalhadas. Eles identificaram quais seriam as instituições prévias que, num contexto de descentralização fiscal, evitariam os riscos desestabilizadores do problema de SBC (RODENN e ESKELAND, 2003). Segundo essa perspectiva tais institucionalidades de referência seriam típicas dos países centrais, baseados em economias de mercado e em contextos democráticos:

1– Um **mercado de crédito** suficientemente desenvolvido, com um sistema bancário maduro. Esse mercado seria capaz de sinalizar um comportamento inadequado das esferas subnacionais, ao serem avaliadas segundo a sua *performance*, punindo-as com taxas de captação de recursos mais elevadas em caso de comportamento inadequado. Nesses ambientes, as esferas subnacionais estariam sujeitas a *default*, não contando com o aval do governo central, em situações de comportamento financeiro insustentável. A configuração de uma cultura de socorro do governo federal junto às esferas subnacionais teria o efeito de distorcer esses mercados, faria com que os emprestadores continuassem a emprestar, independente da *performance* fiscal do ente, inibindo um possível papel restritivo do mercado de crédito.

Alguns pré-requisitos seriam necessários para a ocorrência dessa institucionalidade: (1) os tomadores (no caso, as esferas subnacionais) não deveriam ter acesso a qualquer mercado cativo de crédito; (2) os emprestadores deveriam ter plena informação acerca dos tomadores; (3) a regra de *no bail out* da parte do governo central deveria ser crível; e (4) os tomadores deveriam ser sensíveis aos sinais dados pelo mercado (BIRD; TASSONYI, 2003, apud McCARTEN, 1999).

2– O **mercado político** seria outra forma de disciplina das esferas subnacionais apontada pelos autores. Em situações de democracia consolidada e sob a presença de informações adequadas e de clara responsabilização de funções na esfera vertical, os eleitores teriam um incentivo para punir os representantes políticos que agissem de maneira irresponsável em termos fiscais, utilizando-se do voto para tanto. Nessas realidades, o voto seria um instrumento fundamental utilizado pelos eleitores para exercer o controle da esfera de governo subnacional.

Tais autores consideram que essas duas institucionalidades tendem a não funcionar ou demandam um longo tempo para serem implantadas nos países periféricos em questão. Daí partem para a proposição de adoção de **restrições hierárquicas** para se atingir a mudança institucional que teria o papel de promover o HBC nos países periféricos. Essas situações equivaleriam a uma atuação firme do Governo Central através de mecanismos regulatórios que estabelecessem uma hierarquia deste sobre os entes subnacionais. No mínimo estes mecanismos serviriam para constranger o endividamento subnacional em níveis considerados financeiramente sustentáveis, garantindo-se, assim, a sua capacidade de pagar o serviço da dívida subnacional.

No pacote de mecanismos hierárquicos propostos pelos técnicos do Banco Mundial aparecem: a imposição do estabelecimento na Constituição ou em lei da regra de orçamento equilibrado; as limitações de dívida que restringem os empréstimos apenas a financiamento de capital (regra de ouro) e com cuidadosa definição; o estabelecimento de uma lei de bancarrota de esferas subnacionais desenhada de maneira cuidadosa, especificando como as crises fiscais serão tratadas; o estabelecimento de taxas elevadas

¹⁸ O conceito de mercado político é introduzido pela Escolha Pública e é entendido simplificada e como sendo o mercado em que se defrontam políticos e eleitores, cada um maximizando determinada função utilidade. Para uma abordagem histórica desse conceito, ver Affonso (2003, p. 41-42).

de co-responsabilidade e penalidades, nos casos de bancarrota; e a criação de cortes politicamente independentes, ou de agências de regulação para realizar o *enforcement* das regras existentes. As Leis de Responsabilidade Fiscal são uma variante dessa proposição de mudança institucional a ser aplicada especialmente nesse tipo de país, dentre os quais o Brasil se enquadraria.

Além dessa frente de influência proveniente do Banco Mundial e também do Fundo Monetário Internacional, identificam-se ações voltadas para promover a Responsabilidade Fiscal nos países periféricos. Ameaçados pela instabilidade gerada pela integração financeira na década de 90, os países da América Latina e das economias em transição¹⁹, notadamente os socorridos pelo FMI na ocasião, sofreram forte constrangimento para que promovessem restrições fiscais e financeiras em todos os níveis governamentais. O FMI pôs seu foco prioritário na ampliação das condicionalidades para a concessão dos recursos envolvidos nos empréstimos (LOPREATO, 2004).

Dentre as condicionalidades utilizadas, destacam-se aquelas voltadas para o estabelecimento de regras fiscais e a introdução de metas de geração de superávits primários, agregadas a medidas de caráter estrutural vinculadas ao aprofundamento das reformas liberalizantes: privatização, reformas associadas à política fiscal e ao setor financeiro central e subnacional. Isto resultou numa maior interferência do FMI nas definições das políticas tributárias e fiscais dos países endividados (LOPREATO, 2004). O objetivo era pressionar por um processo de ajuste fiscal estrutural nesses países.

No âmbito da atuação do FMI nesses processos de ajuste fiscal estrutural dos anos 90 interessa destacar o seu papel no sentido da forte indução ao uso do mecanismo de controle hierárquico subnacional na forma de Leis de Responsabilidade Fiscal. Elas se mostraram como um mecanismo extremamente funcional para aplicar controles fiscais e financeiros às esferas subnacionais nesses países, apesar de se tratar de um instrumento mais geral, do campo da política fiscal. Sua utilização, a partir de 1994, num país unitário como a Nova Zelândia²⁰, sinalizou que regras detalhadas poderiam ser um instrumento adequado de controle de esferas subnacionais em países com ampla descentralização e elevados graus de endividamento prévio.

Já em fins dos anos 90, as LRFs tenderam a vir embutidas nos acordos de países com o FMI e nas concessões de empréstimos de organismos multilaterais²¹, com destaque para o caso dos países mais endividados da América Latina. Aplicadas a países federativos, elas ensejariam a introdução legal de fortes restrições à atuação subnacional, deslocando as decisões correlatas da esfera política e de âmbito subnacional para a burocracia e o âmbito jurídico centrais, abrindo espaço para o estrito controle fiscal e financeiro daquelas esferas por meio de regras. Sua introdução buscaria realizar o feito

¹⁹ Affonso (2003) destaca que a então novidade da Nova Economia Institucional se apoiava, do ponto de vista empírico, na experiência de países latino-americanos federais e dos países do antigo bloco comunista, para os quais se voltam as proposições de mudanças institucionais. Seriam esses casos concretos as situações nas quais a descentralização apresentaria riscos maiores.

²⁰ A Nova Zelândia é a pioneira e mais importante experiência de aplicação de Leis de Responsabilidade Fiscal, destacando-se em termos de transparência e *accountability* obtida a partir de regras fiscais detalhadas. Sua fundamentação teórica tem estrita conexão com a defesa da aplicação de regras na política fiscal pela Macroeconomia *mainstream*.

²¹ Oliva (2001) destaca as várias experiências de Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo as que englobam as esferas subnacionais a da Nova Zelândia (1994), Colômbia (2000), Equador (2001) destacando-se a do Brasil como umas das mais completas do gênero. Essas três últimas ocorreram no bojo de acordos com o FMI. Outros países latino-americanos com acordos junto ao FMI não foram tão longe, só aprovando uma LRF para a esfera central, como fez a Argentina em 1999. O Peru, país unitário, adotou uma LRF em 1999, no contexto de um empréstimo com o *Interamerican Development Bank*.

prometido pelas regras²², as quais, segundo Kopits (2004), atuaram nos chamados “países emergentes”, despolitizando a estrutura da política macroeconômica no que tange à atuação de esferas subnacionais.

Em termos gerais, as LRFs talvez possam ser consideradas como uma saída síntese na forma de regras formais detalhadas, voltadas para promover restrições fiscais e financeiras, incorporando as noções características do que passou a ser considerada a boa prática fiscal. Seu conteúdo habitual traduz num instrumento legal o certo consenso teórico que se formou em termos de práticas e institucionalidades consideradas adequadas à atuação governamental na nova realidade global.

As regras detalhadas das LRFs, quando aplicadas para enquadrar esferas subnacionais, em geral localizam nos governos centrais o controle último dessas esferas. Ao mesmo tempo, promovem a responsabilização das esferas subnacionais através da incorporação da proibição do socorro financeiro da parte do Tesouro Nacional e do Banco Central, visando evitar os *bail outs*. Definem um ambiente em que as instituições governamentais subnacionais são legalmente forçadas a assumir os riscos financeiros de suas ações prévias e correntes e a atuar em conformidade com regras pré-estabelecidas, incorporando, de maneira o mais formalizada possível, a perspectiva intertemporal das finanças públicas e, em certos casos, de equilíbrio fiscal de curto prazo.

Estas leis estabelecem como gestão fiscal responsável a redução da dívida a níveis considerados prudentes, a exigência de manter um saldo operacional médio por um período razoável, a manutenção de uma margem de segurança no nível do patrimônio líquido do governo, a gestão dos riscos fiscais e a manutenção de alíquotas de impostos previsíveis e estáveis (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2001, p. 50). Algumas experiências incorporam a concepção do ciclo político, englobando regras de gastos mais restritivas no último ano e mais flexíveis em presença de choques exógenos e inesperados. Trabalham com a ideia do orçamento equilibrado no mesmo período fiscal, permitindo desvios apenas temporários desses princípios, os quais devem ser plenamente justificados, fornecendo-se um plano e prazos específicos para se voltar a observar os mesmos (OLIVA, 2001).

As formas habituais de restrição adotadas envolvem limites ou tetos para indicadores específicos²³ que visam restringir no nível central ou em todos os níveis de governo, gastos públicos e o endividamento, além do controle do processo orçamentário, desde a sua formulação, apresentação e aprovação. Visa normatizar o processo orçamentário, padronizar as informações e unificar os diferentes orçamentos, evidenciando as prioridades estabelecidas.

4. A Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil: contexto e estrutura.

A crise russa de agosto de 1998, ante um quadro interno de redução da margem de absorção dos impactos desfavoráveis da nova ordem liberalizante na esfera fiscal como um todo, ensejou o momento político para que prevalecesse no Brasil, desde o campo federal, a perspectiva de um controle fiscal mais institucionalizado, empreendido por meio de regras. Esse contexto externo adverso criou o ambiente para que se entronizasse o diagnóstico de que o problema crucial do país era o desajuste fiscal estrutural. Nessa

²² Kopits e Symansky (1998), num documento do FMI, definem regra como sendo uma restrição permanente na política fiscal, excluindo dessa categoria metas estabelecidas num contexto de ajuste fiscal ou de programas com o FMI.

²³ Geralmente incluindo a regra de ouro, níveis de déficit e dívida, podendo incluir a composição do orçamento e restrições de crédito para diferentes níveis de governo.

linha, a decisão do governo brasileiro de solicitar um acordo financeiro preventivo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), significou o abandono à política fiscal gradualista e do ajuste pontual na esfera federal. O objetivo passava a ser, desde então, empreender um profundo ajuste fiscal nas contas governamentais federais e propor uma mudança institucional que resultasse numa mudança do regime fiscal do país²⁴.

A iniciativa interna de sustentação dessa via era o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), englobando medidas de curto e de longo prazo, voltadas para construir um novo regime fiscal. A premissa fundamental do PEF era a máxima liberal de que “o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada”. Dentre as medidas estruturais e institucionais propostas pelo PEF tem-se o ataque ao déficit dos Sistemas de Previdência e aos gastos do governo federal, por meio da regulamentação da Reforma Administrativa, da aprovação e da regulamentação da Reforma da Previdência Social e da instituição da Lei Geral da Previdência Pública, as reformas tributária e trabalhista, e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre as medidas de implantação mais imediata, tem-se a busca de obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar a relação dívida/PIB.

Esse programa passou de fato a condicionar toda a gestão da política fiscal brasileira desde então, da elaboração orçamentária à sua execução, bem como as iniciativas de reformas nas várias frentes envolvidas à dimensão fiscal. Sustentou-se, no curto prazo, em especial pela elevação da carga tributária em contribuições sociais. Intensificaram-se, por outro lado, as reformas institucionais, com destaque às da Previdência, Administração e a formalização do controle fiscal e financeiro dos entes subnacionais, sendo proposto o projeto-lei que se transformou, depois, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Emenda Constitucional nº. 19 de 04/06/1998, referida à Reforma Administrativa e votada já em meio aos efeitos negativos da crise externa de fins dos 90, instituiu a exigência de apresentação, em 180 dias, de um projeto de lei complementar ao Artigo 163 da Constituição, criando o espaço legal para a proposição do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta estava também em consonância com a agenda de reformas liberalizantes do Executivo Federal, resultando na busca de instrumentos para se reduzir os gastos com pessoal no âmbito do setor público.

A votação da LRF, cujo nível de abrangência e detalhamento supera as congêneres internacionais, resultou no avanço do controle hierárquico pelo Governo Central e também na sua institucionalização no longo prazo. Ela é uma peça chave na institucionalização do enquadramento financeiro e fiscal das esferas subnacionais, delineando, de forma ampla e permanente, a visão em implantação. Apesar de regulamentar as finanças públicas de todos os entes federativos, atendendo a aspectos mais gerais da política fiscal, ela criou normatizações que organizavam em especial o funcionamento das contas subnacionais. Teve um papel fundamental no sentido de sinalizar ao sistema financeiro internacional que as contas subnacionais estariam sob controle²⁵.

²⁴ A primeira sinalização concreta do governo federal nessa direção foi a adoção legal do resultado primário como meta da política fiscal (formalizada pelo decreto 2634 de 8 de setembro de 1998), conforme Guardia (1999), seguido da implantação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) para o triênio 99/2000/2001, finalizando com a assinatura do acordo com o FMI em fins de 1998.

²⁵ Segundo Oliveira (2005), consultor de orçamentos no Senado Federal, a tramitação da LRF foi acelerada entre abril 99/abril 2000 em função das eleições para prefeitos em 2000 e especialmente para a restauração da credibilidade fiscal do Brasil junto à comunidade financeira internacional, abalada desde a crise russa de 1998.

Ao contrário da Lei 9496/97, que possibilitou as renegociações de dívida empreendidas por meio de acordos individuais com os entes subnacionais no período de 1997-1998, a LRF não visou meramente resolver um problema de crise financeira conjuntural e sim, legislar num sentido de mudança institucional. Visava um aprofundamento do controle fiscal e financeiro, transferindo, na prática, o poder decisório na temática do endividamento e das despesas fiscais e previdenciárias orçamentárias para o âmbito dessa legislação.

A base fundamental desse tipo de institucionalidade, como se viu numa referência anterior, é o estabelecimento de uma relação do tipo Agente/Principal, na qual o Principal (governo central) faça ser crível que não irá socorrer o Agente (governos subnacionais) em caso de *default*. Ela sacramenta em lei complementar uma dada forma de relação entre os entes federativos, conferindo uma rigidez extrema à questão do endividamento subnacional. Isso porque amarra a uma lei complementar a noção de que os acordos de renegociação de dívida subnacional feitos entre Governo Federal e Governos subnacionais, ao amparo da Lei 9496/97, considerando que os mesmos teriam dado uma solução cabal para o endividamento desses entes.

Recentemente a LRF foi complementada pela chamada Lei da Transparência ou Lei Complementar 131/2009. Esta acrescenta dispositivos à LRF voltados especialmente para garantir a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta frente de normatização está estreitamente associada à viabilização de condições para que os processos de *accountability* se verifiquem.

Segundo essa lei a liberação de informações fiscais e orçamentárias deve se dar em tempo real e em meio eletrônico de acesso público, com padrão mínimo de qualidade a ser estabelecido pelo executivo federal. Seu Artigo 48 agrega exigência da realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão dos Planos Plurianuais de Aplicação (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

A Lei da Transparência tem por objetivo explicitar todos os atos praticados pelas unidades gestoras, as quais devem disponibilizar no mínimo o número do processo, e, no caso dos gastos, o bem fornecido ou serviço prestado, seu beneficiário, com destaque para as licitações. No caso das receitas, todo lançamento e recebimento de qualquer tipo de receita das unidades gestoras deve ser explicitado inclusive com especificação dos recursos extraordinários.

Segundo a Lei da Transparência qualquer cidadão pode acioná-la, ou mesmo um dado partido político, associação ou sindicato, denunciando o seu descumprimento aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público. Os prazos para sua implementação já venceram para União, Estados e municípios acima de 100 mil habitantes; vencerão em maio de 2011 para municípios entre 50 e 100 mil habitantes e em maio de 2013 para municípios de até 50 mil habitantes. A penalidade prevista para o descumprimento da lei é deixar de receber transferências voluntárias federais. A qualidade dos Portais de Transparência já implantados, todavia, ainda deixa a desejar²⁶.

Tanto a LFR quanto a Lei da Transparência comungam da mesma visão que reputa ao estabelecimento de restrições legais e à disponibilização de informações acerca da atuação governamental o condão de alterar a cultura fiscal de dado país. Não há dúvidas de que as práticas na administração pública devem estar institucionalizadas e as informações fiscais devem estar disponíveis aos cidadãos. Mas essas medidas em si, tomadas isoladamente, não alteram os hábitos e rotinas típicos da gestão pública e mesmo

²⁶ Conforme *ranking* de transparência dos estados divulgados no blog da ONG “Contas Abertas”.

da relação do cidadão com o poder público. É necessário discutir um pouco melhor esses aspectos, de forma a possibilitar um efetivo avanço institucional no país.

5. Uma avaliação crítica da LRF e da Lei da Transparência a luz de Hodgson

A concepção subjacente às Leis de Responsabilidade e Lei de Transparência promete uma mudança institucional a partir da implantação de um novo marco legal e informacional. Tem embutida a noção de que um código legal de conduta, instituído visando um controle hierárquico do Governo Central junto às esferas subnacionais, teria o condão de promover a Responsabilidade Fiscal. Tal código visaria penalizar as práticas típicas do SBC e promover as práticas do HBC.

Não obstante, tratar as relações estabelecidas pelos governos subnacionais e o governo central sob a égide da lógica do Agente Principal é extremamente reducionista, notadamente em países federativos. Primeiramente porque não se pode reduzir essa relação estritamente à sua dimensão financeira. No mínimo o seu componente intrinsecamente político deve ser considerado bem como a dimensão da gestão microinstitucional das diversas organizações que compõe o aparato estatal, aspecto atinente a Teoria da Gestão e a perspectiva da Administração Pública.

Além disso, o Mercado está longe de ser uma boa referência para nortear o comportamento do Estado, fato visível desde a crise financeira manifesta a partir de 2007 nos EUA. Mesmo numa realidade de país central, tomada como referência pelos modelos da NEI e pela HBC, a restrição dos mecanismos de mercado sobre as empresas privadas mostrou-se incapaz de garantir um comportamento nos moldes supostos, obrigando os Bancos Centrais e governos dos países mais desenvolvidos a fazerem *bail outs* em larga escala socorrendo instituições financeiras e empresas privadas.

Por outro lado, a concepção do HBC como uma instituição de referência para a qual se caminha, a despeito de buscar considerar as peculiaridades dos países periféricos e de se propor a ser um exercício teórico, é excessivamente genérica e abstrata. Utilizando-se de Hodgson pode-se ter uma abordagem teórica mais robusta sem se abrir mão da teoria e do trato das especificidades históricas dos países, ou seja, sem se cair no mero exercício descritivo dos fatos. A luz dessa perspectiva o que cabe eleger como instituição objeto de interesse é o processo fiscal orçamentário subnacional efetivo, na forma como ocorre no Brasil.

A posição do controle hierárquico pelo governo federal, por outro lado, facilita a vida dos aplicadores financeiros nesses países e pode até garantir a geração de superávits primários em todos os níveis. Mas está longe de promover uma mudança institucional no campo fiscal subnacional. Isto porque reputa ao aparelho jurídico e as regras legais o papel de mudar as regras do jogo e com isso promover a mudança institucional. Mas, segundo Hodgson, não é por meio de mudança de regras legais que se muda dada a institucionalidade. A mudança institucional só ocorre por meio de mudança de rotinas organizacionais e dos hábitos a ela correlatos. Uma vez ocorridas tais transformações e disseminadas socialmente tem-se novas regras fiscais e uma nova institucionalidade.

Para mudar um dado contexto institucional, por conseguinte, é necessário mudar hábitos e rotinas organizacionais que seriam a base de qualquer transformação institucional. A mera mudança de regras legais com eventuais penalidades e estímulos ao seu cumprimento não é suficiente. Muito menos a exigência legal de disponibilização de dados fiscais para que o cidadão fiscalize o poder público e tenha acesso a informações. Mudança de Hábitos e Rotinas requer influir sobre as preferências dos cidadãos, burocratas e políticos por meio de mecanismos educacionais e de persuasão, os quais demandam necessariamente tempo.

Responsabilidade Fiscal e *accountability*, portanto, não se promovem pelo simples decurso de prazo desde a vigência de uma lei restritiva. É necessário que ocorram mudanças desde a Sociedade Civil, as organizações públicas e privadas e terceiro setor.

Instituições educacionais tais como as universidades e escolas devem cumprir um papel crucial no sentido de levar crianças e jovens a debaterem a atuação do Estado e o uso dos recursos públicos, bem como desenvolvendo projetos de pesquisa e extensão relacionados à cultura fiscal e à cidadania, tendo por objetivo primordial uma mudança nos hábitos dos indivíduos. Em particular, os especialistas em Administração Pública devem estudar a cultura das organizações públicas em âmbito subnacional, destacando as rotinas que de fato lhe são peculiares, bem como rotinas mais compatíveis à promoção da Responsabilidade Fiscal e da *accountability* que funcionaram em outros países ou mesmo no Brasil e as formas mais adequadas para a sua replicação em casos concretos.

Organizações do terceiro setor, por outro lado, podem atuar no sentido de prover, divulgar amplamente dados simplificados e informações acerca do comportamento dos gestores públicos e políticos. As mídias sociais são essenciais para uma revolução cultural dessa natureza, notadamente os *blogs* e o *twitter* como elementos de disseminação de informações e interferência direta dos internautas no debate e no processo decisório. O conceito moderno de cidadania digital dá seus primeiros passos no Brasil e sugere que muito pode se construir a partir de suas experiências²⁷.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, R. de B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

BECKER, M. C. **Organizational routines: a review of the literature**. *Industrial and Corporate Change*, v.13, n.4, p.643-677, 2004.

_____. (ed.) **Handbook of Organizational Routines**. Cheltenham UK and Northampton MA: Edward Elgar, 2008.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista?** *Análise Econômica*, Vol. 19, nº 36, 2001. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10664>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Há compatibilidade entre a “tecnologia social” de Nelson e a “causalidade vebleniana” de Hodgson?** XV Encontro da Sociedade de Economia Política (SEP), São Luis - Maranhão, junho de 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual revisto de transparência fiscal**. 2001. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2004.

GUARDIA, E. R. **O regime fiscal brasileiro**. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

HODGSON, G. M. **The approach of Institutional Economics**. *Journal of Economic Literature*. Volume 36, Issue 1 (mar, 1998) p 166-192. Disponível em:

²⁷ A proposta da Lei de Ficha Limpa dos candidatos na eleição de 2010 foi desencadeada a partir da ação do Blog “vote na web”. Muitos blogs existentes promovem a cidadania e tendem a ter forte presença no âmbito das mídias virtuais, disseminadas especialmente por meio do Twitter.

<<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/approachinec.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **What is the essence of institutional economics?** Journal of economics issues. Vol XXXIV n. 2, jun 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/4227559>> Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Darwinism in economics: from analogy to ontology.** Journal of Evolutionary Economics. Springer-Verlag, 2002a.

_____. **The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory.** Cambridge Journal of Economics, 27(2), March, pp. 159-75, 2003b. Disponível em: <<http://cje.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/27/2/159>> Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism,** London and New York: Routledge, 2004a.

_____. **The Nature and Replication of Routines.** 2004b. Disponível em: <<http://www.idefi.cnrs.fr/routines/workshop/papers/Hodgson.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism,** London and New York: Routledge, 2004c.

_____. **What Are Institutions?** Journal of Economic Issues. Vol. XL No. 1 March 2006. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitution.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Institutions and Individuals: Interaction and Evolution.** Organization Studies 28(1): 95–116, SAGE Publications, 2007a. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/instindiv.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

_____. **Complexity, Habits and Evolution.** The Business School, University of Hertfordshire, De Havilland Campus, Hatfield, Hertfordshire, 2009a. Disponível em: <<https://uhra.herts.ac.uk/dspace/bitstream/2299/3445/1/S108.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2009a.

_____. **Institutional Economics into the Twenty-First Century.** Studi e Note di Economia, Anno XIV, n. 1-2009b, pagg. 03-26. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/downloads/Encontro2009_textoHodgson.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2010.

INMAN, R. P. **Local fiscal discipline in U.S. federalism.** 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/usa.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2005.

KOPITS, G.; JIMÉNEZ, J. P.; MANOEL, A. **Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil.** 2000. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fmicepal.doc>. Acesso em: 5 abr. 2004.

KOPITS, G.; SYMANSKY, S. **Fiscal policy rules.** Washington: International Monetary Fund, 1998.

KORNAI, J. The soft budget constraint. *Kyklos*, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

- KORNAI, J.; MASKIN, E.; ROLAND, G. **Understanding the soft budget constraint**. 2004. Disponível em: <<http://sss.ias.edu/files/papers/econpaper19.pdf>> Acesso em: 27 jul. 2010.
- LOPREATO, F. L. C.. Novos tempos: política fiscal e condicionantes pós-80. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 125-154, jan./jun. 2004.
- LUCKMANN, T.; BERGER, P. **A construção social da realidade**. 19ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Tradução de Floriano de Souza Fernandes.
- McLURE Jr., C. E. Comment on “The Dangers of Decentralization, by Remy Prud’homme”. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 221-226, Aug. 1995.
- NELSON, R., WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- NICOLINI, J. P. et al. **Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem: the case of Argentina**. Washington: Inter-American Development Bank, 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-467.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2004.
- NOGUEIRA, A. C. L.. **O conceito de rotinas em estudos organizacionais: comparação entre o paradigma funcionalista e a teoria da estruturação**. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. Florianópolis 23 a 25 de maio de 2010. Mimeo.
- OATES, W. E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. 2004. Disponível em: <<http://www.unav.es/economia/economiasectorpublico/archivos>> Acesso em: 25 mar. 2005.
- OLIVA, C. **Fiscal responsibility laws: how broad should they be?** Versão preliminar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE FISCAL, Rio de Janeiro, 2001. [Anais...]. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001.
- OLIVEIRA, W. Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: 9º Prêmio Tesouro Nacional – 2004**. Brasília, 2005. p. 735-800.
- PRUD’HOMME, R. On the dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug. 1995.
- RODDEN, J. A.; GUNNAR S. E.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge, MA: MIT. Press. 2003
- SEWELL, David. “The dangers of decentralization” according to Prud’homme: some further aspects. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 11, n.1, p. 143-150, Feb. 1996.