

O comportamento dos gastos públicos na era da responsabilidade fiscal: um estudo à luz da Teoria Institucional

Nilma Reis Oliveira (UFBA) - nilma.oliveira@ufba.br

Adriano Leal Bruni (UFBA) - albruni@gmail.com

José Maria Dias Filho (UFBA) - zemariadias@uol.com.br

Resumo:

Esforços individuais para lidar com as incertezas e restrições levam, muitas vezes, a homogeneidade das estruturas. Um conceito que possivelmente explica esse fenômeno é o isomorfismo, representado por um processo restritivo que força uma unidade de determinada população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Quando decorrente de determinação legal, tem-se o isomorfismo coercitivo, aqui analisado a partir do contexto Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. O principal objetivo desse trabalho foi investigar até que ponto é possível identificar comportamento isomórfico dos gestores públicos dos municípios baianos em relação à despesa com pessoal após a vigência da LRF. Partiu-se do pressuposto de que os gestores públicos tendem a adotar comportamentos isomórficos ajustando a conta despesa de pessoal aos limites impostos pela LRF. Para tanto, analisou-se o comportamento do índice entre despesa de pessoal e receita corrente líquida nas demonstrações financeiras dos municípios baianos que encaminharam suas contas ao Poder Executivo da União, referentes ao período de 1998 a 2008. Considerando que o isomorfismo se caracteriza pela homogeneidade das estruturas, entende-se que a constatação da sua presença estaria associada a uma redução significativa da variância dos gastos relativos com pessoal. A hipótese aqui analisada estabelece que o advento da LRF provocaria uma significativa redução da variância do Índice de Despesa de Pessoal, testada por meio do teste de Levene, que compara a homogeneidade das variâncias de duas amostras e, em relação a outros métodos empregados para este mesmo fim, é menos sensível aos preceitos de normalidade dos dados. Os resultados confirmam a hipótese norteadora desse trabalho de que os gestores públicos tendem a adotar comportamentos isomórficos ajustando a conta despesa de pessoal aos limites impostos pela LRF, confirmando pressupostos da Teoria Institucional, mais precisamente no tocante ao Isomorfismo Coercitivo. Além disso, foi constatada uma diminuição, ao longo dos onze anos, na quantidade de municípios cujas informações estão disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional.

Palavras-chave: Reforma fiscal; gastos públicos; isomorfismo; teoria institucional

Área temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

O comportamento dos gastos públicos na era da responsabilidade fiscal: um estudo à luz da Teoria Institucional

Resumo

Esforços individuais para lidar com as incertezas e restrições levam, muitas vezes, a homogeneidade das estruturas. Um conceito que possivelmente explica esse fenômeno é o isomorfismo, representado por um processo restritivo que força uma unidade de determinada população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Quando decorrente de determinação legal, tem-se o isomorfismo coercitivo, aqui analisado a partir do contexto Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. O principal objetivo desse trabalho foi investigar até que ponto é possível identificar comportamento isomórfico dos gestores públicos dos municípios baianos em relação à despesa com pessoal após a vigência da LRF. Partiu-se do pressuposto de que os gestores públicos tendem a adotar comportamentos isomórficos ajustando a conta despesa de pessoal aos limites impostos pela LRF. Para tanto, analisou-se o comportamento do índice entre despesa de pessoal e receita corrente líquida nas demonstrações financeiras dos municípios baianos que encaminharam suas contas ao Poder Executivo da União, referentes ao período de 1998 a 2008. Considerando que o isomorfismo se caracteriza pela homogeneidade das estruturas, entende-se que a constatação da sua presença estaria associada a uma redução significativa da variância dos gastos relativos com pessoal. A hipótese aqui analisada estabelece que o advento da LRF provocaria uma significativa redução da variância do Índice de Despesa de Pessoal, testada por meio do teste de Levene, que compara a homogeneidade das variâncias de duas amostras e, em relação a outros métodos empregados para este mesmo fim, é menos sensível aos preceitos de normalidade dos dados. Os resultados confirmam a hipótese norteadora desse trabalho de que os gestores públicos tendem a adotar comportamentos isomórficos ajustando a conta despesa de pessoal aos limites impostos pela LRF, confirmando pressupostos da Teoria Institucional, mais precisamente no tocante ao Isomorfismo Coercitivo. Além disso, foi constatada uma diminuição, ao longo dos onze anos, na quantidade de municípios cujas informações estão disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional.

Palavras Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Isomorfismo; Teoria Institucional;

Área temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

1. Introdução

A República caracteriza-se como uma forma de governo no qual o representante é escolhido para chefe de estado, enquanto a federação constitui a reunião de vários estados. O Brasil, através da Constituição de 1988, adotou como forma de governo a República Federativa, onde são membros da federação os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos possuindo autonomia administrativa, política e financeira.

Além disso, visando à promoção do desenvolvimento em todo o país, o Brasil adotou o sistema baseado na arrecadação centralizada de tributos com redistribuição, via transferências, para os governos locais. Assim, a União repassa parte da sua arrecadação aos Estados, Distrito Federal e Municípios; e, da mesma forma, os Estados transferem parte das suas arrecadações aos Municípios.

Se por um lado a citada sistemática atenua as desigualdades entre as regiões, por outro, reduz o esforço fiscal dos entes receptores dos recursos. Ademais, muitas vezes, pressionados pela demanda local de prestação de serviços públicos e de empregos, os governos aumentam seus gastos de forma desproporcional aos recursos disponíveis. Buscando equacionar o problema, eles acabam recorrendo, dentre outras possibilidades, a empréstimos, tornando-se cada vez mais deficitários.

No Brasil, a preocupação com o déficit público tem recebido atenção por parte do governo em razão do impacto que a desorganização nas finanças públicas provoca na economia.

Segundo Giuberti (2005), se as decisões de gastos são tomadas por diversos agentes de modo descentralizado e são financiadas por um fundo comum de recursos, tem-se uma tendência a gastos excessivos e déficit. Dessa forma, países marcados pela presença de federalismo fiscal e nos quais os governos locais possuem como fonte de receita as transferências intergovernamentais, estão mais propensos a apresentarem estes problemas.

No Brasil, as estatísticas sobre as contas públicas compreendem três dimensões: o governo central, incluindo o déficit da Previdência; as empresas estatais, controladas pelo setor público nos três níveis de governo; e os governos estaduais e municipais (26 Estados, Distrito Federal e mais de 5.500 municípios). Para enfrentar os fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal o Governo tem adotado um conjunto de iniciativas ao longo dos últimos anos. Entre as principais medidas destacam-se: as reformas constitucionais e legais da ordem econômica, que permitiram a implementação do processo de privatizações de empresas estatais; os acordos de ajuste fiscal com os Estados; o saneamento e a privatização dos bancos estaduais; e o aprimoramento dos mecanismos de controle do endividamento de Estados, Municípios e estatais. (STN, 2010)

Apesar dos diversos mecanismos de restrição orçamentária e fiscal implementados na década de 90 para conter o aumento do endividamento público, essas medidas não foram suficientes, fazendo-se necessária a adoção de outras mais rigorosas visando à contenção do endividamento e à promoção do equilíbrio fiscal dos governos locais.

Neste sentido, com amparo na Constituição Federal, a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ela é considerada o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, estabelecendo metas e limites para a gestão das receitas e despesas e obrigando os gestores a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos.

Por outro lado, DiMaggio (1991) lembra que Meyer e Rowan (1977) têm argumentado persuasivamente que a racionalidade do estado e de outras grandes organizações racionais alargam seu domínio sobre mais arenas da vida social. As estruturas organizacionais cada vez mais refletem as regras institucionalizadas e legitimadas pelo e no interior do estado. Como resultado, as organizações estão cada vez mais homogêneas dentro dos domínios determinados e cada vez mais organizados em torno de rituais de conformidade. Para eles, o conceito que melhor capta o processo de homogeneização é o isomorfismo. Na descrição de Hawley (1968), o isomorfismo é um processo restritivo que força uma unidade de uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.

Com base nos dados evidenciados, o presente trabalho buscou investigar até que ponto é possível identificar comportamento isomórfico dos gestores públicos dos municípios baianos em relação à despesa com pessoal após a vigência da LRF.

Parte-se do pressuposto de que os gestores públicos tendem a adotar comportamentos isomórficos ajustando a conta despesa de pessoal aos limites impostos pela LRF, conforme

prescreve a Teoria Institucional, mais precisamente o Isomorfismo Coercitivo (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Além da presente introdução, este artigo é formado por cinco outras seções, que discutem o referencial teórico, a LRF e seus aspectos, os procedimentos metodológicos, a análise de resultados, e por fim, as conclusões.

2. Referencial Teórico

As organizações não estão dissociadas do contexto social e são reciprocamente ligadas por uma multiplicidade de interesses. Segundo, Hopwood (1994), alguns desses interesses estão localizados dentro das organizações, outros estão localizados no ambiente dentro do qual as organizações operam, e outros ainda estão na fronteira entre as organizações e seus ambientes.

Teóricos institucionais argumentam que quando as organizações alargam a incorporação de práticas definidas como conceitos dominantes elas aumentam sua legitimidade e sua chance de sobrevivência. Neste processo, elas alinham suas estruturas organizacionais com poderosas regras institucionais. (HOPWOOD, 1994)

Dias Filho (2008) lembra de um ponto que merece ser considerado em função dos pressupostos da teoria institucional: é que a avaliação social das organizações, e, por conseguinte sua própria sobrevivência pode depender mais da existência de mecanismos institucionalizados do que de resultados efetivamente observados. Ressalta também, que a contribuição que a teoria institucional pode oferecer ao repertório da pesquisa em contabilidade está na caracterização do processo mediante o qual certas práticas tornam-se aceitas e percebidas como úteis e racionais.

Com a implantação da lei de responsabilidade no Brasil as instituições públicas foram obrigadas a reforçar muitos controles na área contábil. Não se sabe se eles produzem os efeitos desejados, mas desobedecer a tais controles acarreta conseqüências de ordem política e econômica. Dessa forma, as organizações utilizam determinados mecanismos contábeis não porque acreditem que sejam eficazes, mas porque alguém impõe o dever de observá-los. Configurando-se o isomorfismo institucional coercitivo. (DIAS FILHO, 2008)

Quando a lei exige que as demonstrações contábeis sejam disponibilizadas para a sociedade e, se considerarmos que parte da população não é capaz de entender as informações ali contidas, fica claro que a contabilidade tem a capacidade de legitimar a gestão.

Tolbert e Zucker (1998) comentam a análise feita por Meyer e Rowan (1977) em que estes chegaram à conclusão de que a avaliação social das organizações e, conseqüentemente, sua sobrevivência podem estar na observação das estruturas formais (que pode ou não funcionar) em vez dos resultados observáveis relacionados ao desempenho das tarefas em questão. Assim, afirmam Meyer e Rowan (1977): “Independentemente de sua eficiência produtiva, organizações inseridas em ambientes institucionais altamente elaborados legitimam-se e ganham os recursos necessários a sua sobrevivência se conseguirem tornar-se isomórficos nos ambientes.”

Tolbert e Zucker (1998) lembram o conceito de estruturas institucionais usado por Berger e Luckmann (1967): uma estrutura que se tornou institucionalizada é a que é considerada, pelos membros de um grupo social, como eficaz e necessária; ela serve, pois como uma importante força causal de padrões estáveis de comportamento.

A institucionalização das organizações foi definida por vários autores. Tolbert e Zucker (1998) citam Berger e Luckmann (1967) que identificaram a institucionalização como um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros

O processo de institucionalização de uma prática, de acordo com Tolbert e Zucker (1998) é formado em três etapas diferentes e sequenciais: habitualização, objetificação e sedimentação. A primeira constitui o desenvolvimento de comportamentos padronizados para

a solução de problemas e a associação de tais comportamentos a estímulos particulares. A segunda etapa foi considerada como um dos componentes-chave do processo de institucionalização pois corresponde à generalização do significado de uma ação, ou seja: a ação habitual é tornada generalizada. Por último, a sedimentação que é a etapa em que as ações adquirem a qualidade de exterioridade.

Explicando cada uma das etapas, Tolbert e Zucker (1998) esclarecem que a habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Esse estágio é considerado com o pré-institucionalização.

A objetificação, segundo eles, envolve um certo grau de consenso entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. Nessa etapa, as organizações podem colher informações para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura. “Reciclar “velhas invenções sociais” é estratégia de baixo custo que requer menor investimento de “recursos sociais” do que criar nova estrutura organizacional”, afirmam Tolbert e Zucker (1998). Essa etapa é conhecida com institucionalização.

A sedimentação corresponde à institucionalização total. Caracteriza-se pela propagação de suas estruturas por todo o grupo e pela perpetuação de estruturas por um período considerado longo de tempo. Um dos fatores que afetam a conservação de uma estrutura a longo prazo é a existência de atores que são afetados adversamente pelas estruturas e assim são capazes de se mobiliarem contra ela. Na verdade é a questão do conflito de interesses. Os autores explicam que mesmo na ausência de oposição, a sedimentação pode ser prejudicada pela falta de resultados demonstráveis associados à estrutura. Salientam ainda que, uma relação fraca entre uma estrutura e os resultados desejáveis, pode ser suficiente para afetar a manutenção da estrutura. Portanto, a total institucionalização depende da resistência de grupos de oposição, da promoção e apoio dos grupos defensores e os resultados positivos alcançados.

Por outro lado, DiMaggio e Powel (1991), afirmam que mudanças estruturais nas organizações parecem cada vez menos impulsionadas pela concorrência ou pela necessidade de eficiência. Em vez disso, burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes, sem necessariamente torná-las mais eficientes. Esse processo, por sua vez, é realizado em grande parte pelo Estado e as profissões liberais, que se tornaram grandes racionalizadores na segunda metade do século XX.

Segundo DiMaggio e Powell (1991), campos organizacionais altamente estruturados fornecem um contexto no qual os esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e restrição, muitas vezes, levam à homogeneidade na estrutura, cultura e produção. Os Autores procuram explicar a homogeneidade, não a variação, afirmando: nas fases iniciais do seu ciclo de vida, campos organizacionais mostram uma diversidade considerável na abordagem e forma, uma vez que o campo torna-se bem estabelecido, no entanto, há um impulso inexorável rumo à homogeneização.

Ainda segundo esses autores, o conceito que melhor explica o processo de homogeneização é o isomorfismo. Eles identificaram três mecanismos através dos quais a mudança isomórfica institucional ocorre, cada um com seus antecedentes próprios: a) isomorfismo coercivo que decorre da influência política e o problema da legitimidade; b) isomorfismo mimético, resultante das respostas-padrão para a incerteza e c) isomorfismo normativo, associado a profissionalização. A observação deles é que essa tipologia é analítica: os tipos não são sempre empiricamente distintos.

Organizações que estão passando por um problema podem, como parte inerente da sua procura por soluções, também levar em consideração as soluções desenvolvidas por outros. Daí pode resultar a imitação. (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Segundo Dias Filho (2008), o fenômeno apontado por Dimaggio e Powell (1991) de que as organizações pertencentes ao setor público adotam determinados instrumentos de controle não porque entendem que agregam eficiência, mas para que possam legitimar suas ações e torná-las mais confiáveis aos olhos da sociedade, decorre do fato de que em sociedades modernas atribuí-se à contabilidade o poder de ajudar a governar indivíduos e atividades organizacionais. Assim, a obediência aos ritos pode proporcionar benefícios à organização projetando uma imagem positiva sobre si mesma ou legitimando suas atividades perante os *stakeholders*.

Nessa linha de pensamento, podemos deduzir que o governante pode se utilizar do conceito “de fiscalmente responsável” para legitimar a sua gestão, visando ganhar uma boa imagem e tornar-se mais confiável aos olhos da sociedade. Dessa forma, o atendimento aos requisitos impostos pela LRF não estaria necessariamente relacionado à questão do cuidado com “a coisa pública”, mas a interesses próprios.

A Teoria da legitimidade esclarece esse comportamento na medida em que se baseia na idéia de que existe um contrato entre as organizações e a sociedade em que elas operam, construído em função do sistema de crenças e valores vigentes. Sob essa perspectiva, considera-se que as organizações estariam sempre procurando estabelecer congruência entre as suas atividades e as expectativas da sociedade. Parte-se do princípio de que elas se legitimam na medida em que conseguem alinhar suas práticas com as normas e padrões de comportamento defendidos no ambiente em que atuam. (DIAS FILHO, 2009)

Nesse contexto, segundo Dias Filho (2009), a contabilidade tem o potencial para alterar a percepção dos indivíduos acerca das atividades a que se dedicam às organizações, contribuindo para que elas possam ser tratadas como entidades comprometidas com os valores defendidos pela sociedade.

3. A Lei de Responsabilidade Fiscal: breve caracterização

A Constituição Federal determina que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Dessa forma, a LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão. De acordo com a citada lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Para os fins do disposto na Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder a 50% da receita corrente líquida para a União, 60% para os Estados e 60% para os Municípios.

A LRF estabelece como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições

recolhidas pelo ente às entidades de previdência, abatendo-se as deduções previstas no parágrafo 1º do Art. 19 da citada lei.

O Artigo 2º da LRF considera como Receita Corrente líquida o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalhou no setor privado, incluídos os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n.º 87/96, Lei Kandir e do atual Fundef.

Visando ao controle da despesa total com pessoal, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências da LRF e ao disposto na Constituição Federal. Segundo esses instrumentos normativos, também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

De acordo com a LRF, se a despesa total com pessoal exceder o limite prudencial (95% do limite), são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; a criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa e provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança e a contratação de hora extra.

Se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. Se não for alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

A Constituição prevê também que decorrido o prazo estabelecido na lei complementar para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

Após a implantação da LRF, vários estudos foram realizados buscando avaliar os impactos provocados pela referida Lei. Nunes e Nunes (2003) investigaram os resultados de dois anos da vigência da LRF, nos municípios e estados brasileiros, referente ao período de 1999 a 2001. Foi identificada que a média das despesas com pessoal foi de 40,6% em 2001, portanto inferior ao limite estabelecido. Além disso, mais da metade dos municípios brasileiros não gastavam mais do que arrecadavam.

Sacramento (2005) fez uma pesquisa buscando identificar aspectos da LRF que exercem impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos de municípios da Região Metropolitana de Salvador, e que têm reflexo na cultura política vigente. Dentre outras constatações, a autora verificou que a transparência na administração pública pouco avançou nos municípios pesquisados. Foi observado que, na visão dos gestores, a publicação das informações é o aspecto da transparência que mais os preocupa.

Giuberti (2005) analisou a situação financeira dos municípios brasileiros e o impacto da LRF sobre as despesas municipais no período de 1997 a 2003. O estudo constatou que o alto gasto com pessoal não pareceu generalizado nos municípios, pois apenas 11,4% dos municípios gastavam acima de 60% no ano de 1997, passando para apenas 0,9% no ano de 2003. A razão da despesa de pessoal com a receita corrente líquida se manteve abaixo do limite em todo o período analisado, que foi de 44%, havendo, portanto espaço para aumento

da despesa de pessoal sem ferir a lei. Ao final do trabalho foi feita a ressalva de que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal e beneficiou aqueles municípios que apresentavam um gasto elevado com esse item no orçamento. Porém, para os municípios que não extrapolaram os 60% da RCL, não se obtêm resultados conclusivos, pois o percentual de gastos desta natureza nos últimos anos ficou abaixo do limite estabelecido.

Menezes (2006) analisou despesas, partindo da hipótese de que, possivelmente, os componentes menos rígidos delas teriam sido mais afetados pela LRF. O estudo abrange todos os municípios brasileiros; sendo que, o período analisado é 1998 a 2004. Os resultados obtidos indicam que os municípios que antes praticavam gastos com pessoal abaixo do teto de 60% da RCL podem não ter sido afetados pela LRF, pois permitiram que a despesa com pessoal crescesse mais do que a receita.

Somando-se às investigações acerca dos impactos da LRF, Corbari (2008) avaliou, tomando por base o período de 1998 a 2006, se essa lei mostrou-se ser um instrumento de disciplina fiscal dos municípios brasileiros, modificando a postura fiscal desses entes e, conseqüentemente, afetando positivamente na redução do endividamento. Os resultados sugerem que os gastos com pessoal possuem relação positiva com o endividamento público, porém, com pequeno poder de influência. Além de indicar que a introdução da LRF não trouxe mudanças significativas na redução dos gastos com pessoal, uma vez que os municípios pesquisados executavam, nessa categoria de despesa, gastos abaixo do limite estabelecido.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) efetuaram um estudo investigando se a LRF teria fixado parâmetros irrealistas para a grande maioria dos municípios brasileiros. A pesquisa foi elaborada comparando o comportamento dos municípios quanto a suas políticas de gastos e endividamento no período antes (1998-2000) e depois (2001-2004) da LRF. Os resultados encontrados indicam que os limites fixados pela LRF encontram-se acima dos padrões médios praticados pelos municípios brasileiros. Em relação às despesas com pessoal, os resultados revelam que a LRF estimulou o aumento das despesas desta categoria para a maioria dos municípios que se encontravam abaixo do teto determinado. Mas a minoria de municípios que ultrapassou o teto de 60% da RCL, estipulado pela LRF, ajustou-se.

As referências aqui pesquisadas sugerem resultados positivos da LRF sobre as finanças públicas conduzindo à disciplina fiscal, principalmente daqueles entes que se encontravam acima dos limites estabelecidos pela referida Lei. Entretanto, elas demonstram três pontos que merecem ser destacados: a) o alto gasto com pessoal não era generalizado; b) a média de gastos de pessoal era inferior ao limite estabelecido; c) os entes que estavam abaixo do limite aumentaram a despesa de pessoal, ajustando-se ao padrão da lei.

4. Procedimentos Metodológicos

A classificação da pesquisa, de acordo com Vergara (1990), leva em consideração pelo menos dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa foi do tipo investigação exploratória que é aquela realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Quanto aos meios, ela foi do tipo bibliográfica e *ex post facto*. A primeira refere-se ao estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônica, isto é: material acessível ao público em geral que aborda a teoria institucional, a LRF e a despesa de pessoal, elementos básicos deste estudo. A segunda diz respeito a um fato já ocorrido. Aplica-se quando o pesquisador não pode controlar ou manipular variáveis, seja porque suas manifestações já ocorreram, seja porque as variáveis não são controláveis.

A base de dados foi construída a partir das informações contábeis do período de 1998 a 2008, encaminhadas pelos municípios baianos e publicadas no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, STN. A escolha foi justificada pela homogeneização da natureza dos dados

- já que o processo de apuração e envio dos dados por parte dos municípios seguem padrões determinados pela STN, além dos aspectos relativos à confiabilidade e à acessibilidade.

A população do estudo é representada pelos 417 municípios do Estado da Bahia. A amostra foi composta por aqueles presentes no banco de dados disponibilizado pela STN. O tamanho da amostra por ano analisado pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1- Municípios baianos com informações contábeis disponibilizadas pelo STN

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
N	310	318	403	400	404	403	387	370	384	366	331

Fonte: STN (2010)

A Tabela 1 destaca que no período anterior a implantação da LRF (1998 e 1999) a média de encaminhamentos foi igual a 314 municípios. No ano de implantação da Lei (2000) a quantidade subiu para 403, mantendo-se número similar nos anos de 2001 e 2002. A partir de então é percebida uma diminuição gradual, chegando-se ao ano de 2008 com apenas 331 municípios encaminhando as informações. Se essa tendência for mantida, possivelmente, chegar-se-á à mesma quantidade que era entregue antes da LRF, configurando-se, dessa forma, um descumprimento da referida norma.

As variáveis originalmente coletadas envolveram, além dos anos, todas as rubricas associadas ao cálculo da Receita Corrente Líquida, RCL, e da Despesa Líquida com Pessoal, PES, com respectivas metodologias de apuração explicadas no Anexo I da LRF. Após os valores terem sido coletados e incorporados à base de dados, calculou-se o índice de despesa de pessoal, IDP, igual à relação entre PES e RCL.

A operacionalização do conceito de isomorfismo ocorreu pela análise da evolução temporal da dispersão do IDP. Assumindo o fato do isomorfismo se caracterizar pela homogeneidade das estruturas, entende-se que a constatação da sua presença estaria associada a uma redução significativa da variância dos gastos relativos com pessoal.

A hipótese aqui analisada estabelece que o advento da LRF a partir do ano 2000 provocaria uma significativa redução da variância do IDP, testada por meio do teste de Levene, que compara a homogeneidade das variâncias de duas amostras e, em relação a outros métodos empregados para este mesmo fim, é menos sensível aos preceitos de normalidade dos dados (MANLY, 1994). Como a coleta de dados envolveu os anos de 1998 a 2008, foram analisadas as diferenças dos pares de anos.

5. Análise dos Resultados

As estatísticas descritivas das variáveis originais Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Líquida com Pessoal (PES) estão apresentadas na Figura 1. É possível notar um aumento gradual da média da RCL ao longo dos anos com um crescimento mais expressivo a partir do ano de 2001. Talvez, isso possa ser explicado pelo fato da LRF exigir, dos governos locais, esforços para cobrança dos impostos que são da competência deles. Fato que, até então, não tinha sido objeto de atenção, pois parece que os municípios preferem aguardar a transferência dos recursos a ter que se indispor com a cobrança de tributos que, normalmente, não é considerada uma tarefa politicamente simpática. Além disso, a partir de 2001, o desvio padrão da média da RCL aumentou ao longo dos anos de forma bastante expressiva. Esse fato indica que há municípios com valores da RCL distantes do padrão médio do grupo. Enquanto a despesa de pessoal apresentou um discreto crescimento do desvio padrão, indicando que os valores individuais estão se distanciando da média do grupo de forma lenta.

Variável	Média	Desvio padrão	Erro padrão	Variável	Média	Desvio padrão	Erro padrão
Ano = 1998, N = 310				Ano = 2004, N = 387			
RCL	8.466.426,40	37.423.958,30	2125538	RCL	18.764.382,71	66.913.126,53	3.401.385,38
PES	3.580.337,47	16.272.167,64	924197	PES	7.601.004,43	25.119.951,81	1.276.918,91
Ano = 1999, N = 318				Ano = 2005, N = 370			
RCL	9.844.558,49	40.312.749,92	2260627	RCL	22.091.338,83	77.398.184,31	4.023.740,00
PES	4.187.597,25	17.329.463,16	971788	PES	9.090.732,78	27.790.735,27	1.444.771,53
Ano = 2000, N = 403				Ano = 2006, N = 384			
RCL	10.608.587,07	42.595.291,03	2121823	RCL	25.540.694,39	95.488.800,64	4.872.892,45
PES	4.398.628,77	17.299.523,01	861750,6	PES	10.824.384,42	33.686.366,67	1.719.050,20
Ano = 2001, N = 400				Ano = 2007, N = 366			
RCL	12.471.319,45	48.732.208,32	2436610	RCL	29.948.263,25	118.040.877,99	6.170.095,53
PES	5.446.165,11	22.597.367,14	1129868	PES	12.690.647,07	39.385.607,50	2.058.718,68
Ano = 2002, N = 404				Ano = 2008, N = 331			
RCL	14.158.096,77	53.274.619,35	2650511	RCL	34.928.779,47	137.275.471,61	7.545.342,32
PES	5.605.848,61	18.480.842,61	919456,3	PES	15.024.636,06	49.278.257,52	2.708.578,00
Ano = 2003, N = 403							
RCL	15.218.276,38	56.844.709,23	2831637				
PES	6.505.333,56	22.757.269,04	1133620				

Figura 1. Estatísticas descritivas das variáveis originais

A partir das variáveis RCL e PES, construiu-se o índice de gastos relativos com pessoal. As estatísticas descritivas obtidas estão apresentadas na Tabela 2. É possível notar uma redução gradual da dispersão dos dados, calculada por meio do desvio padrão e do erro padrão, indicando que o comportamento do gasto relativo com pessoal dos municípios se tornou mais homogêneo, o que seria esperado em função do isomorfismo coercitivo decorrente do advento da LRF. Contudo, a terceira coluna da Tabela 2 revela um aspecto preocupante: a média dos gastos relativos com pessoal se mostrou crescente com o passar dos anos.

Tabela 2. Estatísticas descritivas do índice de despesa de pessoal

Ano	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão
1998	310	0,3987	0,1317	0,0075
1999	318	0,4140	0,1190	0,0070
2001	400	0,4382	0,1098	0,0055
2002	404	0,4006	0,0750	0,0037
2003	403	0,4311	0,0729	0,0036
2004	387	0,4106	0,0808	0,0041
2005	370	0,4268	0,0689	0,0036
2006	384	0,4482	0,0745	0,0038
2007	366	0,4558	0,0734	0,0038
2008	331	0,4451	0,0651	0,0036

A compreensão dos números da Tabela 2 torna-se mais fácil em decorrência da interpretação da Figura 2, que apresenta a evolução da média e do erro padrão ao longo dos anos. Observa-se um crescimento da média ao longo dos anos. Esse fato pode indicar que, de forma inversa ao que se esperava com a vigência LRF, os municípios aumentaram os gastos com pessoal. Fato esse constatado em estudos já citados nessa pesquisa de que os municípios que estavam abaixo do limite estabelecido pela Lei aumentaram a sua despesa com pessoal e os que estavam acima também se ajustaram ao citado limite.

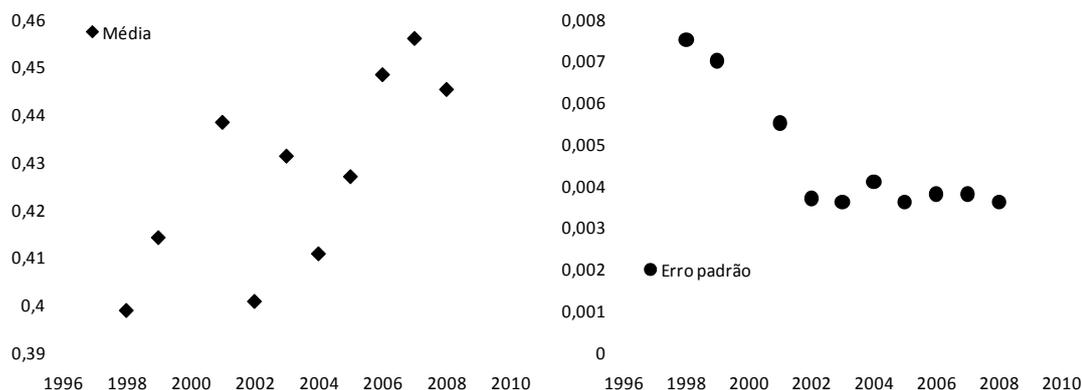


Figura 2. Evolução anual das médias e do erro padrão do Índice de Despesa de Pessoal

Por outro lado, a dispersão mensurada pelo erro padrão diminuiu, o que indica uma aproximação dos valores individuais à média do grupo. Existe uma sensível diminuição do erro padrão entre os anos 1998 a 2002. A partir desse período a variação passa a ser pequena com indicativo de estabilização. A redução da variabilidade percebida sugere a existência de isomorfismo coercitivo nos gastos relativos a despesas com pessoal, provocado a partir do advento da LRF, promulgada no ano 2000.

O resultado torna-se igualmente claro após a análise da evolução anual do IDP, representada por meio do *boxplot* da Figura 3. Nota-se o crescimento da mediana e a diminuição da dispersão, bem como a redução do número de valores extremos ou *outliers*. Tal fato sugere, mais uma vez, a ocorrência de isomorfismo nos anos posteriores à LRF.

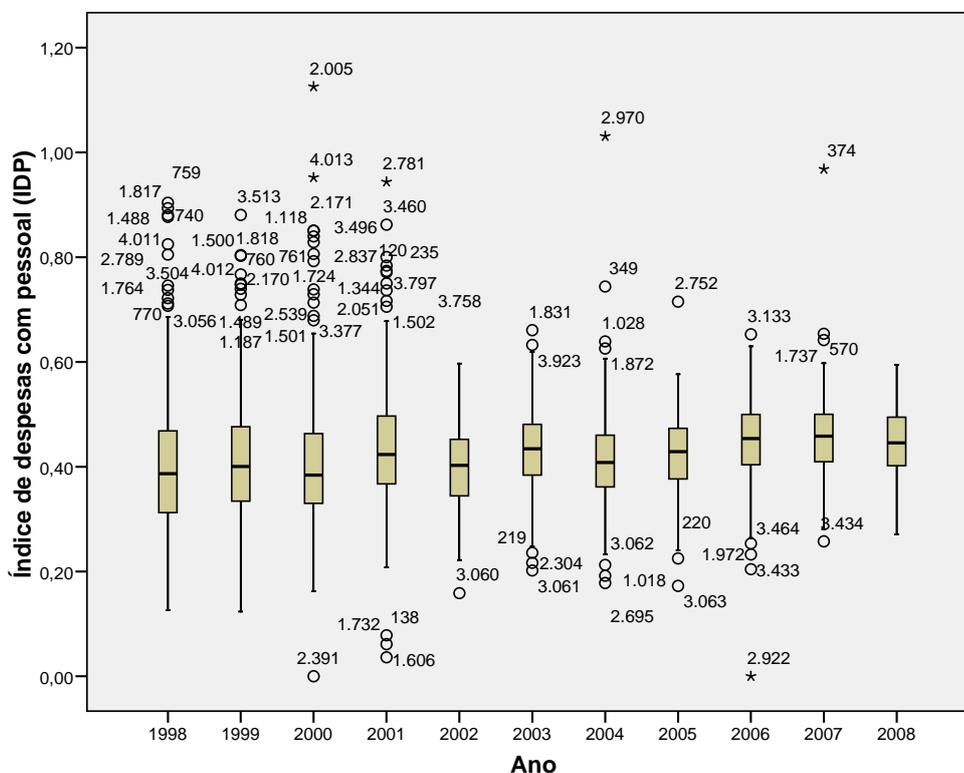


Figura 3. *Boxplot* com a evolução anual do Índice da Despesa de Pessoal.

O nível de significância da dispersão ou variância calculada para os diferentes anos foi calculado com base em testes de homogeneidade de variâncias de Levene, que compara a homogeneidade das variâncias de n amostras. O teste de Levene é utilizado para testar se k amostras tem variâncias iguais. A igualdade de variâncias entre amostras é chamada homogeneidade de variâncias. Em relação a outros métodos empregados para este mesmo fim, é menos sensível aos preceitos de normalidade dos dados (MANLY, 1994). Os resultados para todos os anos do estudo estão apresentados na Figura 4.

Estatística de Levene	Número de graus de liberdade associados ao número de anos	Número de graus de liberdade associados ao número de observações	Nível de significância.
29,401	10	4065	,000

Figura 4. Teste de Leve para Homogeneidade das variâncias do Índice de despesas com pessoal IDP)

Os números indicam a existência de diferenças significativas entre as variâncias dos diferentes anos analisados. Com o objetivo de especificar quais são, de fato, as diferenças percebidas entre os diversos anos, optou-se pelo teste da igualdade das variâncias dos anos testados em pares. Os resultados estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3. Resultados dos Testes de Levene

Ano		1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1998	F	1,6	7,8	60,0	68,2	53,8	76,8	65,0	68,8	80,2
	Sig.	0,20	0,01	0,00						
1999	F		2,2	43,7	51,4	39,0	60,6	49,2	53,4	65,4
	Sig.		0,14	0,00						
2001	F			26,940	33,553	24,719	42,080	32,565	36,786	46,896
	Sig.			0,000						
2002	F				0,692	0,060	3,861	0,944	2,593	7,505
	Sig.				0,406	0,806	0,050	0,332	0,108	0,006
2003	F					0,238	1,283	0,033	0,699	3,636
	Sig.					0,626	0,258	0,857	0,403	0,570
2004	F						2,167	0,391	1,428	4,502
	Sig.						0,141	0,532	0,232	0,034
2005	F							0,799	0,047	0,611
	Sig.							0,372	0,829	0,435
2006	F								0,394	2,631
	Sig.								0,531	0,105
2007	F									0,868
	Sig.									0,352

Os números na Tabela 3 corroboram as percepções e constatações anteriores. De um modo geral, é possível perceber uma alteração substancial das variâncias do IDP, quando os anos dos períodos anterior e posterior à LRF são analisados.

Com base na análise dos dados, foi observado: a) queda ao longo dos anos da quantidade de municípios que encaminharam as suas contas a STN; b) crescimento da média do índice de despesa de pessoal; c) aumento do Índice de Despesa de Pessoal daqueles que estavam abaixo do limite estabelecido pela LRF; d) diminuição do índice de despesa dos que estavam acima; e) diminuição do desvio padrão indicando redução da dispersão e aproximação dos valores individuais à média do grupo.

Além disso, foi visto uma diminuição gradativa da variação da média do Índice de Despesa de Pessoal entre os anos 1998 a 2002 e, a partir desse período, a variação passa a ser pequena com indicativo de estabilização.

Ao longo do estudo, foi possível identificar também o processo de institucionalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, visualizando-se as três diferentes e sequenciais etapas desse processo, conforme classificação de Tolbert e Zucke (1998): a) A habitualização correspondente a etapa da elaboração da LRF, na medida em que ela constitui um novo arranjo estrutural em resposta a um problema identificado. Essa é a pré-institucionalização; b) A objetificação é observada a partir da publicação da Lei, oportunidade em que ocorre a difusão da estrutura, iniciando-se o processo de disseminação em direção a um certo grau de consenso social – essa etapa é a semi-institucionalização; c) A sedimentação é a etapa da institucionalização total, correspondendo a um processo em que se apóia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações. A sedimentação caracteriza-se pela propagação de sua estrutura por todos os adotantes e pela perpetuação por um longo período de tempo.

6. Conclusão

Por tudo o que foi apresentado, os resultados confirmam a hipótese norteadora desse trabalho de que os gestores públicos tendem a adotar comportamentos isomórficos ajustando a conta despesa de pessoal aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, considerando a constatação feita por essa pesquisa de que a quantidade de municípios que estão encaminhando a prestação de contas tem apresentado queda ao longo dos onze anos, constatação essa que pode ser somada ao achado de Sacramento (2005) de que a transparência na administração pública pouco avançou nos municípios pesquisados e que, na visão dos gestores, a publicação das informações é o aspecto da transparência que mais os preocupa, sugere-se uma investigação acerca desse fenômeno, na medida em que a quantidade de municípios que encaminharam as informações antes da vigência da lei é praticamente a mesma no ano de 2008. Ou seja, a lei não está sendo observada, pelo menos nesse particular. Pode ser que os citados municípios, estejam obedecendo as demais regras impostas pela lei e apenas descumprindo a obrigação do encaminhamento da informação. Mas, esse fato não deixa de ser um indício que pode ser investigado futuramente.

Com base nos elementos evidenciados nessa pesquisa, pode-se fazer também um estudo, avaliando o grau de institucionalização da LRF. Segundo autores institucionais, a total institucionalização depende dos efeitos conjuntos de: uma baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural por grupos de defensores e de correlação positiva com resultados desejados.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Alexandre de Moraes (Org.). 22. ed. São Paulo, 2004.

_____. **Lei Complementar n 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 05 de maio de 2000.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index. Acesso em: 27 de julho de 2010.

BERGER, P. L., LUCKMANN, T. **The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge**. New York: Doubleday Anchor Books, 1967.

BRUNI, Adriano Leal. **SPSS aplicado à pesquisa acadêmica**. São Paulo: Atlas, 2009.

CORBARI, Ana Carolina. **Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Dissertação de Mestrado em Contabilidade. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008.

DIAS FILHO, José Maria. MACHADO, Luiz Henrique Baptista. **Abordagens da pesquisa em contabilidade**. in IUDÍCIBUS, S; LOPES, A. B. Teoria Avançada da Contabilidade. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Novos delineamentos teóricos em contabilidade**. In: Estudando Teoria da Contabilidade. RIBEIRO FILHO, José Francisco. LOPES, Jorge. PEDERNEIRAS, Marcleide. São Paulo. Atlas, 2009

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter, W. – **The iron cage revisited: and collective rationality in organizational fields**. In.: DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. – The new institucionalism in organizational analysis (org.). Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

FIORAVANTE, Dea Guerra.; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre as despesas com pessoal e endividamento**. Texto para discussão n 1.223. IPEA. Brasília, 2006.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação Mestrado em Economia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2005

HAWLEY, Amos. "**Human ecology**." Pp. 328-37 in David L. Sills (ed.), International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: Macmillan. 1968.

HOOPWOOD, Anthony G.; MILLER, Peter. **Accounting as Social and Institutional Practice**. Cambridge University Press. Melbourne – Austrália, 1994.

MANLY, B.F.J. **Multivariate statistical methods**. A primer. London, Chapman & Hall, 2nd ed., 215p. 1994.

MENEZES, Rafael Terra de. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. Dissertação Mestrado em Economia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MEYER, J. W., ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony**. American Journal of Sociology, v. 83, 1977.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do Modelo do Fundo comum**. Texto para discussão n 276. Universidade de Brasília. Brasília, 2003.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **A Cultura Política Brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Um estudo exploratório**. XXIX ENANPAD. 2005.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. **A Institucionalização da Teoria Institucional.** In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cyntia; NORD, Walter R. (Organizadores); CALDAS, Miguel; FACHIM, Roberto; FISCHER, Tânia. (Organizadores ed. Brasileira). Handbook de Estudos Organizacionais: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1998

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 11.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VOLPATO, Gilson Luiz. **Publicação Científica.** 2 ed. Tipomic. Botucatu, São Paulo, 2003.