



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
Centro de Ciências do Homem – CCH
Programa de Pós-Graduação Doutorado em Sociologia Política

Nilo Lima de Azevedo

**Coordenação das Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: A relação do Tribunal
de Contas da União e dos Conselhos Municipais**

Campos dos Goytacazes
2012

NILO LIMA DE AZEVEDO

Coordenação das Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: A relação do Tribunal de Contas da União e dos Conselhos Municipais

Tese apresentada ao Centro de Ciência do Homem, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como requisito para obtenção do grau de Doutorado.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Borsani

Co-orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Campos dos Goytacazes
2012

**DISPENSAR ESTA FOLHA E INSERIR AQUI O
TERMO DE APROVAÇÃO**

AGRADECIMENTOS

Existe a máxima de que o ato de escrever é solitário e por vezes doloroso. Para mim isso é uma verdade assim como a lei da gravidade. O que me faz admirar ainda mais meus Professores e colegas de academia, e observar que apesar das preocupações (que lhes deveriam bastar), todos com quem tive contato durante esse período dedicaram parte de seu tempo e carinho com meu Projeto. E se escrever foi solitário, a construção da obra se apresentou como um ato coletivo, social e afetivo. Por isso agradeço:

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa, sem a qual não seria viável o trabalho de campo.

Ao Professor Hugo Borsani, meu orientador, que além de ser ele próprio uma referência intelectual, com a paciência, mas com a rigidez necessária, me apresentou novos olhares sobre o problema investigado. Também agradeço ao Professor Hugo pela gentil convivência e amizade.

Ao Professor Mauro Campos, meu co-orientador, companheiro das Minas Gerais, que com sua chegada clareou e apontou vários caminhos que em muito auxiliaram a finalização desta tese.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação de Sociologia Política da UENF, que possibilitaram não só o meu, mas que vários sonhos e projetos de vida se concretizassem.

Agradeço em especial:

À Professora Wânia Mesquita, que desde o início do meu ingresso no Programa sempre se mostrou tão próxima e dedicada não só a mim, mas a todos os alunos.

À Professora Lana Lage pelo exemplo de dedicação acadêmica e pelas contribuições ao Projeto de Tese, que determinaram muitas das decisões tomadas ao longo do processo de elaboração da tese.

Ao professor Vítor Peixoto pelo constante incentivo, pela disponibilidade para as conversas sobre questões relativas aos dados, e principalmente sobre outras amenidades. Também agradeço ao Professor Vítor Peixoto a ativa participação na banca de qualificação e banca final de defesa.

Aos Professores de outros Programas que colaboraram para a tese agradeço em especial:

Ao Professor Charles Pessanha, que no momento em que preparava o Projeto de Tese me disponibilizou vários de seus trabalhos que foram fundamentais para o entendimento do tema. Agradeço também pela sua participação na banca final de defesa.

Ao Professor Paulo Magalhães Araújo pelas inestimáveis contribuições, indicação de literatura durante a qualificação e participação na banca final de defesa.

Ao Prof. Bruno Reis pela participação na banca final, iniciando os debates e fazendo da Defesa de Tese um espaço de troca acadêmica que, tenho certeza, foi apreciado por todos.

Aos funcionários da Uenf, na pessoa da Neila Riscado, que tanto zelo demonstram para com os alunos, obrigados a todos.

Aos colegas do Doutorado, pela amizade e companherismo tão importantes nessa jornada. Ao Rodrigo Lira por todas as parcerias durante as aulas e seminários. À Heloiza Manhães pela grande amizade que construímos durante todos esses anos.

Ao meu pai Sérgio e a Helena sempre presentes em todos os momentos da elaboração da tese, obrigado pelas palavras de incentivo, e da sempre carinhosa acolhida.

À minha mãe Beth, em todo momento alegre, obrigado pela presença constante.

Às minhas irmãs e ao meu sobrinho, pelo amor indissolúvel que sentimos uns pelos outros.

Aos meus sogros Roberto e Rita Rocha que sempre demonstram um carinho extremo à nossa família.

Aos funcionários do Tribunal de Contas da União pela gentileza em responder os questionamentos da tese, bem como pelo fornecimento de dados valiosos para a presente obra.

Aos amigos de Brasília, que fizeram com que os meses passados na capital brasileira fossem muito interessantes.

Meu agradecimento final é dedicado a minha esposa Laís, a companheira com quem eu sigo de mãos dadas pela vida e que sempre faz

tudo valer a pena. Obrigado pelo Bernardo e Eduardo, obrigado pela nossa família.

"Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman."

Louis Brandeis (1856-1941)
Juiz da Suprema Corte Americana

RESUMO

Eleições livres e rotatividade no Poder Executivo e Legislativo, ainda que fundamentais para a legitimidade e estabilidade do regime democrático, não são suficientes para a ampliação contínua da qualidade da democracia. O desafio que atualmente se coloca para as democracias emergentes e as já consolidadas refere-se ao aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições democráticas nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da eleição de representantes, novas formas institucionalizadas de participação social, que permitam aos cidadãos maior controle público do exercício do poder, através da ampliação do direito de vocalização de suas preferências e canais de input das mesmas no sistema político. O controle público do exercício do poder ainda demanda do sistema relações interestatais de transparência e monitoramento. Este trabalho aponta como o Brasil buscou resolver tais dilemas analisando a coordenação de políticas públicas através de fundos federais e a instalação de conselhos municipais responsáveis por determinar as diretrizes dessas políticas.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, gestão democrática, Participação Política.

ABSTRACT

Free Elections and turnover in Executive and Legislative Powers is fundamental to the legitimacy and stability of the democratic regime, although are not sufficient to continuously expand the quality of democracy. Nowadays the challenge for the emerging democracies and the already consolidated ones refers to improving the democratic institutions in the electoral interstices, connecting the classical mechanisms of representatives election, and new institutionalized forms of social participation, which will allow a greater public control of the power exercise, through new forms of the organized society express their preferences and new channels to introduce those preferences in the political system. Public control of the exercise of power still demand interstate system relations of transparency and monitoring. This work indicates how Brazil attempted to solve such dilemmas by analyzing the coordination of public policies through federal funds and the installation of municipal councils responsible for determining the guidelines of these policies.

KEY-WORDS: Democracy, Democratic Administration, Political Participation.

RELAÇÃO DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS POR ORDEM DE APRESENTAÇÃO

TABELA 01.	Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Educação - 2001/2009/2011.....	52
TABELA 02.	Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Política Urbana - 2001/2009.....	53
TABELA 03.	Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselho Municipal de Patrimônio Cultural - 2006.....	55
QUADRO 01.	Aspectos da <i>accountability</i> corporativa.....	78
QUADRO 02.	Tipos de <i>accountability</i>	100
TABELA 04.	Número de Manifestações dirigidas ao TCU por natureza 2004 – fev, 2010.....	144
GRÁFICO 01.	Número de Manifestações a Ouvidoria do TCU por ano – 2004 - 2009....	145
TABELA 05.	Manifestações dirigidas a Ouvidoria do TCU nos estados brasileiros e grandes regiões. 2004 - fev. 2010.....	147
TABELA 06.	Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU por órgão. 2004 - fev. 2010.....	148
TABELA 07.	Tipos de Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU por órgão. 2004 - fev. 2010.....	150
TABELA 08.	Acórdãos do TCU relativos aos Fundos Federais grandes Regiões - 1992 2012.....	156
TABELA 09.	Decisões do TCU que envolvem conselhos municipais, multas e débitos por grandes regiões. 1992 - 2012.....	157
GRÁFICO 02.	Acórdãos do TCU que envolvem conselhos municipais 1992 - 2011.....	158

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2009). Orientações para conselhos da área de assistência social. Apresentação..... 185

ANEXO II. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2010). Orientações para conselheiros de saúde. Apresentação.....186

ANEXO III. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2010a). Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apresentação..... 187

ANEXO IV. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2010a). Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Mensagem aos conselheiros..... 188

SUMÁRIO

Introdução	13
1. A tensão entre coordenação e autonomia dos entes federativos no Brasil	20
1.1. A Teoria da Escolha Pública como marco teórico apropriado para análise do tema	22
1.2. A descentralização e a autonomia federativa como obstáculos à coordenação das políticas públicas.....	28
1.3. Incentivos seletivos como indutores da coordenação de políticas públicas.....	35
1.4. As instituições como regras mediadoras da coordenação das políticas públicas.....	42
1.5. Incentivos seletivos, instituições democráticas e a criação dos conselhos municipais de políticas públicas.....	50
2. O papel da <i>accountability</i> para a qualidade da democracia	57
2.1. <i>Rule of Law</i> e o sistema político: a importância da adequação do ordenamento jurídico para limitação do poder.....	62
2.2. <i>Accountability</i> e monitoramento: Patrulhamento de Polícia e Alarme de Incêndio.....	69
2.3. <i>Accountability</i> e democracia: a <i>accountability</i> vertical e horizontal.....	77
3. Sistemas de políticas públicas e coordenação	101
3.1. Instrumento de coordenação: repasses de fundos federais.....	106
3.2. Os conselhos municipais e seu papel na coordenação de políticas públicas.....	112
4. O Tribunal de Contas da União e seu papel na coordenação das políticas públicas	126
4.1. O Tribunal de Contas da União e suas diferentes auditorias.....	129
4.2. As competências constitucionais do Tribunal de Contas da União e sua atuação.....	132
4.3. A Ouvidoria do TCU (2004-2010): Qual o horizonte da Corte de Contas?.....	137
4.4. A relação entre o TCU e os conselhos municipais.....	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
BIBLIOGRAFIA	173
ANEXOS	185
