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 Coordenaçao 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 ínicio 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 indissóluvel 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 Politica.

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 *accountability* corporativa.....78

QUADRO 02. Tipos de *accountability*.....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). Menssagem 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 *accountability* para a qualidade da democracia..... 57
2.1. *Rule of Law* e o sistema político: a importância da adequação do ordenamento jurídico para limitação do poder..... 62
2.2. *Accountability* e monitoramento: Patrulhamento de Polícia e Alarme de Incêndio..... 69
2.3. *Accountability* e democracia: a *accountability* 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

Introdução

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.

Nesse cenário no qual o debate da qualidade da democracia agrega novos elementos[1], as questões que motivaram a elaboração dessa tese poderiam ser formuladas a partir de três perguntas conectadas: *i)* Pode-se afirmar que o Brasil, após da promulgação da Constituição de 1988, iniciou de forma incremental a construção de redes institucionais através das quais se torna possível o mútuo controle das instituições e agências de Estado, bem como a inserção da sociedade organizada nesse processo, ou seja, um sistema de *accountability em formação contínua*[2]*? ii)* Caso a resposta seja afirmativa, como essa rede opera? *iii)* Por fim, o seu funcionamento é efetivo? Esses são os questionamentos ideais, que visam oferecer um contorno mais claro ao leitor sobre quais preocupações nos debruçamos.

Visto o enredo da peça, qual ato é possível de ser encenado neste momento? Em outras palavras, do objetivo ideal, o que a pesquisa encara

[1]Em trabalho sobre o tema *Assessing the Quality of Democracy* Diamond e Morlino (2005) apontam alguns desses novos elementos como a liberdade, a *rule of law*, *accountability*, responsividade, igualdade, participação e competição. Não se trata de uma lista taxativa, mas de pressupostos que interligados e relacionados em determinado sistema possibilitariam uma análise comparativa entre regimes democráticos.

[2] O desdobramento desta questão leva a um significativo pressuposto democrático, isto é, a capacidade do regime em responsabilizar os governantes eleitos ou aqueles que dentro do aparato estatal possuem um poder discricionário capaz de, com suas ações ou omissões, modificar substancialmente as condições de vida da sociedade ou parte dela através da elaboração e execução de políticas públicas.

como viável de ser examinado, que possa conferir uma colaboração para o problema posto[3]?

Nosso ponto de partida – ou nossa hipótese central – se propõe a demonstrar que o Brasil possui instituições e agências formadoras de um sistema de *accountability* e que entre elas encontram-se mecanismos de interação e coordenação, portanto, existem sim redes institucionais, em diferentes níveis de complexidade, por vezes despercebidas, necessárias para a ampliação da qualidade da democracia. Nesse sentido, consideramos que a primeira questão será passível de resposta.

Em relação à maneira de como esta rede opera, a segunda questão, não é possível a análise em sua totalidade, seja pela complexidade do objeto, seja pela limitação da própria pesquisa. Porém, a descrição de algumas rotinas, de determinadas interações institucionais possibilitam vislumbrar parte desta rede de *accountability*, o seu funcionamento e alguns de seus instrumentos. O esforço para tornar parte dessa rede acessível se dará no âmbito das políticas públicas e de quais mecanismos são utilizados para sua coordenação através de dois atores privilegiados na pesquisa, a saber: o Tribunal de Contas da União e os Conselhos Municipais[4].

Ainda que produção acadêmica sobre conselhos municipais no Brasil seja muito elevada, os trabalhos que priorizam de maneira direta a questão da qualidade da democracia e *accountability* continuam ainda bastante minoritários. Dessa maneira, o tema da tese, ao se propor estudar essas questões através das relações entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Conselhos Municipais para coordenação das políticas públicas preenche um nicho de análise muito pouco explorado.

O recorte entre as políticas públicas a serem utilizadas na pesquisa passaram por três pontos que apresentam uma forte conexão com a qualidade

[3] Para um maior esclarecimento sobre o uso, a distinção e a relação de pontos de partidas, ideias e a realidade a ser investigada, em especial na teoria democrática, vide o capítulo 3º da obra *Sobre a Democracia* de Robert A. Dahl (2001), ou também o 1º capítulo da obra *O Futuro da Democracia*: *uma defesa das regras do jogo* de Norberto Bobbio (1986).

[4] A rede de *accountability* de um sistema de governo é muito mais complexa, do que seria possível descrever e aqui analisar. Nela coexistem as mais diversas operações e relações entre agentes. No caso do Brasil, entre outros, o papel do Congresso, do Poder Judiciário, do Ministério Público merecem destaque. Para maiores detalhes sobre o tema vide Figueiredo (2003) e Sadek e Cavalcanti (2003).

da democracia. Uma primeira característica foi abordar as políticas públicas que de alguma maneira tipificam o arsenal de ação do *Welfare State*, que o Estado brasileiro privilegiou através da gestão de sistemas nacionais, e por isso de certa forma, possuem coordenação. Uma segunda característica levada em conta foram as políticas que possibilitam uma expansão da cidadania[5], estabelecida através do direito, as quais o Estado brasileiro elegeu para o seu funcionamento uma natureza distributiva universal, tidas como direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988. E como terceira característica, optamos por políticas públicas que são financiadas através de fundos públicos interfederativos. Chegamos, portanto, em três setores que acreditamos representam muito bem essas características: a saúde, a educação e a assistência social, sendo que nesse trabalho não vamos priorizar o funcionamento institucional de nenhuma dessas políticas sociais. O que será mostrado é como essas políticas logram uma eficácia em relação ao seu sistema legal-coordenativo, através de mecanismos bem visíveis que podem ser replicados para outras relações federativas.

Para se observar a possibilidade da utilização da mesma lógica de coordenação de políticas públicas em um diferente contexto federativo será utilizada, como variável de controle, a distribuição da parcela discricionária do ICMS em dois casos. O primeiro, em Minas Gerais, para os municípios que contam com uma política de proteção ao patrimônio cultural conhecida como ICMS-Cultural, e o segundo para os municípios de 14 estados membros nos quais havia a possibilidade de aderirem à política estadual de meio ambiente através do chamado ICMS-Ecológico[6].

Estudar a efetividade da rede de *accountability*, a terceira questão, implicaria o acesso a um número muito grande de atores e inúmeros processos relacionados à implementação das políticas públicas e seus impactos concretos, o que é inviável no escopo da tese. A questão foi colocada em

[5] O conceito de cidadania aqui entendido é o formulado por Marshall (1967), na obra *Cidadania e classe social.*

[6] A parcela discricionária do ICMS é de ¼ do repasse obrigatório do estado membro para os municípios. O repasse discricionário do ICMS deve estar previsto e regulamentado em lei estadual. Para maior entendimento sobre o tema vide CARRAZA (2008) na obra *ICMS*, ou AZEVEDO e LIRA (2011) no artigo, *O Sucesso doICMS Cultural Revisado: Determinantes e Obstáculos da Política de municipalização para a Proteção do Patrimônio Cultural do Estado de Minas Gerais.*

primeiro lugar para delimitar claramente o objeto do trabalho e o que não será estudado. Em segundo, deve ser ressaltada a importância de pesquisas que buscam compreender o funcionamento real dessas agências e redes de *accountability*.

De fato parece estar em marcha, em termos nacionais, esforços de diversas pesquisas em rede ou um acúmulo incremental de inúmeros trabalhos pontuais que poderão permitir, a médio prazo, a realização de balanços cada da vez mais acurados da efetividade das redes de *accountability*, cujos *inputs* serviriam, inclusive, para o aperfeiçoamento das mesmas.

Explicitando que não se pretende avaliar substantivamente os níveis de efetividade do Tribunal de Contas da União, TCU, e muito menos o desempenho dos Conselhos Municipais no território nacional – dos quais não se tem um número exato de quantos estão em funcionamento no país - o que interessa para efeitos dessa tese é demonstrar que o Brasil criou instrumentos de eficácia tanto para a *existência*, como para a *manutenção* e *desenvolvimento* dessas redes de *accountability*, e que essa receita vem sendo replicada com algum sucesso de eficácia inclusive em outros níveis federativos.

A argumentação principal que utilizamos não é inédita estando presente no seminal artigo de Guillermo O'Donnell (1998), *Accountability horizontal e novas poliarquias,* e que em resumo pode ser colocada da seguinte forma: nas novas poliarquias, que incluem o Brasil, havia a esperança que o regime democrático fosse uma variável suficiente para que antigas gramáticas de relações políticas e sociais tidas como perversas, a exemplo do clientelismo, não perdurassem. O que de fato não ocorreu. O diagnóstico de O'Donnell é que apesar das novas democracias possuírem as características que as enquadram como poliarquias, segundo os critérios de Robert Dahl (1997), a elas faltava a dimensão horizontal da *accountability*[7] democrática. Com isso, se deduz que apesar de necessário um regime eleitoral representativo com todas as suas regras formais para escolha de representantes, a democracia depende

[7] Para O'Donnell (1998:40) a *accountability* horizontal significa "(...) a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas de delituosas".

do alcance e da extensão da sua rede institucional de *accountability* horizontal para estabelecer a sua qualidade democrática. Outro aspecto importante da *accountability* é a denominada *accountability societal,* que trata do espaço institucional dado à sociedade para o controle das ações ou omissões dos agentes públicos no sistema de *accountability*[8]. Em nosso entendimento, entretanto, a dimensão societal da *accountability* foi incluída por O'Donnell na sua dimensão vertical da *accountability*[9]*.*

Para iniciar o percurso da pesquisa, o primeiro capítulo, **A tensão entre coordenação e autonomia dos entes federativos no Brasil**, busca entender como os entes federativos se relacionam, assim como a relevância de determinadas instituições para o padrão de maior ou menor cooperação entre esses entes. O estudo do modelo federalista brasileiro, consequentemente, será visto como problema de ação coletiva, por isso a escolha da Teoria da Escolha Pública (TEP) foi escolhida como marco teórico. Ressalte-se que o arcabouço da TEP já possui uma tradição de observar as relações públicas e políticas como problemas dessa natureza.

Estabelecida assim, as possibilidades das ações de políticas públicas coordenadas via arranjos federativos, tendo como base a descentralização, a autonomia federativa e os incentivos seletivos como indutores da coordenação incorporados no ordenamento normativo a tese segue para o seu segundo capítulo: **O papel da *accountability* para a qualidade da democracia**. A primeira e difícil questão que se apresenta é como conceituar *accountability*. Quando estudamos a literatura existente sobre o tema observamos que o termo pode ser utilizado em vários sentidos.

Para colaborar com o entendimento do conceito de *accountability* e seu papel no regime democrático, no segundo capítulo incluiremos o aspecto da *rule of law*, sua consistência com o sistema político e melhoria da qualidade da democracia. Também analisaremos os mecanismos que consideramos mais adequados para o monitoramento e a coordenação de determinas políticas

[8] Campos (2002:19-20) esclarece o conceito "(...) a accountability societal compreende os mecanismos de intervenção da sociedade no funcionamento do aparato governamental, de modo a manter um acompanhamento constante das ações praticadas pelos gestores públicos, assim como o controle e fiscalização dos seus gastos".

[9] Utilizaremos um quadro utilizado Peruzzotti e Smulovipz (2006) na obra *Social Accountability: an introduction*, para afirmar esse posicionamento.

(*police patrols e fire alarms*). E, por fim, discutiremos como esses elementos são organizados na importante contribuição da tipificação de O'Donnell (1998) para *accountability* vertical e horizontal.

No terceiro capítulo, **Sistemas de políticas públicas e coordenação**, será visto com mais detalhe como as políticas públicas coordenadas se encontram relacionadas com o pacto federativo brasileiro pós 1988. A discussão se centrará em torno de como algumas políticas públicas de maior visibilidade (saúde, educação e assistência social) se inserem dentro da rede federativa brasileira segundo a legislação constitucional, e de que forma a obrigatoriedade de uma gestão participativa via conselhos municipais possibilita a coordenação das mesmas.

A análise, portanto, terá um viés preferencialmente coordenativo, pois, apesar de serem regulados por legislações próprias, os três sistemas de políticas públicas possuem previsão constitucional, que estabelece que tais políticas deverão ser articuladas por todos os entes da federação.

No quarto capítulo, **O Tribunal de Contas da União e seu papel na coordenação das políticas públicas**, serão delineadas as competências constitucionais legais do Tribunal de Contas da União e ainda como a nova dimensão da Corte de Contas, pós Constituição de 1988, possibilitou a sua atuação em todos os níveis federativos.

Mesmo sendo um órgão constitucional auxiliar do Poder Legislativo, em muitos casos, o TCU já se encontra insulado. Isto abre a discussão em relação a sua autonomia, visto que mesmo não incluso no Poder Judiciário, o Tribunal de Contas da União se utiliza de mecanismos jurisdicionais para a resolução de conflitos, o que pode ser conceituado como um processo de judicialização indireta da política, pois segue toda uma ritualística que muito mais se aproxima dos órgãos judiciais, do que propriamente do Executivo ou do Legislativo (LOPES Jr: 2007).

Para melhor compreender as novas formas de atuação do TCU será descrita uma novidade constitucional em relação às auditorias de sua competência - as auditorias operacionais - que também se preocupam com a

efetividade dos programas de políticas públicas nos quais o TCU atua como controlador externo.

Outro aspecto em relação à nova atuação do TCU passa por um princípio que, atualmente, a Corte de Contas zela com uma grande preocupação: o controle social. Como um dos instrumentos para a viabiliação deste tipo de controle surge a Ouvidoria do TCU que inaugurada em 2004, já totalizava com 25.144 manifestações em fevereiro de 2010, provinientes de todos os estados membros da federação. O crescimento das competências, das ações e dos instrumentos ligados ao TCU fez do Tribunal um dos órgãos com maior capilaridade na rede institucional do Estado.

A partir de dados obtidos em relação a essas manifestações junto à Ouvidoria do TCU foi possível a modelagem de um banco de dados que permitiu um detalhamento dos atendimentos realizados por este órgão. A análise desses dados, como se verá ao longo da tese, nos permite afirmar que a Ouvidoria possui mecanismos de *accountability* e de diálogo com a sociedade.

Por fim, trataremos do elo entre o TCU e os conselhos municipais e como essa relação pode ser analisada sob a perspectiva da *accountability* e da coordenação das políticas públicas de pacto federativo. Para tanto, serão estudadas decisões emitidas pelo TCU (acórdãos e decisões) que dissertam acerca dos conselhos municipais.

O que se pretende ressaltar, com essa análise, é o papel estratégico da coordenação para um maior incremento do desenvolvimento das políticas públicas, seja pelo amadurecimento das legislações ou pela ação de controle realizada por órgãos competentes para tal. Para um país como o Brasil com um elevado número de municípios - com grandes somas de recursos investidos em sistemas de políticas de caráter universal – falhas de coordenação tornariam os avanços qualitativos praticamente impossíveis.

Por último, nas **Considerações Finais** será realizado um breve balanço da tese, ressaltando-se os principais resultados.

1. A tensão entre coordenação e autonomia dos entes federativos no Brasil.

Neste capítulo serão desenvolvidas as razões sob as quais o pacto federativo foi erguido, bem como os interesses aí envolvidos a partir da redemocratização brasileira depois de 1985.

Uma das principais e mais estudadas características do federalismo brasileiro é a descentralização. Essa característica é significativa na medida em que o processo de descentralização do modelo federativo brasileiro influencia e determina relevantes ações, comportamentos e relações entre os entes federados.

Em relação à descentralização a sua característica política se espelha no princípio da autonomia federativa. Uma vez que a soberania não pertence aos entes federativos, sua esfera de poder se circunda na autonomia a eles concedida pelo texto constitucional de 1988.

A autonomia federativa é o campo de competência constitucional em relação ao qual um ente federativo não pode interferir na competência de outro. O problema é que a autonomia pode significar uma falta, uma carência de coordenação necessária em políticas sociais mais amplas e universais, gerando no mínimo um grave problema de uma avaliação global de eficácia e mecanismos de manutenção de uma *accountability* horizontal enquanto rede institucional.

No Brasil, esse problema de coordenação foi, de certa forma, resolvido no seguinte sentido: os sistemas nacionais de políticas públicas como os de saúde, educação e assistência social lograram criar uma rede institucional, para além da autonomia federativa, na qual a avaliação de eficácia não é uma tarefa das mais complicadas de serem executadas. A coordenação passa a ser assim uma das mais importantes variáveis para a rede *accountability* horizontal e aprofundamento da qualidade da democracia brasileira[10].

[10] Um importante dilema é o *quantum* de interferência um ente central pode ou deva exercer em relação aos entes locais em vista da coordenação. No Brasil tanto a União como os estados membros acabam por exercer uma forte influência na forma de agir dos municípios. Campos (2003) e Arretche (2005) colocam a questão com muita pertinência ao tratar do modelo federalista fiscal e tributário brasileiro, relacionando-o com a distribuição de recursos e

O processo que nos propomos a estudar está baseado nos incentivos seletivos, como entendido por Mancur Olson (1999), principalmente os de natureza financeira, tais como os repasses voluntários de verbas federais para municípios, ou a distribuição discricionária de parte do ICMS dos estados membros para as prefeituras. Para tanto utilizaremos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro (FJP) para comprovar a argumentação tanto da criação de redes através de repasses financeiros, assim como sua manutenção e desenvolvimento através dos anos.

O conceito de construção do pacto federativo pós-1988 será analisado como um problema de ação coletiva. E é nessa perspectiva que a metodologia da Teoria da Escolha Pública (TEP), apesar de suas limitações, se apresenta como oportuna, uma vez que ela nos permite analisar diferentes dimensões, tais como os conceitos de cooperação, conflito e competição, incluindo os dilemas da ação coletiva.

O enfoque de tal metodologia ilumina aspectos outros além do papel fundamental que a noção de descentralização possui na lógica federativa brasileira. Ele aponta também a íntima conexão da descentralização com o princípio da autonomia federativa.

Uma primeira abordagem teórica da Teoria da Escolha Pública acerca das consequências da autonomia federalista será posta pela ideia do funcionamento dos grupos latentes teorizado por Mancur Olson (1999) na sua principal obra, *A lógica da ação coletiva*. A referida abordagem busca destacar como a autonomia dos entes federados pode levar a um equilíbrio não cooperativo, neste caso deslocado para o conceito de não coordenação das políticas públicas.

Assim, a não coordenação em um Estado da amplitude geográfica como o Brasil e seus inúmeros entes federativos implica, em prima vista, na impossibilidade de *accountability* de um ente para com o outro, tendo como possíveis consequências: a abertura de brechas para políticas ineficazes; corrupção e falta de controle por parte da Administração Pública; carência de

competências constitucionais. Mesmo concordando com a importância do debate, aqui nos limitamos a focar a questão sob o ponto de vista político da coordenação de políticas públicas.

mecanismos de regulação estatal ou mesmo enfraquecimento dos instrumentos de fiscalização societal.

Uma análise mais detida demonstra, por outro lado, que o Brasil possui mecanismos de coordenação dentro do seu desenho de descentralização federativa. Alguns mecanismos constitucionais permitem uma coordenação que atravessa a autonomia federativa possibilitando a criação de sistemas cooperativos inclusivos nos quais repasses de recursos federais ou de recursos de estados membros para os municípios se mostram como indutores de cooperação (incentivos seletivos) não só na criação de redes institucionais para aplicação destes recursos, mas também de manutenção das mesmas.

1.1 A Teoria da Escolha Pública como marco teórico apropriado para análise do tema.

A preferência institucional formal por um modelo federalista descentralizado, no processo de redemocratização do Estado brasileiro nos meados dos anos de 1980 estabelecido na Constituição de 1988 - principal produto político-legal da transição - faz todo sentido quando se pensa nas dimensões continentais do país e na centralização política que separavam a sociedade organizada das práticas poliárquicas, demanda central dos movimentos reivindicatórios em relação às reformas políticas. Porém, mesmo estando claro o sentido democrático da descentralização, esse movimento não deixa de ser uma preferência, com todos seus alcances e consequências, sejam elas positivas ou negativas.

O ponto de partida, extremamente complexo, que possibilitou o atual arranjo institucional do federalismo brasileiro, foi a necessidade de se estabelecer um pacto federativo sob novos parâmetros democráticos, após um longo período de um Estado de Exceção.

Antes de abordarmos os contornos desse novo pacto, analisaremos a sua principal consequência para este trabalho, que demarcará o terreno da abordagem metodológica e teórica da pesquisa, como colocado por Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa, no trabalho *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*:

> Partindo do pressuposto de que a difusão de poderes de governo entre muitos centros caracteriza, em si, uma situação competitiva e conflitiva, uma vez que a cooperação entre os atores não é dada de antemão, podemos pensar as relações intergovernamentais no federalismo como um problema de ação coletiva, diante do qual mais de uma resposta é possível (ABRUCIO e COSTA, 1999:21).

Sob esse pressuposto, o federalismo brasileiro pode ser estudado sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública (TEP), uma vez que metodologicamente, a ação instrumental racional, que opera como dinamizadora das relações de uma sociedade moderna, estará presente tanto em situações de cooperação, como de competição ou conflito.

Com a Teoria da Escolha Racional surge a analogia entre as esferas constitutivas do mercado racional capitalista e a ação política centrada em um agir instrumental ou, como comenta Fábio Wanderley Reis, a ideia de um mercado político, "envolvendo a suposição de atores caracterizados não apenas por intencionalidade, mas mesmo pela busca racional de seus interesses ou objetivos através do uso tendencialmente eficaz dos recursos de que dispõem" (REIS, 2000b:174).

Para analisar uma escolha como racional, utiliza-se três requisitos básicos. No primeiro, o indivíduo racional deve ser capaz de diferenciar e identificar as alternativas A, B, C. No segundo, é preciso que o indivíduo saiba ordenar as alternativas a partir de sua preferência, assim: A>B>C. Por fim, é preciso que o indivíduo seja capaz de realizar operações transitivas. Dessa forma, se A>B, e B>C, então A>C. A racionalidade, portanto, é dada pela preferência, mas não há como se examinar o que a motiva, sendo que a própria escolha já é a sua determinação. Isso basta para estabelecer função de utilidade de um indivíduo (PARETO, 1987:93).

No plano analítico não é relevante se o indivíduo age racionalmente na prática ou não. O importante é a pressuposição de que todas as suas ações são racionais (até porque diferentes grupos terão diferentes padrões de racionalidade), de modo que a teorização passa a ser possível. A racionalidade dos atores supõe uma visão determinada do mundo, por isso, é preciso lembrar que a racionalidade é premissa e não hipótese. Assim, qualquer coisa que o indivíduo faça será estudada e interpretada.

A ideia de mercado moderno é ampliada de um espaço mercantil tradicional para um espaço de articulação de interesses diversos (mercadológicos estritos, políticos, culturais, afetivos, entre outros), ou seja, a força da modernização da sociedade realizada pelo sistema capitalista e seu principal produto, o mercado, produziram uma forma de ser e agir nas pessoas, que não se limitou às relações comerciais, mas também invadiu suas mentes e corações como conteúdo necessário das suas interações. Como salienta Fábio Wanderley Reis, "a ideia de interesse articula-se diretamente com as ideias de interação estratégica e de poder – e a categoria do mercado, tomado como o *locus* do jogo dos interesses, não tem por que se restringir à esfera econômica" (REIS, 2000b: 213).

Segundo essa perspectiva metodológica, a vida social é vista como uma agregação das individualidades em constante conflito a fim de afirmar seus interesses. As teorias sociais devem-se deter justamente na análise dos resultados, tendo em mente que estes não decorrem puramente das intenções dos indivíduos, mas da interação constante de suas ações.

Bruno Reis (1990:11), ao citar Karl Popper, observa que "a tarefa principal das ciências sociais teóricas (...) consiste em determinar as repercussões sociais não intencionais das ações humanas intencionais". A Teoria da Escolha Racional define-se em sua vertente metodologicamente, segundo Jon Elster, nos seguintes termos:

> A unidade elementar da vida social é a ação humana individual. Explicar instituições sociais e mudança social é mostrar como elas surgem como resultado da ação e interação de indivíduos. Essa visão, com freqüência chamada individualismo metodológico, é, na minha opinião, trivialmente verdadeira (ELSTER, 1994:29).

Jon Elster, ao estabelecer abstratamente como se realiza a conduta individual, preceituou que essa ação passa por duas filtragens. A primeira, de aspecto estrutural, conjuga todos os tipos de coerções a que um indivíduo se defronta segundo as circunstâncias dadas. Essas coerções podem ser de natureza "física, econômica, legais e psicológicas", formando o "conjunto de oportunidades" do indivíduo. Uma segunda filtragem se realiza na própria ação a ser tomada levando em conta o "conjunto de oportunidades" e buscando

dentre elas a que levará o indivíduo ao resultado mais satisfatório (ELSTER, 1994:29-38).

Essas são posições da Teoria da Escolha Racional, ou seja, “(1) restrições estruturais não determinam completamente as ações de um indivíduo em uma sociedade; (2) dentro de um leque de ações factíveis que satisfazem todas as restrições, os indivíduos escolhem aquelas que eles acreditam trazer os melhores resultados” (REIS, 1990:28).

Desse modo, a racionalidade, em seu aspecto metodológico, não trata da motivação do indivíduo ou do grupo para buscar um objetivo, mas da escolha em si (de um objetivo) e dos meios utilizados para efetivá-la, sendo empírica a sustentação final deste tipo de pesquisa (REIS, 2004). Desta forma, a variável contexto se insere como um pressuposto da normatividade da pesquisa a ser realizada.

Já a Teoria da Escolha Pública, ao instrumentalizar a metodologia da Teoria da Escolha Racional e o arcabouço analítico da Ciência Econômica, adequando-os à Ciência Política, tratou de explicitar como os fundamentos microeconômicos da ação individual se contextualizam, sob a forma de direcionar o comportamento e o resultado nas ações do grupo, referentes às decisões coletivas sobre bens públicos, no qual o indivíduo se insere.

> Diferente das escolhas privadas feitas pelos indivíduos sobre bens e serviços de uso privado, objeto de análise microeconômica da economia neoclássica, a Escolha Pública refere-se às decisões coletivas sobre bens públicos, destacando o fato de que as decisões coletivas são resultados de decisões individuais. Ou seja, a TEP se ocupa das decisões feitas por indivíduos, integrantes de um grupo ou organismo coletivo, que afetam a todos os integrantes da coletividade. Os objetos principais de análises da TEP são as resoluções tomadas nas diferentes instituições políticas dos Estados democráticos representativos (BORSANI, 2004:103-104)

Sob essa perspectiva, mesmo o mercado tomando um lugar central na análise sociológica e política, o papel do Estado não deixa de ser relevante, como no tipo ideal de parlamento em Weber (1993), ou na formação normativa do mercado apontado por Fábio W. Reis, mas também pode agir como um coadjuvante como no pluralismo. Nesses termos, o conceito de sociedade civil

ou de uma esfera pública[11] só pode, no máximo, ser concebido, em conformidade com o mercado, como um conjunto de interesses organizados.

Porém, nem sempre a preferência será suficiente para atingir determinado objetivo, pois, como foi visto, existem o conjunto de oportunidades e o outro. O ambiente dado pelo conjunto de oportunidades juntamente com a interação, ou seja, a escolha e a preferência do outro, fazem com que o indivíduo passe a lançar mão da necessária ação estratégica para atingir o resultado desejado ou, pelo menos, o resultado possível mais próximo do desejado (subótimo).

A Teoria da Escolha Pública, desde sua origem, como qualquer campo teórico, sofreu e vem sofrendo relevantes incrementos e mudanças em seus postulados e conceitos. Nesse contexto de transformações, a TEP em um dos seus maiores desafios busca responder a uma das suas principais críticas, a de que seu instrumental analítico não é capaz de lidar com questões normativas.

O problema central pode ser pensado da seguinte forma: nas sociedades contemporâneas ocidentais a centralidade da política é a questão da democracia, qual seja, o de garantir o legítimo exercício da autoridade constituída, essa dada por Bobbio (1996) como o governo da lei em contraposição ao governo dos homens. Ainda que possa, à primeira vista, parecer um olhar simplório e excessivamente instrumental, na verdade, esse enunciado envolve importantes pressupostos normativos.

Primeiramente, trata-se de buscar formas de controle do poder de modo que o mesmo não seja exercido de forma antidemocrática. Em outras palavras, assume-se uma visão normativa, pois se trata, no plano do desiderato teórico, de descartar quaisquer alternativas pré-hobessianas (ou anarquistas libertária) como também de não aceitar tipos de equilíbrios que signifiquem, de forma explícita ou implícita, a dominação cristalizada, através do aparato do Estado, de um ou mais atores sobre os demais, bem como o de exclusão de atores

[11] Para Habermas cabe à esfera pública incorporar no público (mundo sistémico) o que foi realizado e consubstanciado pelo *medium* operacional segundo o que repercute nas interações privadas (mundo da vida). A esfera pública funciona como uma "caixa de ressonância onde os problemas políticos encontram eco" (HABERMAS, 2003:91). Aqui nos utilizamos da esfera pública como arena no qual diferentes interesses são posto em jogo sobre questões de ações coletivas que envolvem bens públicos.

relevantes do jogo político. Trata-se da garantia da oposição e a não supressão do direito de expressão e atuação da minoria (Bobbio: 1996, Dalh: 2001).

Em segundo lugar, ao pleitear normativamente arranjos democráticos em que o Estado seja poroso às reivindicações e interesses dos diversos setores sociais, isso significa a necessidade de, por um lado, garantir a possibilidade de rotatividade de poder através de regras aceitas por todos os atores envolvidos, e, por outro, de criar instrumentos institucionais para que o Executivo e a máquina estatal sejam cobrados pela implementação dos chamados *interesses coletivos*, aqui considerados como *escolhas trágicas* definidas por governo eleito democraticamente, normalmente priorizando as demandas dos atores que formam sua base de legitimidade e sustentação política (REIS, 2000:141). Nesse sentido, como bem ressalta Fábio Wanderley, a Teoria da Escolha Racional não tem porque se limitar a uma concepção minimalista da democracia como a colocada por Przeworski (2003)[12], ou seja,

> Visualiza-se, assim a sequencia 'condições sociais – instituições - condições sociais alteradas', e nos damos conta de que uma concepção ambiciosa (maximalista?) de democracia surge como indispensável para se garantir a própria operação da democracia entendida nos termos da concepção minimalista (REIS, 2002:13).

Uma abordagem da escolha pública que levou em conta esses dilemas foi a sua matriz institucionalista, principalmente com a atenção voltada para as noções de equilíbrio, de regulação e da delegação, as quais formam um arcabouço capaz de introduzir e conjugar postulados normativos de forma coerente. Uma normatividade que visa, longe de ser uma percepção pessimista da realidade política, contribuir para a superação de obstáculos e aperfeiçoamento do regime democrático.

[12] A definição minimalista da democracia será aprofundada no segundo capítulo da tese. O argumento principal aqui é apenas mostrar como Fábio W. Reis concilia um espectro mais amplo da democracia com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública.

1.2. A descentralização e a autonomia federativa como obstáculos à coordenação das políticas públicas.

O pacto federativo consolidado na Constituição de 1988 possui como uma das suas principais características a descentralização e a autonomia federativa. Deste modo, o pressuposto de Abrucio e Costa de que o federalismo pode ser visto como um jogo de ação coletiva possibilita a utilização da metodologia da Teoria da Escolha Pública no presente trabalho.

> O modelo centralizado, consolidado durante o regime militar, vem se transformando no contexto do Estado federativo, instituído pela Constituição de 1988. De uma maneira geral, é significativa a descentralização das políticas sociais brasileiras (ARRETCHE, 2000:13).

A autonomia federativa é assim um aspecto que compõe a descentralização, ou seja, trata-se de um federalismo que, além da União e dos estados-membros, também passou a priorizar a autonomia administrativa, legislativa e financeira dos municípios.

É certo que houve alguns questionamentos acerca da possibilidade de o município ser um ente federativo com autonomia administrativa e política. A conclusão foi de que "não há um tipo exclusivo de Estado Federal e, com propriedade, pode-se sustentar a existência de tipos nacionais de federalismo, para caracterizar a variação espacial do Estado Federal" (HORTA, 1958:15). Mesmo em relação ao tempo, a ideia de federalismo pode sofrer alterações, isso porque,

> A century ago, the state acted mainly as a policeman, soldier and judge. Today, the state acted also as doctor, nurse, teacher, insurance, organizer, house builder, sanitary engineer, chemist, railway controller, supplier of gas, water and electricity, town planer, pensions distributor, provider of transport, hospital organizer, road maker, and in a large number of other capacities (SCHWARTZ, apud HORTA, 1958: 21).

Para Raul Horta Machado, por conseguinte, um conceito pronto e acabado de federalismo não parece possível. De qualquer maneira, mesmo com todo o debate, o município foi privilegiado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que no 1º artigo, *caput*, declara quem são os integrantes da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

O município teve igual destaque no artigo 18 da CF/88 que regula a organização administrativa do Estado brasileiro e fundamenta o pacto federativo brasileiro:

> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.

Num exame mais detido deste dispositivo constitucional-legal pode-se observar que os entes federativos mencionados, incluindo-se aí os municípios, terão autonomia para se organizar política e administrativamente. Isso significa que o município é capaz de organizar, através de uma lei (autonomia política), os órgãos e entidades da administração direta ou indireta da maneira que melhor lhe prouver, respeitando as limitações constitucionais (autonomia administrativa). Também são especificados, de forma constitucional, quais tributos são exclusivos de cada ente federativo e quais processos de repasses fiscais são obrigatórios (autonomia financeira).

São exatamente essas autonomias conexas que permitem a inovação institucional democrática local, como a criação de órgãos da administração direta, a exemplo da criação dos conselhos municipais como condição para se receber recursos, que contam com jurisprudência pronunciando-se no sentido de que estes são órgãos que “pertencem à estrutura do Poder Executivo” (AVRITZER, 2006:39).

Outro ponto importante é saber como são estabelecidas as competências dos entes federados na Constituição Federal de 1988. Nesse aspecto são necessárias algumas considerações acerca da descentralização político-administrativa.

A relação entre federalismo e descentralização político-administrativa não é evidente. Pelo contrário, o modelo federalista norte-americano, que inspirou o brasileiro, surgiu com a finalidade de centralizar um poder soberano que estava disperso entre os diversos estados-membros.

A própria Constituição norte-americana surgiu muito mais da vontade dos treze Estados soberanos de fortalecer o frágil liame da confederação, do que de um processo participativo democrático, já que “os delegados à Convenção de 1789 que elaboraram a Constituição foram indicados diretamente pelos legislativos dos diferentes estados individualmente” (SCHWARTZ, 1984:11).

A preocupação marcante do poder constituinte norte-americano foi exatamente garantir que o governo central que estava sendo criado tivesse limites bem estabelecidos, que não oferecesse ameaça ou usurpação dos poderes dos estados-membros. Assim, o texto constitucional, visando assegurar a autonomia dos estados-membros, enumerou os poderes e as atividades necessárias ao funcionamento do governo central para atender a demandas esperadas da federação, enquanto que aos estados-membros restaram os poderes não-enumerados ou ditos residuais. Via de consequência, o federalismo americano, para os formuladores da constituição, pode ser compreendido como “a posição coordenada e independente dos diferentes centros de governo. O que era necessário, em sua opinião, era que cada governo se limitasse a sua própria esfera e, dentro desta esfera, fosse independente um do outro” (SCHWARTZ, 1984:9).

Uma observação interessante é a de que a Convenção Constitucional de Filadélfia de 1787, da qual se originou a forma federativa norte-americana, apesar de procurar concentrar o poder em um novo governo central, buscou a manutenção dos poderes dos estados-membros, que, para continuarem fortes, na visão do constituinte norte-americano, deveriam ficar com os poderes *residuais*. Assim, mesmo buscando a centralização, deu-se preferência ao *status quo*, além de o conceito poder residual passar a ser sinônimo de força política. Sob a Constituição Federal americana, os estados membros e a União tiveram, cada um, marcados os seus domínios. E, como garantia contra o excessivo engrandecimento do Governo Central, seus poderes foram limitados àqueles enumerados na Constituição. De acordo com a Décima Emenda, os demais poderes foram expressamente declarados como reservados aos estados (SCHWARTZ, 1984:14).

Na forma da federação brasileira, originária da Constituição Federal de 1988, apesar da inversão quanto à concentração de poder em relação à forma norte-americana, a qual buscava retirar poderes do governo central realocando-os nos estados-membros, aqui também se optou pela manutenção do *status quo*, ou seja, pela garantia dada ao governo central de uma gama de poderes e de atividades que lhe fizesse ficar em uma posição de vantagem, de força política, em relação aos estados-membros.

O inusitado é que para isso utilizou-se exatamente o mesmo elemento da distribuição de poder constitucional norte-americano, mas com sentido inverso, ou seja, enumeraram-se as competências do governo central, de forma que grande parte dos poderes e atividades essenciais ao poder político fosse dele privativa, deixando aos estados-membros a competência residual que, nesse caso, não é sinônimo de força, mas, ao contrário, daquilo que sobrou mesmo.

A posição privilegiada da União em relação aos outros membros da federação é de fácil constatação. Basta verificar o artigo 21 da CF/88, que estipula as competências privativas da União, ou seja, aos estados-membros e aos municípios é vedado legislar sobre condutas penais ou de responsabilidade civil, o que não ocorre na América do Norte, onde cada estado possui competência para estabelecer a sua própria legislação penal e civil.

Porém, mesmo com todas essas desigualdades entre os membros federados, é possível afirmar que a descentralização político-administrativa é uma das características marcantes do federalismo brasileiro na medida em que as atribuições próprias dos entes federativos não se originam de um poder central, mas da própria Constituição (DI PIETRO, 2004:349).

Neste tipo de descentralização, os vínculos que porventura existam entre os entes federativos são diversos do vínculo hierárquico, ou seja, no que se refere às atribuições originais, não há subordinação de um ente em relação a outro (MELLO, 1997:97). Essa é a chave da questão: a descentralização político-administrativa transfere as relações entre os diversos entes federativos para outras esferas que não a hierárquica.

> Sob esta perspectiva, o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos (ABRUCIO e COSTA, 1999:19).

O problema de se trabalhar com os limites da autonomia de cada ente federativo se torna um problema de ação coletiva, uma vez que cada ente da federação pode ser considerado, como um indivíduo de uma determinada organização político-administrativa, no caso, o Estado brasileiro, que possui um interesse em comum como o bem-estar dos cidadãos em uma relação entre principal e agente.

> A "economia" é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de agents e principals: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas. O desempenho de empresas, de governos, e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos (PRZEWORSKI, 1999:45-46).

A busca pela previsibilidade da ação dos indivíduos em suas interações leva Mancur Olson (1999) a trabalhar justamente a relação dos indivíduos em ações coletivas e a tentar responder à questão que se refere ao porquê de ser tão intricada a tarefa de mobilização dos indivíduos em grupos, mesmo quando o interesse individual coincide com o interesse comum do grupo; ou seja, trata-se aqui de identificar os mecanismos de indução à participação e os fatores inibidores que afastam grande parte dos indivíduos das ações coletivas.

Olson parte do pressuposto de que nas sociedades modernas muitas ações ligadas aos indivíduos não são realizadas de forma singular, mas de forma coletiva, pois existem determinados interesses que só podem, ou são mais eficazmente alcançados, através de ações coletivas. Mesmo a sociedade moderna apresentando várias formas agregativas de ação coletiva, Olson destaca as organizações, visto que estas possuem uma característica comum que é a de representar os interesses de seus associados.

> Um propósito que de fato é característico da maioria das organizações, e com certeza de praticamente todas as organizações com um importante aspecto econômico, é a promoção dos interesses de seus membros (OLSON, 1999:18).

Para ele, é ponto pacífico que, muito mais do que uma ideia de pertencimento, a agregação em organizações possui um aspecto instrumental de ganho e satisfação de interesse individual dos membros. O que caracteriza, portanto, os afiliados é um interesse em comum e as vantagens que todos querem ver defendidas e obtidas. Em face disso, a função dos sindicatos dos trabalhadores e patronais, das cooperativas, das associações profissionais, seria a promoção do interesse de seus membros. Nesse sentido, até mesmo o Estado deveria ser visto como uma organização que promovesse "os interesses comuns de seus cidadãos" (OLSON, 1999:19).

No caso do Estado, pode-se pensar que o benefício de se transferir o *locus* de resolução de conflitos em que todos, simultaneamente, abdicam de sua *liberdade total*, do estado de natureza, consentindo na concentração deste poder nas mãos de um governante soberano, como sendo a melhor solução possível ao dilema hobbesiano (HOBBES, 1988:76-82).

Todavia, mesmo com sucesso na demonstração da necessidade, esta não possui a mesma significação da participação ativa do membro nas atividades do grupo. Para demonstrar esse ponto, Olson efetua uma analogia do funcionamento das organizações com o mercado: "a combinação de interesses individuais e comuns em uma organização sugere uma analogia com o mercado competitivo" (OLSON, 1999:21). O mercado competitivo que é evocado é o mercado capitalista weberiano, aquele segundo o qual as atividades econômicas são atividades civilizadas, ou seja, a atuação das organizações dentro da sociedade é pautada por uma ação racional e previsível. Logo, a ação individual busca maximizar seus interesses com o mínimo de custo, ideia esta também incorporada na TEP.

A análise mais famosa do livro *A Lógica da Ação Coletiva* é o estudo organizacional dos grupos latentes. Estes são caracterizados por um grande número de indivíduos com interesses comuns, para os quais é clara a percepção: *i*) da dificuldade da coação das suas ações; *ii*) de que o seu comportamento individual possui baixa significância para o resultado no

alcance dos interesses; *iii*) da impossibilidade da exclusão do indivíduo na incorporação dos possíveis ganhos dos bens públicos ou coletivos logrados nesse processo. Todos estes fatores fazem com que racionalmente o indivíduo busque evitar os custos da participação, caracterizando-se como um carona ou *free-rider*.

> Olson realiza um feito básico, que é separar analiticamente o interesse individual do membro de uma classe ou grupo, do interesse desta classe tomada coletivamente, demonstrando que não necessariamente é do interesse do membro de uma classe agir conforme os interesses de sua classe. (REIS, 1991:416).

Esse é o argumento de Abrucio, de que no Brasil existe um federalismo competitivo, de base olsoniana. A lógica de grupos privilégiados também pode ser colocada dependendo de como se observa a relação federativa, assim enquanto os grandes municípios investem em saúde, os municípios menores, do entorno, preferem investir em transporte para que seus munícipes sejam atendidos no município maior (a exploração do maior pelo menor).

Segundo a lógica da ação coletiva de Olson, podemos classificar a federação brasileira como um grupo latente, afinal são 5.593 entes federativos autônomos. Isto é, de acordo com a caracterização dos grupos latentes, anteriormente abordada, verifica-se que tais entes: *i)* são impossibilitados, num primeiro momento, de sofrer coerção dos outros entes federativos na esfera de sua competência; *ii*) contam com 5.565 municípios, o que possibilita dizer que, na grande maioria das vezes, sua atuação é tida de baixa significância quando o resultado se refere a ganho de benefícios para toda a federação; *iii*) não podem ser retirados dos ganhos públicos em razão da autonomia financeira que possuem, ou seja, em decorrência de sua competência tributária de captarem seus próprios recursos e de recebimento de parcelas de tributos a que não estão, legalmente, obrigados a apresentar uma contraprestação.

Transpondo a lógica da autonomia federativa e da descentralização como características fundamentais da percepção do modelo federalista brasileiro como grupo latente e, portanto, de um equilíbrio de deserção, é difícil imaginar qualquer tipo de coordenação política nacional sob estes aspectos, o

que inclui uma baixa possibilidade de *accountability* horizontal e maiores chances para as práticas clientelistas ou semelhantes.

Nesse passo, o desenvolvimento econômico e social de um país necessita de coordenação. Na próxima seção será analisado como é possível, dentro da lógica dos grupos latentes, o funcionamento dos mecanismos que possibilitam a cooperação entre seus entes.

1.3. Incentivos seletivos como indutores da coordenação de políticas públicas.

No item anterior, foi abordado o panorama olsoniano do estudo da lógica da ação coletiva dos grupos, segundo a sua dimensão, a sua estrutura, sua própria eficiência e coesão dessas ações grupais. Em síntese, foi visto que o federalismo, tal como concebido no Brasil, pode ser analisado como um jogo de ação coletiva; que a metodologia da TEP se adéqua bem ao modelo federalista apresentado, uma vez que leva em conta tanto a cooperação como os conflitos coletivos dos indivíduos que participam do jogo; que cada indivíduo (no caso em questão os entes federados), de acordo com as premissas da TEP, deve possuir autonomia para agir segundo suas preferências dentro de um conjunto de oportunidades (competências constitucionais); que os indivíduos podem ter por equilíbrio a deserção, mesmo tendo os mesmo objetivos da organização (no caso em tela a Federação), como salienta Olson, pela autonomia e características próprias do grupo latente.

Cabe agora articular a lógica da ação coletiva de Olson com os principais recursos capazes de estimular a cooperação e a coordenação dos entes federativos de um país de dimensões continentais do Brasil, composto pela União, 26 estados-membros, um Distrito Federal e 5.565 municípios, todos eles autônomos em suas competências constitucionais.

Como alternativas para ampliar ou diminuir o nível de participação e fortalecer ou enfraquecer o engajamento individual na causa coletiva, Olson contrapõe estímulos e bloqueios: *i*) consenso/falta de consenso; *ii*) uso dos incentivos seletivos/não-uso de incentivos seletivos; *iii*) criação de mecanismos eficientes capazes de punir os caronas/não-punição.

Segundo a tipologia olsoliana dos grupos, que os divide em privilegiados, intermediários e latentes, cada estímulo ou bloqueio possui efeito diverso sobre determinada configuração. Isso significa dizer que um determinado estímulo, como um alto índice de consenso, não terá um efeito homogêneo em qualquer tipo de grupo. Por isso, será necessário o estudo caso a caso.

Para Olson, está correta a premissa tradicional de que o consenso não deixa de ser estratégico, por fortalecer a coesão grupal e o desempenho eficiente da ação coletiva. No mesmo sentido, para o autor, a falta de consenso e um embate constante hostilizam a busca da coesão e da eficiência nesta mesma ação coletiva. Todavia, não há uma ligação natural entre o consenso ou não-consenso e a ação grupal latente. E isso ocorre porque o consenso não é um estímulo suficiente para modificar a lógica da ação coletiva do grupo latente e seu equilíbrio (OLSON, 1999:72).

Com relação ao grupo latente, o consenso não possui nenhuma influência, visto que Olson, em seu estudo, "parte da pressuposição de que há consenso perfeito" (OLSON, 1999:72). E, nesse sentido, o consenso acerca do benefício não é suficiente para modificar o equilíbrio da deserção mútua, da inação, pois a lógica do grupo latente é exatamente a de que, mesmo havendo um consenso comum em relação ao benefício coletivo, este não é forte o suficiente para modificar o incentivo à atuação do carona.

Os incentivos seletivos individuais ou não-coletivos, para o autor, podem ser de natureza econômica, quando se trata de ganhos pecuniários, de serviços, ou de natureza social (*status*, auto-estima, reconhecimento) e se caracterizam, diferentemente do bem coletivo, pela sua individualização e particularização, tanto em relação ao sujeito, quanto ao objeto. Eles também podem ser de ganho coletivo, porém, seu compartilhamento não será universal, o que significa que membros do grupo podem ser excluídos deste ganho.

Segundo Olson, esse fator de estímulo é basilar para a ação coletiva dos grupos latentes, desde que não seja de natureza social, pois, via de regra, não existem relações pessoais nestes grupos. Seriam, então, incentivos seletivos econômicos aqueles capazes de deslocar a lógica do desertar mútuo para a cooperação mútua, visto que todos visam ganhar o benefício.

Dessa forma, o incentivo seletivo é um dos mais fortes instrumentos para a dinâmica do funcionamento da ação coletiva, seja na sua variante econômica ou social, com a repercussão específica na tipologia grupal, sendo a organização do grupo latente dependente do incentivo seletivo, enquanto que nos grupos pequenos eles podem ser importantes, porém não necessários (OLSON, 1999:148).

Por fim, o terceiro recurso utilizado são as formas eficientes de coerção, o que no grupo latente é impraticável devido ao seu tamanho, gerando dois problemas centrais. O primeiro consiste exatamente na identificação do carona; e o segundo, no alto custo da coerção, uma vez que a deserção é o equilíbrio estável e o exercício da coerção contra um grande número de pessoas poderia resultar em uma negação do próprio grupo. Dessa forma, encontrar um método de coerção eficaz para a ação coletiva de grupos latentes é uma tarefa árdua.

Uma das críticas à teoria de Olson realizada por Fábio Wanderley Reis (2000:111-112) é que não é possível considerar as ações dos indivíduos como constantes sem ter em conta a diversidade histórica e o meio em que elas acontecem. Segundo esta crítica, vários outros elementos devem ser ponderados ao se analisar uma ação coletiva. Além disso, a ideia de incentivos seletivos é muito abrangente e geral para explicar toda a complexidade da ação dos atores.

Todavia, o presente trabalho se propõe a utilizar incentivos estritamente econômicos para efetuar a análise, ou seja, privilegiando os repasses federais aos municípios. Logo, a crítica acima colocada não possui relevância para este estudo. Serão abordados o Fundo Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/90), o Fundo Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/93) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Lei nº 5.537/68).

Apesar de não utilizar os incentivos seletivos que possam estar ligados a aspectos democráticos, o trabalho como foi mencionado não se desvincula de um direcionamento normativo que se traduz pela opção pela democracia. Dessa forma, os incentivos seletivos em foco também serão analisados sobre o aspecto da sua propriedade de coordenação e fomento da *accountability* democrática uma vez que serão inseridos nesse contexto.

Um dos principais incentivos seletivos no Brasil possui como lastro a formatação do federalismo fiscal, através do qual os repasses representam um importante instrumento para minimizar a autonomia dos entes e coordená-los para uma ação mais global ou coletiva das políticas públicas.

Um debate que é central para a presente tese trata da questão da coordenação como uma forma de ação indutora privilegiada para o desenvolvimento das políticas públicas.

Para estabelecer o quão importante é o papel da coordenação e como esta se relaciona ao gerir grandes somas de recursos, outra obra de Mancur Olson, *Poder y prosperidad* (2001), oferece uma indicação do caminho a ser trilhado para se entender como o desenvolvimento e a riqueza de uma nação podem ser construídos através da relação *governo e mercado*. É possível aplicar a lógica da prosperidade olsoniana para o funcionamento dos sistemas de políticas públicas no modelo federalista brasileiro.

Olson começa seu estudo nos incentivos e induções de quem detêm o poder, indicando o que, em cada sistema, pode direcionar o crescimento econômico e a coesão social e o que em cada governo pode servir como obstáculo a esse desenvolvimento. Em termos gerais, ele busca responder o que faz com que algumas economias de mercado sejam ricas e outras pobres e quais políticas e instituições são responsáveis por tornar uma economia abundante de riquezas.

> ¿Qué determina dónde se encuentra una nación entre un extremo, en el que cada empresa y cada individuo dispone de incentivos para hacer aquello que mayor servicio presta al bienestar de la población, y el otro, en el que la depredación elimina la inversión, la especialización y el comercio? ¿Qué determina que haya un patrón de incentivos capaz de generar una producción eficiente y una cooperación social, en vez de otro que sólo es capaz de generar subsistencia? (…) Para empezar a dar respuesta a estas preguntas, hemos de comprenderla lógica del poder (OLSON, 2001:02).

Por isso, a importância de se aliar a política e as formas de governo ao estudo da economia. Aqui a ideia de Estado assume um papel preponderante. As teorias sobre os mercados que deixam de lado o governo – ou as concepções da política em que a economia é exógena – são, para Olson, inerentemente limitadas e desequilibradas. Isto é, elas não são capazes

aprofundar em como se dão as relações entre a forma de governo e os resultados da economia, nem explicam adequadamente porque algumas sociedades são ricas e outras pobres.

Partindo do pressuposto de que a prosperidade necessita de uma sociedade na qual seus indivíduos interagem de forma socialmente eficiente, ou seja, como um mercado de perfeita competitividade, no qual nenhuma empresa individual tenha um poder monopolístico ou um efeito perceptivo em relação aos preços, Olson buscará, em uma teoria do poder e do governo, o que faz algumas sociedades serem capazes de obter incentivos claros que resultarão numa produção eficiente e numa cooperação social, ou ainda o que faz com que outras sociedades se perpetuem em uma economia de subsistência. Tal opção visa suprir as análises que partem do pressuposto da economia como variável exógena, cujo maior representante é Ronald Coase com sua teoria das transações voluntárias e custos de transação.

A lacuna de tais teorias para Olson é não levar em conta a importância do Estado e seu poder imperativo que se realiza, em última análise, através da soberania, ou seja, de um poder de última instância prevalente sobre todos os outros e com capacidade de coerção e coordenação. Assim a lógica das transações voluntárias ou coseana encontra a sua fragilidade, pois não trata da variável força (OLSON, 2001:03).

Para ilustrar como os governos lidam com o poder de coerção e prosperidade, Olson se utilizará da metáfora criminal. O roubo não possui o caráter de uma troca voluntária ou coseana, nem tão pouco é um ato moralmente válido, o que descola a análise apenas para o uso interessado do poder coercitivo. A metáfora criminal começa com o ladrão individual típico, que tem sua analogia grupal em um bando de ladrões errantes, que representaria um governo de anarquia, anomia, estado de natureza ou cleptocracia. Suas principais características são: *i)* reduz a riqueza da sociedade; *ii)* reduz a recompensa do trabalho; *iii)* toma toda riqueza disponível; *iv)* não leva em conta os interesses inclusivos; *v)* não internaliza o custo da depredação (OLSON, 2001:03-05).

Outro tipo de bandido seria o estacionário ou, em sua representação grupal mais conhecida, a máfia. Esse tipo de delinqüente representa a

autocracia ou as ditaduras. Entre seus principais atributos estão: *i)* a capacidade de monopolizar o poder, evitando em determinado território a ação dos predadores errantes; *ii)* não possui o interesse de tomar toda a riqueza disponível; *iii)* é partidário do interesse inclusivo, transformando radicalmente os incentivos por fornecer uma certa ordem e estabilidade, mantendo o controle sobre o território e assegurando uma motivação para produzir; *iv)* é capaz de contribuir com seus ganhos para os bens públicos das próprias vítimas, desde que estes incentivem a produção, aumentando assim o seu capital (OLSON, 2001:08-14).

Segundo Olson, os governos de grandes populações surgiram com esta mesma lógica, porém, sem se identificarem com os bandidos estacionários. Isto ocorre através de um discurso diferenciado de motivações nobres para governar e através de títulos que lhe conferiam uma legitimidade para o roubo.

Assim, fica claro como os incentivos mudam quando a força é exercida por bandos errantes ou pelo bandido estacionário. Olson coloca que a metáfora do Estado depredador é enganosa mesmo na mais egoísta das autocracias. Isso pelo interesse inclusivo que o bandido estacionário possui frente às suas vítimas e seu território (OLSON, 2001:15).

Dessa forma, o interesse inclusivo dos autocratas egoístas pode ser compatível com o crescimento econômico e com o avanço da civilização, o que não se deve às boas intenções. Segue-se, dessa maneira, que a relação dada entre a população e o bandido estacionário não é dada nem por um contrato social, tão pouco por transações voluntárias, mas por aquele que soube, de forma mais inteligente, utilizar o recurso da força.

Assim, surge uma nova mão invisível que termina com o estado de natureza e estatui um governo autocrático como predisse Hobbes (OLSON, 2001:01). Porém, o bandido estacionário possui limites: não pode gastar todo o dinheiro em seus objetivos, sob pena de não obter um desenvolvimento econômico. Ou pior, fará com que o território no qual impera não tenha mais riquezas a que possa recorrer para dar conta do seu trabalho de monopólio. O resultado assim não será a prosperidade, mas a pobreza, inclusive a perda do poder. E por fim, “las ganancias de una autocracia tienen, por tanto, un precio

elevado: una amplia redistribución de los ingresos de los súbditos en beneficio del autócrata" (OLSON, 2001:19-20).

Para o referido autor a diferença mais elementar entre a democracia e o modelo de autocracia estudado se encontra no princípio da maioria, uma vez que o governo e o poder a ela ligados já partem do pressuposto de interesses inclusivos de uma maioria dos habitantes do território.

Olson, entretanto, não coloca tal pressuposto como uma vantagem em uma possível motivação nobre dos políticos em uma democracia. Seu comportamento, como o dos autocratas, é a busca pelo poder, sendo que na democracia os recursos são voltados para obter o apoio da maioria.

Desta maneira, em uma democracia bipartidária, na qual basta o apoio de uma maioria, o eleito poderia investir os recursos de forma a excluir uma parte da população, desde que seus gastos garantissem e fossem alocados para uma maioria. Neste caso, ao realizar tal transferência, o governo limitaria os incentivos e reduziria a produção social da mesma forma que pode ocorrer com um autocrata. Acaba, assim, a ideia de uma eficiência inata da democracia em governar eficientemente para todos a fim de se reeleger. Em outras palavras, a *accountabilty* eleitoral não é suficiente para aumentar a eficiência ou a qualidade da democracia.

O que ocorre em relação a uma comparação com um autocrata inteligente é que a maioria poderia abrir mão de parte de seus ganhos, observando que uma melhor distribuição acarretaria em um aumento da produção social, elevando assim os seus próprios ganhos (OLSON, 2001:21-23).

Um grave problema das autocracias é colocado em relação a investimentos de longo prazo, necessários para o desenvolvimento e prosperidade de uma sociedade. Assim, um bandido estacionário, por ser detentor da última palavra e do poder de modificá-la segundo seu interesse, deve conseguir convencer suas vítimas de que seu domínio no território será duradouro, e mais, de que não irá confiscar os bens investidos e de que os contratos serão respeitados. Por não ser essa uma tarefa simples, os bandidos

estacionários encontram no regime autocrático com interesses inclusivos um estímulo para adotarem este tipo de sistema (OLSON, 2001:14).

É a democracia que possibilita a confiança necessária por parte da população em contratos de longo prazo, demonstrando que confiam que seus direitos serão respeitados por um futuro indefinido. Olson afirma que não é surpresa que quase todos os países que desfrutaram de um bom comportamento econômico durante gerações sejam países que contam com governos democráticos estáveis[13].

A democracia aliada aos sistemas de políticas sociais nacionais, com suas as instituições, fornecem a liga necessária para que o Estado brasileiro possa funcionar a longo prazo de forma coordenada, pelos menos sob a perspectiva da eficácia. O que já é um elemento de relevo para a execução, manutenção e desenvolvimento das políticas públicas.

1.4. As instituições como regras mediadoras da coordenação das políticas públicas

As instituições como formadoras do equilíbrio e do funcionamento do aparato do Estado remete à obra basilar de Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Apesar do título, North não limita sua análise à esfera econômica, tendo também estudado os aspectos sociais e políticos das instituições. Para o propósito ao qual o estudo se submete será realizado um recorte em relação ao conceito de instituição, sua função, além de privilegiar a abordagem das instituições políticas e formais da obra. Para North (2007:03-04) as instituições são:

> (...) the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.

[13] Esta é a principal diferença da teoria olsoniana para aquela que não leva em conta um papel relevante do Estado para observar os incentivos e bloqueios do progresso econômico. Neste aspecto, o teorema de Coase (1960) representa a principal corrente que se utiliza do custo de transação como "[...] o preço por utilizar um mercado" (OLSON, 2001:60), ou seja, o desenvolvimento econômico estará relacionado com a capacidade de as transações voluntárias internalizarem os custos de transação.

Sendo que em relação a sua função, as instituições,

> (...) reduce uncertainty by providing a structure to everyday life. (…) In the jargon of the economist, institutions define and limit the set of choices of individuals. Institutions include any form of constraint that human beings devise to shape human interaction.

A função de previsibilidade das instituições se realiza na medida em que o mercado e a política não são perfeitos. Ao contrário, para se agir nessas esferas é necessário arcar com os custos de transação, que garantem (nem sempre de forma ótima) a liquidez dos negócios, como a execução de um contrato na esfera econômica, a posse do ganhador de uma eleição na esfera política ou a manutenção e desenvolvimento de um sistema de políticas públicas.

O preço desses custos de transação pode ser muito alto para o indivíduo. Nesse caso, surgem as organizações, que possuem duas tarefas básicas**:** a primeira de internalizar os custos de transação e a segunda de aproveitar de forma mais eficaz as oportunidades dadas pelos arranjos institucionais de determinada sociedade.

Para North, podem existir dentro das organizações diversos órgãos de naturezas variadas, tais como as econômicas, as educacionais, as sociais, as políticas, ou seja, "groups of individuals bound by some common propose to achieve objectives" (NORTH, 2007:05). Aqui serão destacadas as organizações políticas, tais como: os entes federativos, os partidos, os conselhos municipais, as agências reguladoras, as casas parlamentares e as organizações econômicas como as firmas e cooperativas.

Cabe destacar que essa classificação não é estanque, pois as organizações podem influenciar em diversas esferas como na economia e na política. Exemplo relevante neste trabalho é o caso das agências reguladoras, dos tribunais de contas e dos conselhos municipais.

Uma das novidades trazidas por North é que este diferencia a previsibilidade institucional de sua eficiência. Nem sempre uma instituição subsistirá (se prolongará no tempo) por sua eficiência. As instituições podem trazer previsibilidade, porém, seus resultados podem ser subótimos.

A sobrevivência das instituições ineficientes pode ocorrer quando um grupo que domina os recursos críticos para as mudanças institucionais não as faz, pois a ineficiência colabora para mantê-los no poder. Da mesma maneira, as instituições ineficientes podem sobreviver em razão da própria função para a qual foram criadas, ou seja, a previsibilidade.

> The major rule of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction. But the stability of institutions in no way gainsays the fact that they are changing. […] The changes at the margin may be so slow and glacial in character that we have to stand back as historians to perceive then, although we live in a world where the rapidity of institutional change is very apparent. (NORTH, 2007:06)

O preço da mudança institucional e os resultados imprevistos dessas mudanças podem ser tão altos que os atores envolvidos podem preferir continuar sob as regras institucionais menos eficientes, mas de previsibilidade já garantida. Esse é o ponto central que difere a teoria clássica, na qual as instituições se mantêm no tempo pelo grau de sua eficiência, da teoria de North, segundo a qual quando uma instituição diminui o grau de incerteza das transações, ela gera algum grau de eficiência, mesmo que subótimo. Afinal, em um mercado com assimetria de informações, não é uma tarefa fácil pensar em mudanças institucionais radicais. A primeira utilidade das instituições, portanto, seria a de reduzir as incertezas das relações interpessoais.

Tal deslocamento teórico da função primeira das instituições para a redução da imprevisibilidade possibilita que estas sejam inseridas no mercado real, onde existem custos de transação, informações assimétricas, externalidades, entre outras falhas de mercado. Nesse sentido, Douglass North, ao tratar das mudanças ou reformas institucionais, introduz o conceito de *increase returns*, para indicar que tais mudanças ocorrem de forma incremental. O retorno incremental, por óbvio, se refere às organizações. São elas que obtêm os ganhos, afinal são as organizações as responsáveis por maximizar as oportunidades oferecidas pelo ambiente institucional.

É na relação entre organizações e instituições que se observa a vertente prática da teoria de North, uma vez que as mudanças institucionais se dão a

partir da influência que tais instituições exercem na ação das organizações e de como estas são capazes de propor e implementar mudanças nessas regras.

> But, with increasing returns, institutions matter. […] There are significant learning effects for organizations that arise in consequence of the opportunity set provide by the institutional framework. The resultant organizations will evolve to take advantage of the opportunities defined by that framework, but as in the case of technology, there is no implication that the skills acquired will result in increased social efficiency. There will be coordination effects directly via contracts with other organizations and indirectly by induced investment to the polity in complementary activities. Even more important, the formal rules will result in the creation of a variety of informal constraints that modify the formal rules and extended them to a variety of specific applications (NORTH, 2007:97).

Os resultados obtidos, segundo o ambiente institucional, passarão pela percepção e interpretação dos principais agentes de mudança, as organizações, criando, dessa forma, novas propostas ou formas de agir.

A retroalimentação das informações oferecidas de forma sistemática e as possíveis mudanças institucionais contam, portanto, com a experiência histórica dos atores de como lidar com essas regras de inter-relação pessoal.

Na medida em que as organizações buscarão maximizar a sua atuação, segundo as instituições existentes, este processo ocorrerá sem uma quebra extrema do ambiente institucional, o que traria como externalidade a imprevisibilidade da segurança das transações. É nesse sentido que a mudança institucional na teoria de North está ligada à ideia de *path dependence,* pois é na prática do funcionamento das instituições que os indivíduos através de sua vivência, história e resultados obtidos irão elaborar seu julgamento de como as instituições estão funcionando e como é possível modificá-las ou não.

A ideia de *path dependency*, portanto,

> não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade como trivial. *Path dependency* significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos aumentados para revertê-la. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial (LEVI apud FERNANDES, 2002:79).

Em relação à eficiência, segundo North (2007:34)

> How well institutions solve the problems of coordination and production is determined by the motivation of the players (their utility function), the complexity of the environment, and the ability of the players to decipher and order the environment (measurement and enforcement).

Por isso quanto mais complexa a sociedade, sua economia e seu sistema político, quanto mais complexa será a vocalização dos interesses e das preferências. Assim, mais especializadas e fortes necessitam ser as instituições, pois a previsibilidade precisará ganhar maior amplitude. Ela não mais se limita a trocas imediatas, passando a tratar com negociações a longo prazo, maior número de atores e interesses envolvidos bem como contratos incompletos, apectos necessários à prosperidade ou ao desenvolvimento no sentido olsoniano.

Douglass North, portanto, busca observar as instituições sob dois enfoques. O primeiro trata de explicitar o componente histórico das instituições segundo o conceito de *path dependence.* Já o segundo visa compreender o porquê de instituições iguais possuírem desempenhos diferentes dado o contexto em que atuam. Com isso o funcionamento das instituições em determinado ambiente, ou mesmo as mudanças institucionais irão de certa forma criar oportunidades de ganhos ou perda para ação das organizações, sejam elas políticas, econômicas, sociais, educacionais ou de qualquer outro tipo.

Agindo em arenas de informações incompletas, relacionadas à cognição subjetiva dos indivíduos, a própria retroalimentação do contexto institucional será incompleta. Esse cenário dificulta as mudanças da ação individual. Desse modo, ao se pensar na postulação das instituições, principalmente das formais,

não se verifica uma preocupação com o fortalecimento da eficiência das transações em jogo.

O que se observa na competição por espaços de informações assimétricas é a tentativa de imposição dos interesses daqueles indivíduos capazes de se fazerem prevalecer através de recursos críticos que possuem no momento da barganha. Um ambiente político democrático duradouro, no qual funciona um mercado racional competitivo, cuja lógica alcança o plano político e social, possui maiores condições de criação de mecanismos de disponibilização de informações, como é o caso dos conselhos municipais.

Como um dos resultados tem-se um possível alargamento e homogeneidade no arsenal de informações dos indivíduos aumentado assim o grau de previsibilidade para todos os atores. Some-se a isso que o arcabouço de informações dos indivíduos e os mecanismos de difusão e transação terão uma duração perene. Isto possibilitará negociações que necessariamente não podem ser realizadas apenas no aqui e agora, como é o caso das compras a prazo e dos pactos de políticas públicas de longo prazo envolvendo vários entes de uma mesma federação ou mesmo o estabelecimento de uma cultura de *accountability* e sistemas de monitoramento pelas agências estatais.

No Brasil a situação não foi diferente. Ao se pensar a reforma do pacto federativo, o país não modificou radicalmente seu desenho institucional em relação às competências dos entes federativos. O poder central, a União, acabou por ser agraciado com competências constitucionais que lhe conferem muito mais força em comparação aos outros entes federativos. Isso pode ser associado à ideia de *path dependence*. Mas nem por isso, pode se afirmar que não houve inovações institucionais. A realidade demonstra que tais inovações ocorreram e o mais importante que elas não estão estanques, mas continuam a se modificar, porém de forma gradual.

Como salienta North, as mudanças institucionais se dão de forma incremental, e de fato é o que ocorre no Estado brasileiro. As instituições com o amadurecimento da democracia vão se aprofundando de forma sistemática e incremental. As inovações institucionais ocorrem seja na relação entre cidadãos e Estado, entre os entes federativos, os Poderes do Estado, ou mesmo entre os órgãos do próprio ente federativo. Na relação entre cidadãos e

Estado pode-se pensar na ampliação das formas de participação, como o orçamento participativo e os conselhos municipais.

A produção legislativa também colaborou em muito para a qualidade da democracia. O advento de vários estatutos como o do consumidor; o do idoso; o da criança e adolescente; o da cidade, entre outros, transformaram de forma gradual a relação de direitos de cidadania. Tal ampliação de direitos modificou profundamente as relações sociais na sociedade brasileira, assim como a confiaça social gerada, entre outras formas, pelo Poder Judiciário e suas inivações (juizados especiais) que expandiram o acesso da população aos aparelhos do Estado para garantir esses direitos (*enforcement*).

Entre os Poderes do Estado, principalmente em relação ao Judiciário brasileiro, observou-se que quanto mais a democracia amadurecia, mais ativo os Tribunais se tornavam. O Supremo Tribunal Federal é um exemplo dessa mudança institucional, seu poder de decisão em diversas matérias foi aumentando de tal forma que Luiz Werneck Vianna [et all] (199:47) tratou desse movimento na obra *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasi*l. O autor aponta a questão da seguinte maneira:

> No Brasil, o legislador constituinte confiou ao Supremo Tribunal Federal (STF) o controle abstrato de constitucionalidade das leis, mediante a provocação da chamada comunidade de intérpretes da Constituição. E tal importante inovação não pode ser creditada, quer a uma expressão de vontade da sociedade civil organizada, antes, bem mais do que agora, alheia às possibilidades democráticas da intervenção do Judiciário na arena pública, quer a uma proposta amadurecida no interior do Poder Judiciário. Contudo, apesar de as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) terem caído como um raio em dia de céu azul no cenário institucional brasileiro, desde logo elas foram reconhecidas como um instrumento de significativa importância, não só para a defesa de direitos da cidadania, como também para a racionalização da administração pública.

Nesse passo, pode-se citar como marcos recentes da judicialização da política, o indeferimento da cláusula de barreira da reforma política realizada pelo Congresso e a declaração de constitucionalidade da Lei da *Ficha Limpa*. Entre os órgãos de um mesmo ente federativo, pode-se citar a Emenda Constitucional que cria a obrigatoriedade de órgãos de controle interno em cada ente federativo, que devem, ao observar alguma irregularidade nas

contas públicas dos quais são competentes, informá-la ao órgão do controle externo responsável, sob pena de também serem responsabilizados. Por fim, em relação aos entes federativos, nota-se que a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 aumentou em muito a autonomia municipal e os instrumentos para que os municípios pudessem tratar da questão urbana, ao mesmo tempo em que se preocupou em não se perder de vista a coordenação.

Um dos instrumentos mais interessantes de cooperação federativa é o consórcio público, no qual dois ou mais entes podem realizar uma parceria para efetivação de políticas que afetem a ambos e que facilitaria a solução de um determinado problema. Assim, se um rio passa por 10 municípios, ao invés de cada um dos municípios criar uma política própria, independente para proteção ambiental, uso e despoluição do rio, os municípios em conjunto podem realizar um consórcio e observar qual a melhor política para se alocar os recursos para a preservação ambiental do rio. Os consórcios públicos evitam dessa forma a duplicidade de ações.

Também é muito comum a formação de consórcios metropolitanos em relação ao transporte público realizado por empresas de viação intermetropolitanas. Ao invés de seguirem legislações esparsas de municípios muitas vezes conurbados, as referidas empresas obedecem a uma legislação mais abrangente de serviço de transporte que visa melhorar o uso de recursos para a locomoção urbana.

Os consórcios públicos, já demonstram em *prima face* um esforço de coordenação de políticas públicas. Porém, a preocupação com a coordenação é mais amplamente estimulada quando se observa que a União possui a capacidade de celebrar convênios com os próprios consórcios. Como isso, qualquer aporte de recurso por parte da União, de pronto, autoriza a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar e auditar o uso dos recursos, tanto com o controle de legalidade, como também com o de natureza operacional.

Assim, percebe-se que as inovações institucionais possibilitaram um incremento na previsibilidade, bem como em novas formas do agir estatal. Entretanto, apesar de todos esses avanços é preciso observar o custo dessas mudanças. Nesse passo, o papel do Estado é fundamental, porém ambíguo,

pois ao mesmo tempo em que se transforma no principal provedor de previsibilidade, também acaba por gerar um alto custo de transação derivado da oferta de informação e monitoramento das transações. Porém, é a regulação e o monitoramento os instrumentos de grande centralidade para evitar que as entidades intermediárias, como os grupos de *lobbies,* influenciem o governo, em termos de *rentseeking* (NORTH, 2007:87), tema que será aprofundado no segundo capítulo da tese.

Por hora, acreditamos ser interessante observar como a ideia de incentivo seletivo, instituições democráticas capazes de levar compromissos a longo prazo com ganhos incrementais se realizou na prática. Como ressaltado várias vezes, a analise aqui realizada ocorre sob a perspectiva da eficácia da criação de conselhos municipais.

1.5. Incentivos seletivos, instituições democráticas e a criação dos conselhos municipais de políticas públicas.

A hipótese de que os incentivos seletivos possuem um lugar privilegiado para implementação e manutenção dos sistemas nacionais de políticas públicas nos estados e municípios, pode ser observada nos dados apresentados nas tabelas abaixo. Os sistemas nacionais de políticas públicas possuem na sua ponta os Conselhos Municipais como órgãos responsáveis tanto pelas diretrizes da política a qual estão vinculados, como pela fiscalização de como os recursos são alocados. Esses órgãos são obrigatórios para o recebimento dos incentivos seletivos distribuídos pela União, qual seja, transferência de recursos para fundos municipais de políticas determinadas.

É importante observar que a autonomia administrativa do município é de certa forma quebrada, pois se o conselho não for criado da maneira como estipula a União os recursos não serão repassados. E embora os municípios possam abrir mão da transferência, uma vez que possuem autonomia para tanto, não o fazem por necessitarem deste aporte de verbas[14]. No momento do

[14] Pela situação financeira dos municípios, os repasses desses fundos que se apresentam conceitualmente como incentivos seletivos, podem ser facilmente concebidos como *enforcement*. Campos (2003:53) demonstra como grande números de municípios são dependentes da transferência, não podendo, portanto, abrir mão desses recursos.

repasse, o Tribunal de Contas da União, segundo a Constituição, pode exercer seu poder de *accountability* na esfera de autonomia do município. A coordenação é, portanto, uma importante via de *accountability* horizontal no Brasil.

Após a promulgação da Constituição de 1988 ocorreu um "boom" generalizado de criação de novos municípios em todas as regiões brasileiras. Segundo a Constituição caberia aos estados regulamentar a criação, a fusão e o desmembramento de municípios a partir de Lei Complementar. Porém, devido a inexistência dessa Lei federal, os estados regulamentaram por Lei estadual essa norma constitucional, o que possibilitou a criação de inúmeros municípios. Buscando mitigar esse desmembramento frenético o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 15 de 1996 que exige uma série de medidas para a criação de novos municípios e a aprovação de Lei Complementar para regular a citada norma constitucional. O projeto de Lei Complementar foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2008 e até o momento não logrou, ainda, ser colocado na pauta de deliberação.

Na Tabela 01 abaixo, que explicita o número conselhos municipais de saúde, assistência social e educação por grandes regiões brasileiras entre os anos 2001, 2009 e 2011 podemos destacar várias informações interessantes. Primeiramente, em função da citada Emenda Constitucional, o aumento dos municípios em todo Brasil entre 2001 a 2009 foi de apenas 5 (cinco), ou seja, passou-se a 5560 municípios, sendo que para 2011 não houve nenhum acréscimo de novo ente federativo. A região nordeste seguida pela região sudeste são as que apresentam em termos absolutos o maior número de conselhos. Entretanto, do ponto de vista relativo, as demais regiões se encontram em condições similares às primeiras citadas.

Os três conselhos municipais de saúde, de assistência social e de educação têm em comum a participação em políticas públicas de entrelaçamento federativo cooperativo envolvendo os três níveis de governo. Nesse sentido, os incentivos seletivos oferecidos pelo governo federal fazem com que, no que tange a saúde (SUS), o número de conselhos se aproxime do universo dos municípios nos três anos analisados, sendo que em 2011 apenas

doze (12) prefeituras em todo o Brasil não estavam teoricamente participando do Sistema Único de Saúde.

Também no que se refere ao conselho de assistência social percebe-se um envolvimento extremamente alto, pois se em 2001 havia 5.036 conselhos municipais nesta área, em 2009 esse índice sobe para 5.327. Por fim, no referente à educação, onde os programas federativos são fortes, apesar de terem se iniciado de maneira mais dinâmica muito depois do SUS, os números de conselhos municipais participantes são robustos e parecem em ascensão, pois se em 2001 tínhamos 4.072 conselhos municipais que poderiam se vincular a programas de finaciamento federal, em 2009 essa cifra já era de 4.403 e em 2011 já alcançava 4.718 municípios.

Tabela 01 - Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Educação - 2001/2009/2011

Regiões	*Número de Municípios*			*Conselhos*							
				Saúde			*Assistência Social*		*Educação*		
	2001	*2009*	*2011*	*2001*	*2009*	*2011*	*2001*	*2009*	*2001*	*2009*	*2011*
Brasil	*5.560*	*5565*	*5565*	*5.425*	*5.417*	*5.553*	*5036*	*5327*	*4072*	*4403*	*4718*
Norte	*449*	*449*	*449*	*434*	*430*	*446*	*396*	*447*	*282*	*262*	*292*
Nordeste	*1792*	*1794*	*1794*	*1771*	*1720*	*1788*	*1601*	*1782*	*1183*	*1359*	*1507*
Sudeste	*1668*	*1668*	*1668*	*1631*	*1635*	*1667*	*1516*	*1663*	*1353*	*1455*	*1501*
Sul	*1188*	*1188*	*1188*	*1150*	*1178*	*1187*	*1091*	*1176*	*903*	*973*	*1046*
Centro- Oeste	*463*	*466*	*466*	*439*	*454*	*465*	*432*	*456*	*351*	*354*	*372*

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros 2001/2009/2011
Elaboração: do Autor

Em situação bem distinta da anterior, encontra-se a Tabela 02, organizada da mesma forma, sendo que trabalha apenas com os números de municípios de 2001 e 2009, referentes aos conselhos de meio ambiente e de política urbana.

Tabela 02 - Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Política Urbana - 2001/2009

Regiões	Número de Municípios		Conselhos			
			Meio ambiente		Política urbana	
	2001	2009	2001	2009	2001	2009
Brasil	5.560	5565	1176	3124	188	981
Norte	449	449	51	214	5	64
Nordeste	1792	1794	161	649	24	189
Sudeste	1668	1668	542	1185	61	300
Sul	1188	1188	337	798	85	348
Centro- Oeste	463	466	85	278	13	80

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros 2001/2009

Elaboração: do Autor

Ao analisar os conselhos de política urbana iremos observar que estes passam de 118 em 2001 para 981 em 2009. Evidentemente, não há como negar que ocorreu um forte acréscimo no espaço de apenas 8 (oito) anos. Entretanto, sabe-se que tanto quanto a saúde e a educação, a questão urbana é extremamente importante no Brasil, uma vez que mais de 80% da população vive nas áreas urbanas. Além disso, as regiões metropolitanas absorvem mais da metade da população e concentram a maior parte do PIB brasileiro. Concomitantemente apresentam os maiores bolsões de favelas, onde habitam populações com baixa capacidade de inserção no mercado formal de trabalho.

A pergunta que se coloca é a seguinte: Por que haveria tal discrepância de participação nos conselhos quando comparamos a questão urbana, com a saúde; assistência social e educação? Sob o ponto de vista compartilhado por diversos cientistas sociais (ABRUCIO e FRANZESE, 2007; MELO, 2005) isso ocorre porque nas últimas décadas enquanto as políticas de saúde, educação assistência social (incluindo formação de mão-de-obra) sempre tiveram verbas federais e, em menor escala, estaduais vinculadas às políticas urbanas, incluindo saneamento e habitação. Somente recentemente foram objeto de investimentos maciços, mas mesmo assim, sem garantia de recursos constantes. Em suma, os incentivos seletivos do governo federal fazem uma grande diferença.

No tocante aos conselhos de meio-ambiente a discussão em pauta é bem mais complexa, por envolver várias questões. O aumento do número de conselhos municipais de meio-ambiente no Brasil de 188 em 2001 para 981 em 2009 é bastante expressivo. Pode-se argumentar em primeiro lugar que esse é um tema de apelo global, seja geográfico, seja pelo apoio dos mais diversos setores e classes sociais, pelo menos a nivel ilocutório. Além desse consenso, em 14 estados federados há um incentivo seletivo conhecido por ICMS Ecológico[15]. Dados do IBGE de 2009 demonstram que 71% dos conselhos municipais de meio ambiente estão localizados nos municípios brasileiros inseridos nos estados da federação que contam com o ICMS-Ecológico[16]. Em outras palavras, os dados disponíveis reforçam a importância dos incentivos seletivos para explicar também parte do crescimento dos conselhos de meio ambiente no Brasil.

Ressalte-se, entretanto, que mesmo gozando dessas vantagens relativas, esse tema ambiental está longe de alcançar o patamar de número de conselhos em termos nacionais das três políticas sociais (saúde, assistência social e educação) financiadas permanentemente com verbas federais.

Das tabelas acima, nota-se que o número de conselhos é muito maior onde existe transferência de fundos federais geridos por essas entidades híbridas. Essa pesquisa é a única comparativa entre os conselhos municipais no Brasil em nível nacional. Entretanto, é possível observar a manutenção e o fortalecimento desta rede por duas pesquisas realizadas pelo IBGE, uma em 2005 e outra em 2009, ambas restritas à política de assistência social. Nelas se verifica um aumento no número de conselhos de assistência social. Em 2001, 91,4% dos municípios possuíam conselhos nessa área. Já em 2005 a política de transferência de verba possibilitou que a porcentagem aumentasse para 98,8% e em 2009 para 99,3% de conselhos criados (IBGE, 2009).

Este exemplo de coordenação de políticas públicas não é exclusivo da relação entre a União e municípios. Por isso, é importante citar a política de distribuição do ICMS em Minas Gerais, que ao alocar parte dos recursos

[15] Participam do ICMS ECOLÓGICO os seguintes estados: Rio Grade do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Acre, Amapá, Piauí, Ceará e Pernambuco.
[16] Dados retirados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2009 (IBGE).

repassados aos municípios, o faz gerando uma coordenação semelhante àquela acima referida. A denominada *Lei Robin Hood* mineira, que disciplina a transferência de parte do ICMS arrecadado pelo Estado para a política de proteção ao patrimônio cultural dos municípios, foi a responsável pela criação de conselhos municipais de patrimônio cultural em Minas Gerais, o que foi determinante para que houvesse um grande número de conselhos dessa natureza nesse estado, uma vez que os recursos repassados estão vinculados à criação destes órgãos.

Tabela 03 - Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselho Municipal de Patrimônio Cultural - 2006

Regiões	Número de Municípios	Nº Conselho de Patrimônio
		Ano 2006
Brasil	**5.564**	**741 (100%)**
Norte	449	6 (0,8%)
Nordeste	1793	24 (3,2%)
Sudeste	1668	619 (83,5%)
Minas Gerais	**853**	**517 (69,8%)**
Sul	1188	79 (10,7%)
Centro- Oeste	466	13 (1,8%)

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros / 2006
Elaboração o Autor

A tabela 03 acima demonstra como o incentivo seletivo é capaz de gerar uma grande diferença nas redes institucionais nas quais ele se apresenta ou não. Segundo o Instituto Estadual de Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), o número de municípios que participaram do ICMS Cultural em 2011 chegou a 716 e em 2012 foram 727 municípios participantes.

O sucesso do chamado ICMS Cultural para a coordenação de políticas públicas foi tão grande que a *Lei Robin Hood* foi remodelada com a publicação da Lei nº 18.030 em 2009 para incluir a coordenação de mais políticas sociais como: turismo, esporte, municípios sede de estabelecimentos penitenciários e política ambiental.

Assim, com o mesmo mecanismo replicado, não só nas políticas sociais vinculadas a fundos federais, também se comprova a eficácia dos incentivos seletivos desses arranjos institucionais em relação ao repasse do ICMS Cultural como foi visto no caso de Minas Gerais, ou do ICMS ecológico no país como um todo. O próximo capítulo trata da importância da *accountability* e de como essa coordenação pode colaborar com a qualidade da democracia.

2. O papel da *accountability* para a qualidade da democracia

Em meados dos anos 1970, Huntington (1994) observou um movimento democrático, o qual denominou a terceira onda democrática, que atingiu tanto os países que há muito viviam sob regimes militares, principalmente Portugual Espanha e Grécia, se estendendo para os países da América Latina, assim como aqueles de economias planificadas (*v. g.* países do Leste Europeu e a própria União Soviética) e países há pouco independentes (*v. g.* países africanos e asiáticos).

Diante das diferenças abissais entre esses países e suas realidades, no que se refere às suas respectivas histórias, às suas instituições políticas, às suas relações internacionais, às ideologias de formação das identidades nacionais, o autor ponderou que se tratava de uma mudança mais profunda e cíclica da própria estrutura política- econômica global[17].

Segundo Larry Diamond (2003:29), em meados dos anos de 1990, o mundo já comtava com 117 Estados democráticos. Com a expansão dos regimes democraticos e sua estabilidade inaugurou-se uma nova corrente acadêmica que, mais do que iluminar os aspectos da transição e consolidação da democracia, começou a analisar os seus aspectos normativos mais extensivos, a qual se denominou a *qualidade da democracia*.

Adam Przeworski (2003) observando esse movimeto teórico realiza uma defesa do conceito minimalista da democracia. Para o autor o conceito minimalista da democracia significa simplesmente um conjunto de regras através do qual o governante é escolhido via voto e medianye a regra da maioria entre outras.

Seu principal interlocutor foi Schumpeter (1986) que, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, critica o diagnóstico do que ele denomina de a

[17] Para Huntington, a primeira onda democrática tinha como referência as revoluções francesa e americana. Já a segunda onda democrática surge logo após a experiência da Segunda Grande Guerra. Por fim, a terceira onda democrática não possui uma única variável independente, mas foram cinco as suas principais causas: a) aprofundamento da crise de legitimidade dos regimes autoritários; b) crescimento econômico da década de 60, que criou uma classe média urbana com uma elevação no grau de instrução; c) transformações religiosas que converteram este setor em um defensor das causas sociais, das liberdades e da democracia; d) mudança nos atores externos, com o surgimento da União Européia, o fim da União Soviética, e a emergência dos Estados Unidos como promotor dos direitos humanos e da democracia (HUNTINGTON, 1994:54).

doutrina clássica da democracia exatamente em um aspecto normativo, o do bem comum.

> O método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo (SCHUMPETER, 1986:313).

A primeira posição que confronta o conceito de vontade comum, uma vez que é essa o pilar de validade da visão clássica, é que a ideia de fundir todas as vontades individuais e transformá-las em uma dimensão é tão inviável quanto a de se estabelecer um bem comum objetivo. Mesmo que se tenham escolhas individuais bem discernidas e balizadas, isso não é garantia de um amálgama homogêneo de vontades.

> É a identificação de uma contradição prática entre forma e conteúdo da democracia que leva Schumpeter a reavaliar os conceitos de soberania, bem comum e racionalidade nas suas formulações pelos teóricos clássicos da democracia (AVRITZER, 1996:105).

Além de fortalecer a ideia de que o bem comum e soberania são contrafactuais, visto que só teriam como se realizar agregativamente, tais noções obrigam a “atribuir à vontade dos indivíduos uma independência e uma qualidade racional que são de todo irrealista” (SCHUMPETER, 1986:317).

Vistas as críticas que pairam sobre a doutrina clássica da democracia, levando em conta, principalmente, as questões em relação ao bem comum, a representação e a soberania, Schumpeter propõe outra teoria da democracia, segundo a qual “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SHUMPETER, 1986:336).

Nesse sentido, para o autor, não se deve tomar como óbvio que a democracia tenha uma natureza substantiva, mas ela deve representar um método para legitimação, através do povo, da escolha e produção do governo, mas não do seu funcionamento, pois

> A definição de Schumpeter rompe definitivamente com a relação entre democracia e soberania ao transferir a fundamentação da democracia do conteúdo substantivo da vontade popular para o método de acordo com o qual decisões distintas são tomadas em conjunturas historicamente específicas (AVRITZER, 1996:107).

Para Schumpeter, essa posição formal (*modus procedendi*) de compreensão da democracia possui várias vantagens porque aponta com maior clareza um critério de distinção do regime democrático e também estabelece o real papel da liderança neste regime, bem como o de interesses de grupos específicos, fixa o lugar da competição política, observa a relação entre democracia e liberdade individual, estabelece a função do eleitorado e a importância da regra da maioria.

Przeworski (2003) aponta que o conceito schumpteriano aborda dois pontos elementares da importância da democracia, o primeiro trata da possibilidade da rotatividade do poder sem derramamento de sangue, em segundo lugar a possibilidade dessa rotatividade ser realizada através do voto que possui qualidades prórprias. O voto gera a legitimidade do sistema, através dele criam-se vencedores e perdedores que sabem qual comprtamento deve-se adotar. O voto, em última análise, é o que tranfere o poder político, isto é, o monopólio legítimo da força para um grupo político.

Este também é o pensamento compartilhado por Norberto Bobbio (1994:327), que desenvolve seu conceito de democracia segundo o qual cabe a esta estabelecer as regras do jogo político, caracterizadas por procedimentos universais, onde assumem destaque as regras do sufrágio universal, das opções reais de escolha e do princípio da maioria[18], o que possibilitará a

[18] "1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou segundo grau; 2) junto ao supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os

autoridade para o exercício do poder político e o uso da força pelos vencedores.

Uma crítica realizada por Przeworski (2003:12), em relação aos chamados teóricos da qualidade da democracia, é que estes incluem no seu conceito de democracia os mais diversos elementos de uma forma aleatória, segundo suas próprias convicções, sem uma maior elaboração do que essa ampliação significa. Dessa forma, o argumento por trás de uma concepção normativa que liga a democracia a uma qualidade é sempre a mesma:

> The ellipsis is rarely spelled out, but it insinuates either that a system in which governments are elected is not worthy of being called ‘‘democracy’’ unless x is fulfilled or that democracy in the minimal sense will not endure unless x is satisfied (PRZEWORSKI, 2003:12).

Essas ponderações devem ser levadas a sério, uma vez que críticas à democracia a ponto de desqualificá-la, acaba por perder de vista fatores importantes como a legitimidade do uso da força e a necessidade de se garantir mecanismos efetivos para rotatividade do poder através de regras pré-estabelecidas do jogo político.

David Held, porém, ressalta que, apesar das grandes contribuições da teoria democrática schumpeteriana, é necessário ponderar acerca da posição que o eleitor ocupa nesta ótica que quase se estabelece como uma negação do próprio ideal liberal, o qual se centra no indivíduo como agente capaz de uma ação voluntária. Deste modo, o referido autor questiona:

> Se o eleitorado é considerado como incapaz de formar julgamentos razoáveis sobre questões políticas importantes, por que ele deveria ser considerado capaz de discriminar entre grupos alternativos de líderes? Com que base poderia-se julgar adequado o veredicto do eleitorado? Se o eleitorado é capaz de avaliar líderes competentes, ele não é certamente capaz de compreender questões-chave e discriminar entre plataformas rivais? (HELD, 1987:164).

Essa crítica refere-se à ideia da participação, visto que a ação do indivíduo, enquanto cidadão, ou seja, como aquele capaz de influenciar nas decisões políticas da sua comunidade, para Schumpeter, é vista como uma

---

direitos da minoria, de um modo especial o direito de se tornar maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez eleito pelo povo." (BOBBIO, 1994:327).

ação inócua, com sentido emocional, infantil, ou o que é pior, a noção de cidadania como um ideal cívico - este entendido "como a imersão 'quente' na coletividade e a identificação ardorosa com ela" (REIS, 2002:25) - não é possível, pelo simples fato de o indivíduo não ser capaz, pela sua própria natureza, de realizar a ponte entre sua esfera pessoal e a esfera pública.

Mas mesmo Przerwoski (2003:16) acaba por admitir que os pressupostos minimalistas da democracia, embora importantes, não são suficientes para a garantia da estabilidade do regime democrático, pois fatores econômicos, políticos e institucionais devem ser levados em conta dessa forma:

> In the end, the 'quality of democracy,' to use the currently fashionable phrase, does matter for its very survival. But my point is not that democracy can be, needs to be, improved, but that it would be worth defending even if it could not be.

Assim, sem minimizar a importância estabelecida pelo conceito minimalista da democracia, é possível abrir o debate segundo a nova vertente da qualidade da democracia que se preocupa com as características necessárias para a estabilidade e desenvolvimento da mesma.

Nesse contexto, foi realizada na Universidade norte-americana de Stanford, na Califórnia, uma conferência que se propôs a discutir e refinar o que se entende por qualidade da democracia. Um dos objetivos era que cada um dos convidados desenvolvesse alguma característica, uma dimensão particular da *accountability* tal como: a liberdade, a *rule of law*, a vertical *accountability*, a responsividade, a igualdade, a participação, a competição e a *accountability* horizontal. O que atrai a atenção nesse esforço era que a proposta não se baseava somente em descrever a dimensão proposta, mas observar as implicações desta em outras dimensões, assim como os possíveis indicadores de avaliação, quais os elementos que prejudicam ou impedem determinas práticas da qualidade democrática surgirem ou evoluírem em determinado contexto social e, por fim, as possíveis orientações da política pública para minimizar ou solucionar os problemas da qualidade democrática. (Diamond e Morliono, 2004:21).

No presente trabalho abordaremos dois aspectos importantes da qualidade da democracia: a *rule of law* e a *accountability.* Ambos possuem uma interseção clara com o monitoramento e responsabilização das ações e omissões dos governantes e gestores em relações às políticas públicas.

2.1. *Rule of Law* e o sistema político: a importância da adequação do ordenamento jurídico para limitação do poder.

Segundo O'Donnell (2004:33) a *rule of law* pode ser melhor traduzida como Estado de Direito e sua concepção mínima pela regulação da ações da sociedade e do Estado por leis escritas e que são promulgadas através de autoridades públicas com competência para tal, sendo aplicada de forma equitativa e impessoal tanto pelo aparelho administrativo, como pelo Poder Judiciário.

Essa é a característica da qualidade da democracia que se liga com a *accountability*, uma vez que se pernsarmos que uma das suas principais preocupações é a responsabilização de governantes e gestores por abuso de poder, ilícito ou ilegalidade. Esses termos devem ser muito bem caracterizados pela lei, sob pena de cairmos no conhecido dilema: *quem controla os controladores?*

Visto o conceito mínimo da *rule of law* e algumas de suas implicações, a questão que se coloca é porque os governos e seus agentes em diversos momentos não observam e não agem segundo o que está estabelecido em lei. O que Maravall e Przeworski (2003:03) apontam é que:

> This view is now contested by arguments that Law cannot be treated as an exogenous constraint on actions. In some situations, the actions that individuals want to and do undertake are stable and predictable even if they do not implement any antecedent laws" (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003:03).

Porém, a ideia da normatividade invocada pelo ordenamento jurídico ainda é muito presente quando se invoca os fundamentos morais do Estado.

> The normative conception of the rule of law is a figment of the imagination of jurist. It is implausible as a description. Moreover, it is incomplete as an explanation. Why do people

> obey laws? Why do they obey a particular law? Would they obey any norm just because it is a law?
>
> By normative conception, we mean only the following. First, a set of rules constitutes law if and only it satisfies some formal conditions.
>
> Second, the rules that satisfy these formal conditions are obeyed. (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003:03)

Uma das questões formais da norma se refere a alguns procedimentos que validam o processo legislativo como: Os agentes públicos que deram iniciativa a lei eram competentes para tanto?; A norma passou pelo processo legislativo necessário (trâmites pelas comissões, debates legislativos etc)?; Sua aprovação foi realizada segundo os processos constitucionais que a determinam, como o tipo de quórum – maioria simples ou não, forma da lei – Emenda Constitucional, Lei Complementar, Lei Ordinária...?

Outras questões formais estão especificadas sobre a própria norma: É uma norma retroativa ou não?; Qual sua hierarquia dentro do ordenamento jurídico?

> In the strongly normative conception, the Law is the source of its own normativity. The relation between laws and actions is seen as one of obligation. If norms qualify as laws, then it is the duty of public officials justified by theses norms. But even if the motivation to act according the law is not moral, a conception is normative as long as actions are distinguished by their consistency with preexisting norms. (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003:02)

A *rule of law* se conecta com o princípio da legalidade administrativa tal como hoje é majoritariamente colocado, eis que possui uma estreita conexão com as instituições, pois, uma vez que as leis obedecem, para sua criação, os procedimentos formais, isto significa que eles apontam a fonte de suporte para a legalidade e legitimidade das ações dos agentes públicos. A lei é a maior fonte de justificação da conduta do próprio Estado. Não há como fugir dessa equação. O Estado Democrático de Direito Constitucional é um Estado legal e as leis que o regem são de natureza estatal. Um não se completa sem o outro. (Bobbio, 1994b)

A grande conquista da *rule of law* foi justamente garantir a justificação moral do Estado de Direito. Isso porque a norma possui em si um *dever ser*, ou

seja, uma relação causal entre a ação do indivíduo e a consequência desta. Assim, o indivíduo pode planejar suas ações e barganhas segundo o quadro normativo colocado e a garantia por ele auferida. Uma vez que o próprio Estado está sob o comando dessas leis, não há um soberano capaz de particularizá-las ou implementá-las de forma segregada.

A questão é que não é a norma que necessariamente atribui por si só a regularidade das ações, mas o ordenamento jurídico que faz com que isso pareça verdade. Um sentimento de continuidade de valores comuns, devidamente organizados e protegidos é sintetizado pelo ordenamento jurídico.

Para se obter um conceito mais reflexivo da *rule of law* é necessário se incorporar a dimensão do jogo político, da luta pelo poder político. Os políticos e suas organizações se utilizarão dos instrumentos e recursos críticos dos quais disponham para ganhar o jogo político (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003:02).

É nesse sentido que se pode atribuir ao mercado capitalista um viés democrático e que a observância da lei, a *rule of law*, não se realiza pela lei em si mesma, mas encontra na própria competitividade do sistema democrático seus fundamentos de estabilidade, pois, como salienta Olson, o Estado e as instituições são essenciais, como coordenadoras das ações societais. A lei, como importante peça do jogo político, é um instrumento do Estado para maximizar essas relações e coordená-las com um todo, dentro desse próprio jogo.

Outra questão que a *rule of law* apresenta e que deve ser inserida para uma compreensão mais ampla desse conceito, é que o Estado de Direito, ao se utilizar de um instrumento importante de limitação, que são os freios e contrapesos, o faz por meio da lei. Porém, essa lei limitadora acaba por ser coordenadora simplesmente porque, se a lei para funcionar não pode contar apenas com sua própria força, mas deve ter no horizonte todo o sistema político, a maneira como ela é capaz de impor limites se dá através da distribuição de competências.

Em outras palavras, o sistema de freios e contrapesos ou qualquer tipo de limitação formal entre os poderes ou entes federativos será realizado por

meio da distribuição de poder via atribuição de competências. No Brasil a distribuição das competências fiscais e a distribuição da competência de se fiscalizar os contratos administrativos, convênios e similares possibilitam uma coordenação de caráter central, federal.

A distribuição de competências no Estado brasileiro via constituição e seus instrumentos de limitação de autonomia federativa (*rule of law*) é que possibilita um arranjo institucional estatal coordenativo, uma vez que existem instrumentos de intervenção direta como a da União em estados membros, mas também de coordenação como ocorre com os repasses de fundos federais.

> The state is a system of institutions, each with somewhat specific prerogatives. These prerogatives are instruments, rather than prescriptions. As such, they are a source of specifically institutional power. Citizens can vote; the legislature can pass laws; courts can issue orders to put people in jail; in all most all countries the executive can propose the budget. A private firm can buy votes, legislators, or judges, but it cannot issue laws. Neither can the courts.
>
> State institutions are populated, which means that some people have specifically institutional powers. (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003:02-03).

É por isso que Olson é capaz de afirmar que a motivação do detentor do poder tanto na autocracia quanto na democracia é a mesma. Entretanto, a diferença fundamental entre a autocracia e a democracia não se localiza na regra da maioria, mas na competitividade e na coordenação do próprio sistema político.

A democracia, além de todos os efeitos da competitividade política, ao distribuir as competências pela lei, possibilita uma hierarquia entre as próprias leis e os atos dos agentes públicos, sejam os atos administrativos, vinculados ou discricionários. Na autocracia não há hierarquia entre a lei e a vontade do soberano, ambas se confundem.

Isto pode indicar que as motivações que levam o governante a deixar parte da parcela da população sem os benefícios do Estado servem de importante alerta para uma possível tirania da maioria, o que pode ser minimizado pela competitividade, uma vez que os partidos sob as regras

democrática passam a buscar eleitor médio. Como é impossível obter a linha de preferência (ou de utilidade) dos eleitores como um todo, uma vez que essa escolha não é transitiva, a formação de uma maioria não parece ser de todo viável.

No Brasil ainda se destaca que o presidencialismo de coalizão organiza os interesses e as máquinas partidárias de tal modo que o mercado eleitoral não se direciona para uma maioria previamente posta. Ao contrário, o que irá limitar o poder político serão, além da própria competitividade e necessidade de coalizões, as instituições de *accountability* instaladas no país em funcionamento não apenas no calendário eleitoral.

Dessa forma, os mecanismos que garantem a *rule of law* contribuem para a distribuição de poder (e não sua concentração), para a estabilidade e a previsibilidade, desde que logrem em seus os processos legislativos internalizar institucionalmente as forças do jogo político.

Em suma, Maravall e Przeworski insistem que a *rule of law* não pode ser visto com ingenuidade, não é ele que rege as interações políticas e sociais. Para eles a *rule of law* possui como sua primeira função a divisão do poder político, via distribuição de competência. Logo, será essa divisão a provedora de estabilidade, mas desde que o sistema jurídico seja capaz de resolver satisfatoriamente o problema da assimetria de poder nas sociedades complexas.

Isso fica claro quando se observa as políticas ambientais diante dos interesses dos setores da construção civil e do mercado imobiliário em relação às políticas de uso do espaço urbano nas cidades esfera em que os municípios possuem a competência de legislar. Quando há uma negociação em relação ao uso desses recursos, muita das vezes o meio ambiente ou as limitações urbanas servem como moedas de troca no financiamento de campanhas.

Segundo Maravall e Przeworski, os que detêm o poder (seja ele econômico, político, ideológico etc.), em uma sociedade, irão respeitar a institucionalidade do Estado até o momento em que esta se defronte com seus interesses. Caso isso ocorra esses atores buscarão outros meios, mesmo que extralegais, para a consecução dos seus fins. O mote pode ser resumido com a

frase atribuída a Getúlio Vargas: “Aos amigos tudo, aos inimigos a lei”, ou como dizia Tancredo Neves “Você vende a mãe, mas não vende os interesses”.

Evidente que em qualquer política que se presuma participação, debate, deve-se levar em conta a heterogeneidade de poder dos participantes. A questão, como colocava Olson, é como formatar uma arena institucional que reflita essas diferenças e ao mesmo tempo possibilite uma barganha entre os atores de forma coordenada, pois é claro que o poder possui a capacidade de mudar o comportamento de determinado ator sem, contudo, modificar sua preferência. Essa é a lógica dos incentivos seletivos.

Como argumento para demonstrar que a previsibilidade advém da distribuição de poder e não da autonormatividade da lei, Maravall e Przeworski citam a conhecida “negociação de balcão”. Os cidadãos com determinados interesses sabem quem é que possui o poder de legislar acerca do aumento de um imposto específico. Esses cidadãos se antecipam ao processo legislativo e negociam com esses agentes públicos diretamente a não produção da lei ou sua minimização. Assim, quando a lei está em processo de tramitação, o importante é ter representantes nas diversas comissões que aprovam as leis.

Para ilustrar um caso brasileiro, têm-se as estratégias de ação da bancada ruralista, que tem garantido a participação de membros de seu grupo de interesses nas mais diversas comissões parlamentares, vide a aprovação do novo código florestal.

Maravall e Przeworski também observam que as leis de certa maneira são capazes de agir como coordenadoras da ação em sociedade, uma vez que:

> [...] laws indicate to citizens when to act against governments. By coordinating expectations, they facilitate collective actions that impose sanctions on governments. Weingast attributes a particular importance to the constitution: if a government acts in ways that are not predictable from the constitution, citizens have a reason to treat these acts of government as particularly. Hence, laws serve as focal points facilitating coordination among citizens. (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003:05)

É verdade que a lei não é a única forma de se criar estabilidade e previsibilidade em uma sociedade, tanto que North coloca como existentes as

instituições formais e não formais. E mesmo dando ênfase ao individualismo metodológico, não retira a cultura como parte da rede institucional de um Estado.

Olson parece seguir o mesmo entendimento acerca de que o equilíbrio institucional para ser cooperativo e gerar resultados positivos necessita do papel de coordenador do Estado. Esta é uma das principais diferenças entre ações voluntárias e ações coordenadas.

> Thus, what induces cooperation is the institution of the "director". Everyone uses the institution of the director while his actions change the relation between current actions and future consequences, inducing everyone to cooperate. Cooperation would not occur without the institution of the director; hence cooperation is not equilibrium of the preexisting situation. The equilibrium is institutional because it is constructed by exercise of institutional power.
>
> Institutions orient actions because they shape incentives and expectations. A proper set of incentives can induce political forces to behave in conformity with institutional framework (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003: 05-06).

No caso brasileiro, o Estado possui a função de diretor e é exatamente o desenho federativo que, ao estabelecer competências, acabará por delinear a rede institucional da qual os entes federativos irão fazer parte, possibilitando, dessa forma, a cooperação.

Nesse passo, são os conjuntos de incentivos, como os repasses de fundo federais ou as inovações trazidas pela *Lei Robin Hood* em relação à distribuição do ICMS no estado de Minas Gerais que contribuirão para a coordenação das políticas públicas.

Em termos de eficácia, os repasses voluntários formam um conjunto de incentivos fortes o suficiente para que as forças políticas passem a se comportar de forma cooperativa, ou pelo menos, preencham os requisitos formais de cooperação. Caso necessitem atingir seus objetivos fora do padrão colocado os agentes terão que fazê-lo contrariamente às regras legais do jogo político postas ou, no melhor dos casos, terão que procurar brechas na rede institucional formal.

O amadurecimento do jogo político da democracia acaba por aumentar sua qualidade em termos que:

> Incentives include rewards and punishments. By creating new powers, institutions make it attractive to use these powers. In Calvert's example, the "director" has the power of fingering people who defected in the past, thus condemning them to privately administered punishments. In equilibrium, everyone finds it useful to ask the director about the past record of the current pattern. A general heading a dictatorship may want to become an elected president. In turn, the formation of the MinistérioPúblico in Brazil will make public officials think more than twice before they engage in corruption (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003: 07)

A mesma reflexão pode valer para a atuação do Tribunal de Contas da União que, depois da Constituição de 1988, passa a ter a competência de realizar diversos tipos de auditoria e fiscalizações sem a necessidade de ser acionado por ninguém, ou seja, o faz *ex officio*, por força de suas competências.

Além disso, o Tribunal de Contas da União é capaz de punir, ou seja, a legislação lhe deu mecanismos de *enforcement* em relação a qualquer que seja o agente que na utilização de verbas federais o faça de forma contrária a lei.

Isso é relevante em relação aos cargos da burocracia e do Poder Judiciário, que possuem certo poder de decisão, uma vez que esses gestores não são eleitos e uma grande discricionariedade somada à falta de responsabilização pode produzir falhas de regulação, fortalecer a gramática do clientelismo e incentivar a corrupção.

2.2. *Accountability* e monitoramento: Patrulhamento de Polícia e Alarme de Incêndio

No cenário acima exposto, é o Estado que em diversos momentos acaba por arcar com o alto custo, muitas vezes impagável para os indivíduos e para as organizações, de atuar na função de garantidor da melhor condição possível para se negociar. Isso muitas vezes significa regular, fiscalizar com o maior número possível de informações necessárias para garantir o cumprimento dos

contratos, do que foi acordado e ainda das características próprias da *accountability*.

> A questão da responsabilização de governantes tem se constituído em um tema central da agenda pública em muitos países, e em particular na América Latina. Episódios recorrentes de corrupção e a escassez de mecanismos auto-reguladores do Estado têm contribuído para conferir uma visibilidade ainda maior ao tema. Neste contexto, as questões relativas à qualidade da democracia e a responsabilidade e controle de seus dirigentes adquirem grande importância política e analítica (MELO, 2001:55).

A regulação além de atuar nas falhas de mercado (criação de monopólio, fim da livre concorrência, concentração, externalidades, informações assimétricas), busca conter as falhas de governo (venda de votos em comissões, nepotismo, *rentseeking*, dentre outros*)*. Melo identifica quatro tipos de ação estatal regulatória:

i) Transferência para o domínio público de firmas ou setores inteiros do mercado, como foi realizado no pós-guerra pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e no Brasil em meados da década de 80. Esse tipo de regulação pode ocorrer também com frequência em setores considerados estratégicos (energia, recursos hídricos, minerais);

ii) Regulação do mercado de propriedade privada pela burocracia, sob o comando direto do Governo, como ocorreu com o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) no Estado Novo, no qual qualquer ação em relação à imprensa ou patrimônio cultural devia primeiramente ter a aprovação governamental;

iii) Auto-regulação através de arranjos corporativos, com leis estatais que regulamentem os procedimentos para tais arranjos. A negociação coletiva entre capital e trabalho opera desta forma;

iv) Regulação pública com regime de propriedade privada, mas realizada por unidades autônomas, modelo tipicamente americano das agências reguladoras com um alto grau de autonomia.

No Brasil, uma *Institution Building* desse último tipo se deu pós-reforma com a abertura de mercados recentes através da transferência destes para iniciativa privada. Caso típico foram as privatizações ocorridas, principalmente

no Governo FHC, com o mercado de telecomunicações, mineração entre outros, dando início assim ao modelo de Estado gestor (MELO, 2001:56).

O insulamento das entidades de regulação busca justamente afastá-las das influências dos interesses particulares da política e do mercado, na medida do possível, fazendo com que as decisões dessas entidades tenham um caráter mais técnico e, portanto, com interesses mais inclusivos em relação à sociedade como um todo (NUNES, 2003:34).

O problema central é que além das falhas de mercado e de governo, também existem as falhas na regulação. Como as agências são autarquias sob regime especial, que fazem parte da Administração Pública Indireta, possuidoras de independência administrativa e ausência de subordinação hierárquica, certas falhas podem ocorrer como: *i*) uma insuficiente responsabilização das agências, pois o mandato é independente do Executivo; *ii*) captura dos reguladores pelas empresas (*lobby*); *iii*) regulação não competitiva (exclusividade - quem regula os reguladores?); *iv*) objetivos difusos referentes ao interesse público (representação e déficit democrático); e *v*) coordenação débil entre as agências (MELO, 2001:56).

Cabe ressaltar que estas e outras falhas também podem ocorrer nos Tribunais de Contas. Assim, duas questões principais referentes à falha de regulação necessitam de um olhar mais detido. A primeira é a relação entre responsabilização e delegação, que envolve o debate entre ações vinculadas e discricionárias. E em segundo lugar, o custo de regulação que inclui a informação, o monitoramento e a execução.

> Existe também uma ampliação dos critérios empregados nas atividades de controle. O poder político-administrativo antigamente sofria avaliações difusas através do processo eleitoral. Na implementação das políticas, as suas atividades eram condicionadas somente por critérios de legalidade. Hoje, os administradores são confrontados com uma avaliação mais abrangente das políticas públicas, por critérios de eficiência e de eficácia. Essa avaliação pode ter um caráter econômico, calculando custos e benefícios, ou enfocar características administrativas, como a sistemática gerencial, abrangendo desde o planejamento até a implementação, finalmente, do monitoramento de políticas. Uma outra avaliação se refere ao impacto da administração em relação aos seus objetivos. Essa avaliação, que tenta identificar se as atividades governamentais realmente atingiram o seu alvo, se refere mais

> a programas governamentais, e implica levantamentos amplos na sociedade sobre o impacto das políticas públicas. (Speck, 2000:24).

Em relação à primeira, tem-se como problema central nas sociedades complexas: a assimetria informacional. Por isso, “pode-se afirmar que certo grau de insulamento das burocracias, ou seja, de delegação, é um imperativo nas sociedades modernas complexas” (MELO, 2001:59).

Mas para que a delegação (nível de discricionariedade) não gere um déficit democrático é necessário, num caso ideal, que a burocracia detenha um alto grau de insulamento e produza os benefícios de bem estar esperado pela política pública por ele gerida. Mas isso só poderá ocorrer, por outro lado, quando o arranjo institucional for efetivamente capaz de garantir a responsabilização desses mesmos agentes através da lei.

É necessário, portanto, que se busquem mecanismos que, além de efetivos, diminuam o custo da regulação. Mathew D. McCubbins e Thomas Schwartz (1984) criaram uma tipologia que abrange duas formas de regulação em relação ao Congresso, mas que pode ser estendida para outros lócus de ação como o monitoramento das políticas públicas.

A primeira é chamada de “patrulha de polícia”:

> Analogous to the use of real police patrols, police-patrols oversight is comparatively centralized, active, and direct: at its own initiative, Congress examines sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations. An agency’s activities might be surveillance by any of a number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens (MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984:166).

O tipo “patrulha de polícia” está associado a uma fiscalização sistemática de custos elevados, no qual o Parlamento deve agir em relação a todo desvio potencial que possa vir a ocorrer nos programas governamentais nos quais os burocratas atuam (MELO, 2001:61).

Também existe o controle indireto ou “alarme de incêndio”. Este se refere ao “monitoramento seletivo, de custo eficiente, voltado para a

identificação dos desvios ou comportamento oportunista da burocracia que são denunciados pela base parlamentar dos congressistas" (MELO, 2001:61).

> Analogous to the use of real fire alarms, fire-alarm oversight is less centralized and involves less active and direct intervention than police-patrol oversight: instead of examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislatives goals, Congress establishes a system of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decisions (sometimes in prospect), to charge executive agencies, courts, and Congress itself. Some of these rules, procedures, and practices afford citizens and interest groups access to information and to administrative decision-making processes. Others give them standing to challenge administrative decisions before agencies and courts, or help them bring alleged violations to congressmen's attention. Still others facilitate collective action by comparatively disorganized interest groups. Congress's role consist in creating and perfecting this decentralize system and, occasionally, intervening in response to complaints. Instead of sniffing for fires, Congress places fire-alarm boxes on street corners, builds neighborhood fire houses, and sometimes dispatches its own hook-and-ladder in response to an alarm (MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1984:166).

Em resumo, a capacidade para uma ação social previsível é dada pelas instituições, por regras que reforçam ou constrangem determinadas ações que levam em conta a força do jogo político.

Dentre os principais constrangimentos tem-se a regulação, que possibilita que a previsibilidade venha acompanhada de credibilidade para aqueles que a executam. Porém, instituições e mecanismos de regulação não são sinônimos de efetividade, nem geradores independentes de bem estar social.

O assunto em questão é de extrema importância para se começar a tratar da relação entre os entes federativos e a possibilidade de coordenação. O Brasil por suas dimensões e número de entes federativos dificilmente poderá contar com um órgão de fiscalização central capaz de observar todos os programas de governo envolvidos nos sistemas de políticas sociais, bem como fiscalizar a trajetória da implementação e execução dessas políticas, como é caso da limitação óbvia do Tribunal de Contas da União.

Mesmo descentralizado, com representação em todos os estados membros da federação, o Tribunal de Contas da União não é capaz de

observar se os gestores das políticas sociais que recebem de alguma forma recursos da União estão de fato executando a política como estabelecido em lei, ou ainda mais difícil, observar a efetividade dessas políticas.

Em outras palavras, um controle como o de “patrulha de policia” é inviável para um órgão com as competências do Tribunal de Contas da União. Uma das saídas para este problema foi fiscalizar os atos administrativos de sua alçada através de amostras.

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União realiza auditorias operacionais, isto é, envia seus auditores para observar em *loco* como determinada política está sendo implementada. Porém, em apenas um pequeno número de municípios e para uma pequena parcela das políticas sob sua supervisão.

Tal procedimento, além de frágil, não garante que as redes institucionais se coordenem. Sabendo dessa fragilidade, o Tribunal de Contas da União tem dado muita atenção ao controle social, o que significa que o TCU deseja se projetar como uma instância para a qual o cidadão ou agentes públicos possam se dirigir quando encontram alguma inconformidade entre o plano da política e sua execução. Por isso, a mudança e a tentativa de fortalecimento de sua ouvidoria.

Os conselhos municipais, por seu turno, são atores tidos como importantes para o Tribunal de Contas da União, tanto que o próprio TCU já lançou algumas publicações voltadas para este público. Essas publicações possuem o objetivo de associar a forma de atuação dos conselheiros e conselhos segundo as diretrizes gerais dos planos nacionais de determinada políticas que recebem recursos da União. Outra característica destas publicações é que elas possuem um caráter coordenativo, uma vez que são dirigidas para todos os tipos de conselhos do território brasileiro. Tanto é assim que o *site* do Sistema Nacional de Assistência Social disponibiliza uma dessas publicações para os internautas.

Os conselhos municipais podem agir assim como colaboradores da coordenação entre os entes federativos, uma vez que os conselheiros ou o

próprio conselho pode procurar o Tribunal de Contas da União para fazer suas denúncias, realizando assim a regulação do tipo “alarme de incêndio”.

A realidade é que o Estado, de uma forma ou de outra, não deixará de intervir no mercado e nem o mercado deixará de buscar incentivos do governo. Como coloca William R. Keech (1997:154), as instituições democráticas são formas de *accountability* para ações discricionárias, porém essas instituições podem servir a interesses particulares.

A regulação como instrumento para a coordenação econômica, política e social pode invocar formas de minimizar esse problema. Para tanto resgataremos e analisaremos o debate entre Mancur Olson e Ronald Coase sobre a lógica da ação coletiva e as ações voluntárias, mas agora sob a ótica do peso da atuação do Estado para o desenvolvimento econômico e social.

Mancur Olson, no trabalho *Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor* (1996:04), define da seguinte forma a teoria de Coase:

> The literature growing out of the Coase theorem similarly suggests that even when there are externalities, bargaining among those involved can generate socially efficient outcomes. As long as transactions costs are not too high, voluntary bargaining internalizes externalities, so there is a Pareto-efficient outcome whatever the initial distribution of legal rights among the parties (OLSON, 1996:04).

Nesta obra, ao buscar a resposta dos motivos que levariam uma nação à prosperidade e outras não, Olson realiza um crítica ao Teorema de Coase e a todas outras teorias correlatas que levam em conta unicamente incentivos à maximização individual.

Para Olson é a estrutura de incentivos colocada à disposição de uma sociedade que possibilita a construção de sua riqueza. Incluem-se aí os incentivos de caráter individual. Dentre as muitas evidências dessa teoria está a de que existe uma clara conexão entre “better economic policies and institutions and better economic performance” (OLSON, 1996:22).

O pressuposto da crítica é a de que os indivíduos não possuem uma capacidade específica, qual seja, a de coordenar ações para trabalhar e atingir grandes somas. Isso significa dizer que uma nação será mais próspera quanto

mais a sua estrutura de incentivos contemplar a lógica da cooperação das ações coordenadas dos seus milhões de habitantes. As instituições, nesse caso, se apresentam com a responsabilidade fundamental de coordenadoras da vasta gama de especialidades representada por cada indivíduo.

> The intricate social cooperation that emerges when there is a sophisticated array of markets requires far better institutions and economic policies than most countries have. The effective correction of market failures is even more difficult (OLSON, 1996:22).

Pois bem, a barganha não necessita de um terceiro elemento, como aponta Olson, mas a coordenação sim, e esta é realizada, sobretudo por arranjos institucionais.

Essa posição assume especial importância, sobretudo, pela tensão observada por Adam Przerworski (1984) entre o regime democrático e a capacidade de firmar compromissos substantivos uma vez que a democracia possui para o autor como aspeto essencial da sua organização política:

> a incerteza referencial: numa democracia, os resultados do processo político são, em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais, incluindo as relações de produção e as instituições políticas. (1984:37)

Como os compromissos substantivos na democracia pela sua essenência organizacional não se realiza contratualmente, os arranjos distributivos não podem ser garantido *a priori* justamente pelo seu maior atributo de estabilidade, a rotatividade do poder sem na necessidade do uso da violência.

A tensão se realiza uma vez que sem qualquer garantia da distribuição de recursos o próprio regime se fragiliza. Dessa forma, todos os atores do jogo político terão que lutar por seus interesses, a todo o momento, uma vez que sua posição dentro do sistema, por si só, é incapaz de previnir os riscos das modificações dos resultados. Para Przerwosrki (1984:38) a solução para tal dilema é institucional.

> As soluções para o problema da democratização residem nas instituições. [...] A democracia é possível quando as forças políticas relevantes conseguem encontrar instituições que

> garantam, com razoável margem de segurança, que seus interesses não serão afetados de modo considerável no decorrer da competição democrática. Mesmo não sendo o resultado exclusivo de um compromisso substantivo, a democracia pode ser o resultado de um compromisso institucional.

A tensão levantada por Przerwosrki reafirma a importância, levantada no presente trabalho, das duas funções básicas que as instituições apresentam. Para North, elas diminuem a incerteza do jogo das interações humanas e quanto mais rodadas são realizadas mais previsibilidade se ganha. Para Olson, as instituições possuem a função básica de coordenar as ações da pluralidade de interesses que se apresentam na sociedade moderna.

Como Przerwoski coloca que o cerne da questão que gira em torno do regime democrático é a capacidade de se construir garantias, e estas devam ser institucionais, os arranjos das redes de coordenação de políticas públicas aliados aos mecanimos de *accountability*, acabam colaborando para solução do dilema da tensão entre democracia e compormissos substanciais.

Em vista desse conjunto de proposições passaremos mais detidamente ao estudo do conceito de *accountability* e sua relação com a democracia.

2.3. *Accountability* e democracia: a *accountability* vertical e horizontal.

Uma primeira abordagem muito comum de *accountability* é a trazida pelas *Bussiness Schools* norte-americanas para as quais *accountability* é normalmente vista como uma ferramenta de gerenciamento e maximização de resultados.

De acordo com esta definição o que conta é o desenvolvimento e a habilidade gerencial assim como os instrumentos que estimulem e encorajem a *accountability* gerencial em relação aos empregados. Isto é, o conceito de *accountability* traz em si a ideia de que “Many skills are required to get work done through others. When these skills are used well, the benefits are substantial” (LLOYD, 2002:03).

A *accountability,* portanto, seria uma forma de melhorar a cooperação entre os vários membros de uma empresa a fim de alcançar os objetivos através do monitoramento e a cordenação do trabalho desenvolvido por outros.

Sam R. Lloyd elaborou um quadro sobre a *accountability* corporativa que segue abaixo:

Quadro 01 - Aspectos da *accountability* corporativa

Managerial Skill	How to Fosters Accountability
Goal setting and contracting for results	Clearly define expectations
Delegation	Empowers employees
Monitoring without “looking over shoulder”	Communicates trust
Facilitating solutions	Develops employee’s abilities
Coaching/correcting	Improves performance/confidence
Recognition and rewards	Reinforces desired behavior
Respectful communication	Strengthens relationships

Fonte: Lloyd (2002)

Ainda que o conjunto de aspectos da *accountability* corporativa traga conceitos caros aos temas dos quais tratamos tais como delegação, confiança, comunicação, quando o conceito de *accountability* é utilizado no estudo da política a questão parece passar para além da formulação teleológica necessitando de um maior conteúdo entre meios e fins. O que se observa como um consenso mínimo da *accountability* política em diversos autores é que ela “refers to the answerability e responsability of public officials” (MAINWARING, 2005:07).

A *accontability* política também aparece frequentemente com a ideia de democracia. Não é incomum livros e artigos se referirem à *democratic accountability* ou a expressões similares (BEHN: 2001; LEWIN: 2007; MAINWARING e WELNA: 2005; O’DONNELL: 2008).

Neste cenário, a *accountability* democrática parece não escapar à ideia de qualidade da democracia. É notória a importância da instituição da *accountability* não só para garantir a qualidade e o cumprimento das regras formais do jogo político democrático.

Quando pensamos no termo *accountability*, logo somos remetidos à idéia de um linguajar tipicamente econômico, vinculado às ciências contábeis, de uma natureza obscura, técnica, somente acessível aos especialistas. A *accountability* que observamos em textos brasileiros estão voltados para temas como auditoria e fiscalização, cercados de termos de difícil tradução, além de estarem a um grande distanciamento do entendimento do público em geral.

No Brasil a qualidade da democracia parece necessitar da força de sua rede de *accountability*, o que coloca a coordenação de políticas públicas como um dos seus elementos fundamentais. Apesar de ser possível associar a *accountability* com resultados de bem estar social, seu papel de prestação de contas e regulação é que de fato, nos processos do funcionamento de tais políticas, faz com que estas sejam mais eficientes, tenham mais transparência e possam ser desenvolvidas com maior alcance.

Por isso a necessidade de se entender a regulação, responsabilização, monitoramento das políticas públicas e a forma como a democracia é vista. Para tanto, dentre as características citadas será estuda a *rule of law*, as formas de monitoramento e as duas dimensões da *accountability*, a vertical e a horizontal. Deixaremos as características da participação e da representação para quando nos detivermos no estudo dos conselhos municipais.

Outro elemento fundamental dessa equação, nas sociedades modernas, é o próprio Estado que, para conseguir ser um coordenador (ou diretor) de riquezas ou de grandes somas, também deve ser auto-controlado. Surge, assim, a importância da *accountability* que, no presente texto, estará intimamente ligada à democracia.

Um dos textos clássicos sobre *accountability* no Brasil foi escrito por Ana Maria Campos (1990) com o sugestivo título *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?*

Nesse texto, Campos (1990) discorre sobre sua passagem acadêmica pelos Estados Unidos quando, em uma aula, escuta pela primeira vez o termo *accountability*. De fato, no Brasil o conceito de *accountability* possui na sua difusão uma grande influência das escolas norte-americanas de Administração.

Porém, a autora, apesar de sua larga experiência na área de Administração Pública e grande conhecimento do inglês, se deteve no termo indicando que, apesar de não compreender totalmente a discussão, soube que ele não se limitava ao jargão da contabilidade, mas ia além se relacionando com temas como o da responsividade, delegação e responsabilização dos servidores públicos frente aos cidadãos, ou seja, de uma responsabilidade objetiva e da relação entre público e privado. A autora chega a conclusão de que *accountability* possui em seu conceito um forte determinante: o conceito de democracia.

> A questão seguinte era saber quem - fora do detentor da função pública - deveria ser reconhecido como capaz de compelir ao exercício da accountability; quem teria o poder de declarar alguém responsável: um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal? Essa questão parecia envolver assuntos como representação, legitimidade do poder, o que me levou à teoria democrática: de quem emana o poder delegado ao Estado? Que valores guiam o governo democrático?
>
> Daí decorreu que a accountability começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a accountability governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990:36)

Verifica-se assim que a *accountability*, apesar de se apresentar como um importante ponto no qual a Administração Pública cria uma interseção com a Ciência Política, incorporando diversos temas, seja a lógica da ação coletiva, seja a ideia de agente e principal ou, ainda, as formas de regulação e acompanhamento da elaboração das diretrizes, implementação e execução das políticas públicas, o elo em comum para essa interseção é o regime democrático.

Robert D. Behn, em seu livro *Rethinking Democratic Accountability*, destaca que um dos principais problemas da *accountability* é que, apesar do conceito ter uma ampla abrangência, a ideia de controle pode ser a que mais esteja presente na mente dos agentes que se relacionam administrativamente sob esse pressuposto.

O autor coloca que os agentes que são passíveis de *accountability* possuem um claro entendimento da dimensão punitiva do tema. Uma punição no sentido concreto, como multas, perda do emprego ou até mesmo prisão. E, ainda, punição em um sentido mais abstrato, como a perda da reputação de determinados agentes por falsas acusações.

Além de a dimensão punitiva prevalecer na ótica da relação de *accountability* para os agentes envolvidos, a assimetria de informação ou até a abrangência do termo pode ser causa de graves problemas para a ação dos gestores da Administração Pública, pois:

> The informal standards of accountability are, however, subject to political vagaries. Public officials may not realize that something is a "screwup" until someone holds them accountable for doing what many others have been doing for quite a while. Congratulations: You are the first person to be held accountable for doing something that, until today, lots of people did and the rest of us considered acceptable (BEHN, 2001:03).

A gravidade não é gratuita, pois o grosso da burocracia ainda deve atuar diante dessa névoa de normatividade segundo a qual os gestores públicos ainda não aprenderam a lidar.

> For the highest officials in American government, we impose accountability through an elaborate constitutional system of checks and balances – including periodic elections. But what about the public managers – both those who are politically appointed and those from the career civil service? What about middle managers and frontline workers? What are their responsibilities, obligations, and duties? How are they preserving, earning, and building the public's trust while fulfilling the public interest? What does it mean to hold these people accountable? (BEHN, 2001:06)

Como devem então agir os gestores públicos hoje? Quais são os instrumentos que podem garantir uma atitude reflexiva dos seus atos de

governo? Essa atitude reflexiva deve ser atributo do próprio indivíduo ou deve ser realizada de outra forma?

Uma proposição que Benh ressalta sobre a *accountability* para agentes estatais é:

> Why do we worry about accountability in government? Because we fear that public officials – elected officials, appointed executives, or civil servants – will abuse their power. And many public officials have a lot of power. They award contracts worth millions or billions of dollars to some but not to others. They decide to grant benefits to some end not others. They decide to prosecute some and not others. They decide to convict some and not others. They impose fines and disburse funds – to some but not to others. Public officials exercise a lot of discretion. (BEHN, 2001:09)

Behn divide a *accountability* em três tipos:

> What, however, are all of these rules and regulations designed to accomplish? Two things: the proper use of public funds and the fair treatment of citizens. Accountability for the use (or abuse) of power is nothing more than accountability for finances and fairness. (BEHN, 2001:09)

Porém, o autor propõe uma mudança de 360º graus no processo de *accountability*, focando no desempenho. *A accountability* de desempenho possui uma característica bem diferente das anteriores (*finances and fairness*). Enquanto as outras se preocupam com a discricionariedade ou como o governo age, a *accountability* de performance foca naquilo sobre o que o governo age, em quais são os objetivos das políticas públicas e se os resultados esperados estão sendo alcançados. Nesse caso, a legislação, procedimentos padrão de conformidade, não são garantias da performance. A efetividade é uma questão qualitativamente diferente.

Um agente *accountable* por desempenho é submetido a uma avaliação de ambiente. Isso significa que não será simplesmente seu chefe hierárquico que balizará o trabalho de determinado agente público. Este também será avaliado por seus pares, subordinados, agências e cidadãos (BEHN, 2001:198-199).

A contribuição de Benh, mais do que sua proposta de mudança de 360º graus na *accountability*, está em esclarecer que o processo não pode se dar de

forma linear, de forma hierárquica, pois dessa maneira, estimula-se a *accountability* de conformidade e cria-se o medo de agir dos agentes públicos em relação à própria responsabilização.

Por isso, as variáveis *regime democrático* e *constitucionalismo* trazem em si uma síntese normativa, mesmo que não pareçam existir, de forma explícita, nos pressupostos da Teoria da Escolha Pública. A democracia, mesmo na sua concepção mais minimalista, oferece um conjunto de regras ou instituições que controlam o poder e sua rotatividade. E o constitucionalismo transfere ao direito positivo as limitações de agir do próprio Estado. Na democracia estabelecida em um Estado Constitucional de Direito, as instituições são muito mais delimitadas. As esferas cívica/civil do Estado são mais claras.

Embora a Teoria da Escolha Pública tenha recebido críticas de que se concentrava na concepção mais pessimista da democracia, isso se revelou um ganho, principalmente nas novas democracias. Este tema é aprofundado em um ótimo trabalho de Schelder *et all* em *The Self-restraining State: Power and accountability in new democracies*. Na terceira onda democrática, vários países acreditaram que o regime político democrático era capaz de, concomitantemente com suas instituições básicas, livrar o Estado de vários males que julgavam típicos dos governos autocratas: como formas clientelistas de relação público/privado, corrupção, exercício abusivo de autoridades entre outras práticas presentes nos regimes antes da transição. O que se viu na verdade foi que essas formas não foram extintas nas novas democracias.

> These lingering maladies point to the weakness of the rule of law (rules stand above the law instead of being subject to it), and they reveal the weakness of public accountability (rules as free to act as they please, instead of being embedded in and constrained by an institutional infrastructure of “checks and balances”(SCHELDER *ET ALL*,1999:01).

Dessa maneira, pode-se observar que além da ideia de agente e principal, na qual os cidadãos são os principais, o próprio Estado deve passar a criar mecanismos de transparência, contenção, supervisão e controle. Esses mecanismos não devem se limitar ao controle societal, embora devam ser transparentes para a sociedade. Os órgãos de controle devem possuir uma

natureza de auto- regulação inclusive de forma a abranger as relações entre os Poderes, as esferas de governos e as relações federalistas.

Assim, não só a democracia não foi capaz de curar os males institucionais herdados dos antigos regimes, como esses males são capazes de distorcer a democracia em suas características mais substantivas e normativas.

> The growing body of literature on the democratic defects of the third wave democracies draws attention to the fact that the absence or weakness of institutional restraint on the state also greatly diminishes the quality of democracy. (SCHELDER *ET ALL*, 1999:02).

Com a preocupação de que as velhas práticas como o patrimonialismo ou o clientelismo possam minar a qualidade da democracia, seja com as violações de direitos humanos ou com os abusos de poder, a *accountability* parece ser um recurso institucional normativo para a viabilidade de longo prazo da democracia, assim como a possibilidade de melhoria de sua qualidade.

A *accountability* democrática voltada para a Administração Pública pode ser uma saída para a diminuição da corrupção oferecendo mais instrumentos para fortalecer e apoiar programas de políticas públicas, incrementando a governança democrática e garantindo formas mais universalistas de distribuição de bens e recursos públicos.

Um ponto pacífico da literatura moderna sobre democracia, é que as formalidades democráticas e o voto (apesar da sua importância como quantificador da utilidade competitiva eleitoral) não são suficientes para assegurar que um governo eleito democraticamente, comporte-se com o intuito de aumentar a qualidade da democracia e o bem estar dos cidadãos. Isso porque os políticos possuem certa liberdade de ação em seus mandatos. Por isso, são necessários outros mecanismos de controle institucionais nos intervalos eleitorais.

Como as eleições não representam um mecanismo suficientemente forte para garantir a qualidade democrática, o Tribunal de Contas da União é um dos órgãos que, no Brasil, passa a possuir uma grande responsabilidade, pois é ele

de fato o órgão de controle externo que alcança as mais importantes políticas sociais estatais, dos vários entes federativos e seus agentes.

O grande encargo dado aos municípios pela Constituição de 1988, adicionado à falta de capacidade de financiar essas responsabilidades acabou por obrigá-los à elaboração de convênios e repasses voluntários da União para complementar o financiamento dessas políticas. Nesse exato momento, o Tribunal de Contas da União se transforma no *Tribunal de Contas Federal*, com a possibilidade de observar a conformidade da ação dos entes federativos com os sistemas nacionais de políticas sociais.

A criação no Estado brasileiro de sistemas nacionais para as principais políticas de bem-estar social (saúde, assistência e educação) que estipulam as diretrizes gerais para a descentralização de cada uma das políticas, gera a imersão "obrigatória" dos municípios num cenário que fortalece a relação do ente central em detrimento dos entes locais.

Nessa medida, é a rede institucional da *accountability* com a delegação de competências e responsabilização dos agentes públicos que incrementa a viabilidade e a qualidade da democracia. Sob essa perspectiva é que é relevante a noção da *accountability* democrática, e, por conseguinte a ideia de *accountability* vertical e horizontal de Guillermo O'Donnell.

Por *accountability* vertical entende-se um mecanismo "through which citizens, mass media, and civil associations seek to enforce standards of good on public officials" (SCHELDER *ET ALL*, 1999:03).

Já a *accountability* horizontal refere-se:

> […] to the capacity of state institutions to check abuses by other public agencies and branches of government. Its "locus classicus" is the interbranch relations among the judiciary, executive, and legislature. These separated powers are supposed to constrain, check, and monitor one another. Today, however, the functional differentiation of the state has gone well beyond this simple tripartite division of power".
>
> Instead of analyzing the role of parliaments in overseeing the executive, it focuses on independent, nonelected, specialized bodies of oversight (which may form part any of the three branches). These autonomous institutions of accountability are typically insulated from state officials and from the people as well. Clearly, such institutions may come to clash with the

> principles of vertical accountability. As long as they are unaccountable themselves, agencies of accountability are therefore vulnerable to charges that they are undemocratic or they overstep their boundaries. Thus, in studying autonomous agents of accountability we must be especially attentive to the ancient question: who shall guard the guardians? (SCHELDER *ET ALL*, 1999:03)

Se o poder, seja ele qual for, é capaz de modificar o comportamento do indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, essa capacidade não pode chegar ao seu máximo, do contrário o abuso de tal poder fatalmente irá transbordar o limite do aceitável. Mas como se quantifica o aceitável? Até onde esses poderes podem ir? Até quando a intervenção nesses poderes também não se configura um abuso?

Nos Estados democráticos de direito alguns desses limites já estão estabelecidos em relação ao poder econômico. Várias democracias já chegaram ao consenso de que a escravidão, uma jornada excessiva de trabalho ou o trabalho infantil, não configuram atividades legais. E se essas existem, a repressão deve ser realizada pelo poder último, ou seja, o poder político do Estado. O mesmo vale para um líder carismático que ideologicamente busca passar aos seus seguidores valores de intolerância para certas minorias. É o Estado a esfera de limitação da liberdade de expressão.

Como o poder político possui uma força reguladora intrínseca nos Estados modernos em relação aos outros poderes (e.g. econômico e ideológico), o próprio poder político também deve ser limitado. Uma das grandes conquistas civilizatórias foi pensar a cidadania como direitos, inclusive frente ao Estado, o que pode ser sintetizado na própria vinculação do agir do Estado face ao princípio da legalidade restrita.

Nos Estados democráticos de direito, além da obrigatoriedade de respeito aos direitos individuais, o Estado só pode agir na esfera individual se isto estiver previamente estabelecido em lei. Nos países constitucionalistas, esses direitos costumam estar previstos na própria Constituição logo após as disposições legais referentes à organização do Estado. No Brasil, pela experiência do governo militar, os direitos individuais se tornaram tão caros à

ideia de cidadania, que eles se apresentam antes mesmo dos artigos que tratam da organização do Estado.

Ainda no caso brasileiro, os direitos individuais também se tornam obrigatórios quando há uma ratificação de determinado pacto internacional sobre direitos humanos. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 que previa apenas dois tipos de prisão civil: a do depositário infiel e aquela decorrente de dívida de alimento, diante da ratificação do Pacto de São José da Costa Rica pelo Brasil, o Supremo Tribunal Federal estipulou que a prisão civil do depositário infiel não possui mais escopo jurídico para sua efetivação.

Nesse sentido, mostra-se como o limite do poder do Estado é fundamental para o bom funcionamento da democracia.

> All over the world (wherever the term is halfway translatable), financial institutions, party leaders, grassroots activists journalists, and political scientist have discovered the blessing and adhere to the cause of “public accountability”.
>
> In essence, it claims that the notion of political accountability carries two basic connotations: **answerability**, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and **enforcement**, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on power holders who have violated their public duties (SCHELDER, 1999a:14). grifo nosso

O que o autor procura nesse conceito é:

> This two-dimensional structure of meaning makes the concept a broad and inclusive one that, within its wide and loose boundaries, embraces (or at least overlaps with) lots of other terms – surveillance, monitoring, oversight, control, checks, restraint, public exposure, punishment – that we may employ to describe efforts to ensure that the exercises of power is a rule-guided enterprise (SCHELDER, 1999a:14).

A dupla dimensionalidade da *accountability* política – *answerability* e *enforcement* – abarca três formas de prevenir e redirecionar o abuso do poder político.

A primeira possui um viés coercitivo, ou seja, não é possível se pensar em *accountability* sem que se tenham instrumentos capazes de punir os agentes públicos responsáveis pelo ato administrativo abusivo.

Uma segunda dimensão dispõe que a responsabilidade deva vir acompanhada de mecanismos de transparência. No Brasil, várias ações foram criadas nesse sentido. Essa é uma das principais agendas do Tribunal de Contas da União, que a realiza através de suas publicações, seu *site* e outros mecanismos. Mas não é só isso. Instrumentos como os portais de transparência por meio dos quais o cidadão pode acompanhar os gastos governamentais ou participar de licitações eletrônicas, a abertura das reuniões dos conselhos municipais para o público e a posterior publicação de suas atas reforçam essa dimensão. O caminho do aumento da transparência parece ser cada vez maior.

Por fim, os atos administrativos, por serem responsivos, devem ser motivados, isto é, o administrador público não pode se esquivar de justificar porque realizou determinado ato.

Em relação à *answerability*, que é uma das dimensões da *accountability* democrática, o autor se preocupa com duas características acerca da natureza da motivação do ato administrativo. A primeira trata da transparência, da obrigação do agente público de informar a sua decisão (a dimensão informacional da *accountability*); a segunda relaciona-se à motivação ou às razões que validaram esse ato administrativo (a dimensão argumentativa da *accountability*).

Importante perceber que para a qualidade da democracia, o princípio da publicidade administrativa, que consta na Constituição de 1988, no seu artigo 37, *caput,* coloca como obrigação dos agentes públicos não só em oferecer as informações, como em torná-las inteligíveis e, sobretudo, motivadas.

A motivação dos atos administrativos é necessária para sua própria justificação, que deve se apoiar em critérios científicos, possibilitando um julgamento da relação entre a ação do Estado pelo ato administrativo e sua conseqüência para o particular segundo seus direitos individuais assegurados pela própria Lei.

> On the other side, the norm of accountability continues the Enlighment's project of subjecting power not only to the rule of law but also to the rule of reason (SCHELDER, 1999a:15).

Com a dimensão da *answerability* a argumentação recebe uma roupagem mais instrumental e não unicamente normativa (de valer a melhor argumentação). O que se busca é que esta *answerability* esteja presente nos conselhos municipais gestores de políticas públicas. Isso porque na sua formação estão representados tanto o poder público local como a sociedade organizada (com seus diversos interesses), que irão debater sobre as diretrizes de determinadas políticas públicas. A motivação do voto ou a dimensão argumentativa da *answerability* proporciona, através do debate dos conselheiros, um quadro bem específico de como os interesses se posicionam no município e até mesmo qual o nível de cooptação desse órgão.

A *answerability* constitui uma ferramenta importante de aprendizado nas sucessivas negociações de como chegar a um consenso possível de estratégias. O ganho na qualidade da democracia se tornará cada vez mais presente quanto mais o conselho for representativo dos interesses ligados ao tema.

Os grupos de interesses vão se formando dentro dos conselhos possibilitando saber “quem é quem”. Os representantes do poder público, ao sistematicamente votarem e justificarem seu voto, por vezes, demonstram a heterogeneidade da representação do poder político local. Assim, a primeira dimensão da *answerability* está presente na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Tribunal de Contas da União, vinculada ao controle tradicional da verificação de padrões formais pré-estabelecidos de funcionamento e transparência, mas também se encontra nas fiscalizações operacionais, nas quais os agentes responsáveis devem motivar suas ações em relação à eficiência e efetividade das políticas públicas sob sua responsabilidade.

A dimensão do *enforcement* possui uma clara conotação dos incentivos utilitaristas, “rewarding good and punish bad behavior” ou “pleasure seeking and pain avoided”. O que essa dimensão demonstra é que os responsáveis pela *accountability*, se quiserem de fato ter a possibilidade de mudanças de comportamento dos gestores públicos, devem possuir mecanismos de punição. Ou seja, gestores públicos devem estar cientes que são responsáveis pelos atos de sua competência ou daqueles atos que não eram de sua competência, mas, mesmo assim, foram por eles realizados.

Um ponto fundamental do *enforcement*, tal como colocado por Schelder, é que este deve ser objetivo, estar presente na distribuição de competências e se inserir dentro do cenário político como instituição formal. Portanto, o *enforcement* aqui significa instrumento de punição posto pelo direito positivo como multa, perda de cargo, prisão entre outros.

> The "tight coupling" of accountability and the availability of sanctions reflect neoinstitutionalist common sense about the conditions of effective institutions. According to much of the new institutionalist literature, for rules to be effective they must be accompanied by mechanism of monitoring that prevent the eventual violation of rules from going unnoticed (the informal function of accountability). But they must also count with mechanisms of enforcement that "get incentives right" by keeping acts of cheating from going unpunished (the enforcement dimension of accountability) (SCHELDER, 1999a:15-16)
>
> But political actors, too, usually have a very keen sense for the pivotal importance of effective enforcement mechanisms that will enable agencies of accountability to act forcefully (SCHELDER, 1999a:16).

No Brasil, o controle externo é realizado pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União. Embora a Constituição lhe tenha atribuído várias competências de ampla autonomia, inclusive de julgamento de determinadas contas, aquelas prestadas anualmente pelo Presidente da República, somente serão apreciadas pelo TCU e quem irá julgá-las será o Congresso Nacional. Até hoje, nenhuma conta prestada pelo Presidente da República foi reprovada, no máximo as contas foram aprovadas com ressalvas. Além disto há uma demora de anos em relação às decisões, como coloca Charles Pessanha, "em outras palavras, os eleitores votaram desconhecendo uma análise pública do desempenho *[de vários]* os presidentes".

Schelder sintetiza o conceito de *accountability* dessa forma:

> A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, to justify them, and suffer punishment in the case of eventual misconduct. In experiences of political accountability, usually all three dimensions– information, justification, and punishment – are present (SCHELDER, 1999a:17).

Embora essas três dimensões representem o conceito fechado de *accountability*, elas podem apresentar um *continuum* diferenciado e mesmo em

cada processo de *accountability* este pode estar mais focado em uma dimensão do que em outra. Mesmo a ausência de uma dimensão não significa o fim de um processo de *accountability*. O ambiente a ser observado é fundamental para analisar a legitimidade de um processo de *accountability* e sua função dentro da rede institucional de controle do poder.

Schelder cita dois casos interessantes. O primeiro ocorreu do Chile, onde em 11 de setembro de 1973, houve um golpe de Estado executado pelos militares que permaneceram no poder até a redemocratização do país em 1988. O segundo aconteceu na África do Sul, que durante o período 1948 a 1994, viveu sob um regime político conhecido como *apartheid,* que se caracterizava pelo alijamento de direitos da maioria negra, realizado via segregação racial, para que o Partido Nacional da África do Sul, representante da minoria branca, permanecesse no poder e perpetuasse a diferenciação de cidadania.

Em ambos os casos, o Estado abusou de sua autoridade realizando prisões, torturas e morte de seus opositores. Tanto os crimes da ditadura militar no Chile, como os crimes realizados durante o *apartheid* na África do Sul, pelo decurso do tempo, não foram mais passíveis de sanções formais (objetivas), de que trata a dimensão do *enforcement*. O que se fez foi utilizar a dimensão da *answerability* para realizar uma punição social, isto é, expor publicamente os nomes daqueles que foram os responsáveis pelos crimes políticos dos regimes ditatoriais (SCHELDER, 1999a:17).

É importante observar aqui que a punição pela dimensão informacional da *accountability* não representa um substituto ideal para o *enforcement,* pois se a função da limitação do poder político, a garantia dos direitos individuais e da ordem democrática, exercidas cotidianamente, encontrar um vazio institucional em relação às punições formais, todo o processo de *accountability* se mostrará frágil e fraco. Assim, não haverá incentivos necessários para conter as ações de não cooperação, pois a garantia da impunidade se dará pelo próprio ordenamento jurídico. Com isso, corre-se o risco da perpetuação da gramática das relações sociais e políticas herdadas de regimes autoritários anteriores, que não observavam o universalismo de procedimentos ou o

insulamento burocrático como gramática institucional necessária para estabelecer e incrementar a qualidade da democracia.

Schelder reforça sua tese de que o processo de *accountability* necessariamente não necessita das três dimensões observando que a *accountability* vertical não possui dimensão do *enforcement*, tal como foi visto. A capacidade de punição na *accountability* vertical é difusa, assim como a ideia de controle do poder político pelo voto, segundo correspondência ou não das expectativas do eleitor (inclusive pela impossibilidade de quantificação da utilidade da eficácia da sanção do voto, seja pelo eleitor, seja pelo político). A mídia, um agente típico da *accountability* vertical, não possui a capacidade legal de atribuir uma punição formal a determinado agente público caso encontre provas do mal versamento de recursos públicos.

Aqui não se trata de diminuir a força ou a eficácia da exposição pública das infrações contra o patrimônio público ou contra os direitos individuais, sociais ou políticos. Pelo contrário, a exposição fornece uma obrigatoriedade moral de agir por parte da esfera dos poderes de Estado.

Assim, para o funcionamento das relações políticas e burocráticas em uma democracia, os organismos de *accountability*, sobretudo os de natureza horizontal, necessitam de recursos de *enforcement* que sejam institucionalmente eficazes e postos no ordenamento jurídico como competência legal. Nos exemplos de esse trabalho, o Tribunal de Contas da União possui tais mecanismos de *enforcement*, enquanto os conselhos municipais, de forma geral, não.

Assim, mesmo que em determinados processos de *accountability* só se apresente a dimensão da *answerability*, esta internaliza a condição de que as relações sociais e políticas se baseiam em informações imperfeitas. Em um mundo no qual não existisse assimetria de informações toda questão informacional não seria necessária. Para quê *accountability* quando o exercício do poder possui total transparência? Como no utilitarismo de Bentham, o *Panapticon* extinguiria a *accountability* sendo necessário apenas o controle pela punição.

Como tal mundo não existe, toda *accountability* deve ser de natureza pública, não pode ser realizada atrás de portas fechadas, em gabinetes, de forma sigilosa, como segredo de Estado. A dimensão da *answerability* serve não só para quem está sendo *accountable* como para as agências de *accountability*, que devem ser transparentes e claras em suas ações motivadas. É isso que diferencia a *accountability* da supervisão.

Uma relação importante é que quando se estipulam competências, muito mais do que determinar quem é *accountable*, será determinar o que é *accountable*. As competências do Tribunal de Contas da União não são direcionadas para pessoas específicas, mas a sua atuação monitora os recursos da União e seus usos. Os conselhos municipais em suas competências tratam de diretrizes de determinada política pública e não de indivíduos específicos.

Para O'Donnell muitas das novas democracias na América Latina possuem os critérios necessários para se constituírem como poliarquias segundo a tipificação de Robert Dahl. Porém, mesmo com todos os pressupostos poliárquicos, O'Donnell coloca que o problema em muitos desses países estão relacionados a uma frágil *accountability* horizontal.

A difusão da crença poliárquica e de sua legitimidade passa por dois processos fundamentais: a atuação da liderança política e a educação. Segundo Dahl, a liderança política possui um grande poder de influência na população pelos recursos que dispõe para expressar suas crenças. "A maioria das pessoas, ao que parece, tem crenças políticas muito rudimentares. Sistemas ricos e complexos de crenças políticas pertencem apenas a pequenas minorias" (DAHL, 1997:130).

Do mesmo modo, maior será o número de indivíduos com crenças políticas complexas, ou seja, participantes dessa minoria, quanto mais eficaz for a educação, já que os valores são aprendidos cognitivamente. Assim, se a maioria da população possui uma crença política rudimentar, a questão da legitimidade da poliarquia passa a ser a de que essa população deve possuir uma noção mínima de que "a democracia é um regime político preferível aos demais".

É dessa forma que Dahl retoma o processo de participação política dentro dos conflitos de poder, ou da contestação política, sobretudo através de grupos de interesses, do pluralismo político. O que se vislumbra, nesse sentido, é uma maioria das minorias ou a poliarquia.

A poliarquia, em uma sociedade complexa e plural, colabora para a formação e existência de organizações sociais que canalizam e defendem interesses coletivos próprios. Quando Dahl refere-se a um sistema político responsivo a todos os cidadãos, não está se referindo a uma massa indefinida de pessoas, mas ao conjunto de grupos de interesses organizados, interagindo e negociando para a resolução de seus problemas e a materialização de seus projetos.

As formas de contestação pública e responsividade aproximam-se da dimensão da *answerability* da *accountability*:

> São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'DONNELL, 1998:28)

Mas a dimensão do *enforcement* é necessariamente pública, pois é o Estado que possui o monopólio legítimo da força. Para a *accountability* democrática, nas novas democracias da América Latina, parece faltar a dimensão do *enforcement*, ou seja, elas não possuem mecanismos de sanções legais para controle do poder entre as agências, os órgãos do Estado e seus agentes.

Para O'Donnell, a poliarquia é a síntese de três tradições políticas: a liberal, a republicana e a democrática. Importante frisar:

> [...] que essa convergência é parcialmente contraditória, no sentido de que alguns dos princípios básicos de cada uma dessas correntes são inconsistentes com os princípios básicos das outras. Essa inconsistência dá às poliarquias, junto com alguns de seus predicados, suas características únicas de dinâmica e abertura (O'DONNELL, 1998:30).

Pelo componente liberal se entende a centralidade atribuída aos direitos individuais, ou seja, o Estado deve ser limitado pelas suas próprias regras impedindo que seu poder atinja determinadas garantias individuais.

O aspecto do republicanismo trata do dever do Estado em cumprir seus deveres públicos, segundo a legislação vigente “mesmo que à custa de sacrificar os interesses privados dos mandatários” (O’DONNELL, 1998:31). Esses dois componentes tratam da dinâmica entre a esfera civil e cívica da cidadania e o lócus do seu desenvolvimento.

Já a democracia traz a *ágora* para o debate, fazendo com que os governados sejam capazes de delibar sobre os assuntos da vida pública.

> [...] em alguns aspectos importantes essas tradições são conflitantes. No mínimo, os valores atribuídos às esferas pública e privada pelo liberalismo e republicanismo levam a uma divergência, senão oposição, de conclusões sobre direitos e deveres políticos, a participação política, o caráter da cidadania e da sociedade civil e outros temas que constituem a substância mesma do debate político. De sua parte, a democracia não é dualista, mas monista; não conhece limites ou distinções válidos entre a esfera privada e pública (O’DONNELL, 1998:32).

Mas há uma convergência importante. A democracia em seus impulsos de isonomia, o liberalismo com seu compromisso com a proteção das garantias individuais e o republicanismo em sua severa visão da obrigação daqueles que governam, apóiam, cada qual ao seu modo, outro aspecto fundamental da poliarquia e do Estado constitucional que deve coexistir com ela: a *rule of law*.

> Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas a qual se acrescenta o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salva guarda liberal de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas (O’DONNELL, 1998:33).

Para O’Donell, a *rule of law* não é um conceito estanque e sua efetividade pode variar de uma poliarquia para outra, pois, como foi visto o conceito de *rule of law* deve levar em conta as características de cada sistema político.

A *rule of law* limita o poder do Estado e a burocracia atua nesse cenário específico de cada sistema político, com os recursos que lhe são próprios dadas as suas competências no que se refere a *accountability* horizontal. Assim,

> Accountability horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas de delituosas (O'DONNELL, 1998:40).

A questão da burocracia na *accountability* horizontal é relevante, uma vez que existem atos de administradores ou agentes públicos que não foram eleitos, mas que muitas vezes possuem cargos vitalícios, com várias prerrogativas, nas quais as características da limitação do poder através da competitividade eleitoral não se aplicam.

Nas novas poliarquias, o que O´Donnell observa é que as práticas clientelistas ou de nepotismo são esperadas por parte dos próprios eleitores e que o mandatário já internalizou essas práticas como simplesmente "a" maneira de se fazer política. Enquanto as práticas não observarem a diferenciação entre o público e o privado, os discursos continuarão com uma roupagem "republicana", mas sem efeitos de fato.

No Brasil, em épocas eleitorais, é lugar comum os comentaristas políticos expressarem que não é possível distinguir as propostas e posturas mais à esquerda ou à direita apenas baseando-se no discurso dos partidos, seus membros e candidatos.

> A principal questão aqui diz respeito às fronteiras, ou limites, em dois sentidos relacionados. Um é o da separação liberal e republicana, já mencionada, entre a esfera pública e privada. O outro, fortemente ligado a essas duas correntes, decorre da definição de accountability horizontal que propus: para que esse tipo de accountability seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão de poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como ombudsmen e instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Um ponto importante, mas pouco acentuado é o de que, se espera que essas agências sejam efetivas, salvo exceções, elas não funcionam isoladamente. [...] A accountability horizontal efetiva não é produto de agências

> isoladas, mas de rede de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa accountability. (O’DONNELL, 1998:42-43)

Por isso, reforça O’Donnell, deve-se atentar para o fato de que a divisão dos Poderes não é estanque. Um Poder não possui competência exclusiva de uma dada ação, se esta diminuir a autonomia do outro. O que existe é uma função preponderante, com o sistema de freios e contrapesos para equilibrar os Poderes Constitucionais. O mesmo pode ser pensado para o federalismo. O’Donnell coloca da seguinte forma a questão:

> Outra limitação surge do tamanho absoluto de alguns países e/ou seu federalismo, que tendem, ambos, a favorecer a existência de poderes locais, frequentemente não menos delegativos e inacessíveis que o central, entre os quais existem relações de poder intricadas que com freqüência compartilham uma utilização desavergonhadamente instrumental das normas legais.
>
> Pode ser que no longo prazo o Executivo maximize seu poder sujeitando-se a controles horizontais, mas, exceto por algumas questões econômicas nas quais as vantagens de fazê-lo podem ser bastante imediatas e visíveis, tomar, em cada rodada de decisões, o caminho da não-accountability parece ser a estratégia dominante. Em contraste, não é obvio quais devam ser os incentivos de outras agências estatais para resistir ou punir ações ilícitas do Executivo (ou outra instituição, como acontece às vezes com o Congresso). A questão torna-se mais complicada se lembramos que, em larga medida, a efetividade da accountability horizontal depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências que inclui tribunais comprometidos com apóio a esse tipo de accountability. Incentivos eficazes para criar uma autonomia institucional suficiente devem ser, consequentemente, espalhados e coordenados por diversas agências estatais (O’DONNELL, 1998:45-46).

Esse é o objetivo do trabalho: ilustrar a existência, em termos de eficácia, de uma rede institucional formada pelo federalismo brasileiro, que liga diversas agências, como os conselhos municipais, que são órgãos do Executivo Municipal e o Tribunal de Contas da União, o qual representaria o cume do sistema constitucional seguindo o exemplo de O’Donnell, pois suas decisões só cabem ser revistas pelo Supremo Tribunal Federal e mesmo assim em termos de legalidade e não de conteúdo.

Por fim, cumpre esclarecer a relação de *accountability* entre o Tribunal de Contas da União e os conselhos municipais. Para tanto será necessaria uma análise mais detida acerca da *accountability* vertical e societal.

Para autores como Mainwaring (2003:07), a ideia de *accountability* societal, não deve ser introduzida no conceito amplo de *accountability.* Explicitando de forma mais direta, a *accountability* vertical seria um sinônimo da *accountability* eleitoral com a capacidade de monitoramento e responzabilização dos governantes via voto, retirando qualquer outro tipo de ação no sentido de monitoramento, controle ou responsabilização dos agentes estatais por parte da sociedade organizada. Mainwaring explicita que as ações da sociedade organizada são importantes, mas estenderia muito o conceito de *accountability* o que dificultaria seu manuseio.

Essa não é a posição do presente trabalho. Nele expomos o conceito do prórpio O'Donnell (1998:28) para explicitar que a chamada *accountability* societal está inserida na *accountability* vertical.

> Eleições, **reivindicações sociais** que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e **cobertura regular pela mídia** ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de '*accountability* vertical'. **São ações realizadas, individualmente ou pro algumtipo de ação organizada e/ou coletiva**, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.
>
> Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos (grifos nossos).

Na formulação do seu conceito de *accountability* vertical, O'Donnell atribui uma posição privilegiada à *accountability* eleitoral, ao mesmo tempo aponta uma preocupação de que esta ocorre "apenas" de tempos em tempos. Daí a relevância de se ressaltar ações individuais ou ações da sociedade organizada no sistema de *accountability*.

No mesmo sentido, Smulovitz e Peruzzoti (2003:310) pensam a *accountability* societal como integrante da *accountability* vertical.

> 'Societal accountability' is a non-electoral, **yet vertical**, mechanism that enlarges the number of actors involved in the

> exercise of control. In contrast to electoral mechanism, societal ones **can be exercised between elections**, do not depend on fixed calendars, and are activated 'on demand'. (grifos nossos)

O principal mecanismo da *accontabilty* societal é denunciar e expor as ações e omissões dos agentes públicos, que supostamente são ilícitos ou ilegais. Na democracia, quando isto ocorre, espera-se uma resposta desses agentes. Um segundo ponto é que pelo número de atores societais envolvidos a capacidade de *accountability* do Estado aumenta. Por fim e mais importante para o entendimento da rede de *accountability* que nos propomos a estudar é que mecanismos societais ativam a operacionalidade dos mecanismos da *accountability* horizontal.

> Therefore, societal mechanisms also contribute to the exercise of horizontal ones, insofar as they result in the extension of the scope of conflicts and issues public officials are obliged to answer and inform the public about Smulovitz e Peruzzoti (2003:310)

O conselho municipal por ser um órgão que possui como integrantes membros do Poder Público e da sociedade organizada com a finalidade de debater e elaborar as diretrizes para determinada política pública, acaba por se tornar um espaço institucional privilegiado em seu aspecto informacional.

Assim sendo, a relação de *accountability* entre o Tribunal de Contas da União e os conselhos municipais funciona da seguinte forma: ao se deparar com o uso ilícito ou ilegal de recursos públicos federais, os representantes da sociedade organizada participantes dos conselhos podem, como um dos mecanismos de controle ou monitoramento, denunciar (*accountability* vertical) ao Tribunal de Contas da União tais irregularidades tomando este as medidas cabíveis em relação aos órgãos ou agentes estatais responsáveis pela política pública em questão (*accountability* horizontal). Este argumento será revisitado ao longo do trabalho.

Abaixo segue um quadro realizado por Peruzzotti, e. Smulovitz, C. (2006) esquematizando os tipos de *accountability*.

Quadro 02 – Tipos de *accountability*

TYPES OF ACCOUNTABILITY			
		What Is Controlled	
Who Controls	Actors	Politicians	Burocrats
HORIZONTAL ACCOUNTABILITY [a]			
Balancing	Executive power	Veto	Policy setting Regulation Administrative oversight Nomination and demotion of personnel
	Legislative power	Impeachment	Policy setting Regulation Administrative oversight Nomination and demotion of personnel
	Judicial power	Judicial review	
Mandated	Oversight agencies	Control of law abidance Investigative and Investigative and denouncing faculties	Control of law abidance Investigative and Investigative and denouncing faculties
VERTICAL ACCOUNTABILITY			
Societal	Civic associations NGOs, and social movements	Social mobilization and public denunciation Denunciation by oversight agencies Agenda setting	Social mobilization and public denunciation Denunciation by oversight agencies Agenda setting Litigation
	Media	Investigation and public denunciation Agenda setting	Investigation and public denunciation Agenda setting
Electoral	Individual citizens	Voting	

a We are following Guillermo O'Donnell's classification of accountability mechanisms (see "Horizontal Accountability:The Legal Institutionalization of Mistrust," in Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America* [Oxford: Oxford University Press, 2003]).

3. Sistemas de políticas públicas e coordenação.

Para a avaliação de políticas públicas será utilizado o trabalho de Marta T. Arretche (1998), *Tendências nos Estudos sobre Avaliação.* Assim, iremos abordar a perspectiva da avaliação centrada nos objetivos das políticas, dividindo-as segundo a sua metodologia em eficácia, efetividade e eficiência. Embora o trabalho aborde os três aspectos desta tipologia, a análise realizada está centrada na eficácia.

Noutro passo, serão estudados os conselhos municipais, órgãos híbridos do Poder Municipal, que buscam, dentro de uma arena institucionalizada de interesses diversos, chegar a um consenso possível acerca de determinado tema, de determinadas diretrizes para as políticas públicas, uma vez que os interesses são mantidos e as estratégias negociadas. Neste caso, os conselhos municipais representam um instrumento de obrigatoriedade de participação do município em determinada política pública e têm por função o controle dessa política e o aumento da responsividade do Estado.

O professor Marcus André Melo em sua intervenção no seminário internacional *O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos*, realizado em Brasília, em março de 2004, apontou que uma das maiores inovações institucionais ocorridas no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 foi a criação dos conselhos municipais.

> A robusta construção de uma nova institucionalidade participativa na área social expressa na criação, em curto espaço de tempo, de mais de 45 mil conselhos municipais tripartites dos mais diversos setores, tais como criança e adolescente, emprego e renda, desenvolvimento rural ou assistência social (MELO, 2004:64).

O é interessante em observar nessa colocação é que o professor abordou os conselhos em um seminário que tratava do federalismo e gestão metropolitana. Acreditamos que, neste contexto, os conselhos municipais seriam um dos organismos, dentro do desenho institucional, encarregados da fiscalização do uso das verbas federais na ponta das políticas públicas. Eles também podem funcionar como mecanismos privilegiados de *accountability*, como elo para os demais órgãos, incluindo aí o Tribunal de Contas da União, como um mecanismo de monitoramento do tipo alarme de incêndio.

Utilizando a ideia de *accountability*, buscar-se-á entender como o funcionamento dos conselhos podem ser instrumentos, em construção sistemática, capazes de monitoramento e criação de diretrizes das políticas públicas que, quando atuantes, podem inclusive, trazer à tona temas para a agenda pública por vezes esquecidos como a aplicação da lei de uso e ocupação do solo urbano.

Também será apontado por que os conselhos municipais não são a respostas para todos os problemas, possuem deficiências práticas, entretanto, podem ser importantes peças para se atingir a *accountability* democrática. Embora a efetividade desses órgãos em determinados parâmetros (cooptação, forma de escolha dos conselheiros) ainda necessite de aprimoramento. Em relação a sua eficácia não há como negar que se trata de uma das maiores inovações institucionais do Brasil depois da redemocratização, apresentando ganhos incrementais através dos anos.

Mas como todo órgão do Poder Público, os conselhos municipais, por mais que busquem formas institucionais para um insulamento necessário, sofrerão forte determinação em seu funcionamento da Administração Pública local. Ou seja, novamente, observamos que a TEP é um método que possibilita observar que o jogo democrático é mais democraticamente jogado quanto mais democrático é o governo local.

Para se compreender a dinâmica das políticas públicas no Brasil, o modelo do federalismo adotado no país possui uma importância especial, podendo ser estudado como um grupo latente como já visto. Essa característica de “grupo latente” advém, sobretudo, da descentralização federativa, que comporta em si os pressupostos de autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos, o que incentiva o interesse próprio e as ações como o do *carona*, em oposição a ações coordenadas.

As ações coordenadas são necessárias sempre que há uma grande soma em jogo ou investimentos de longo prazo. As *transações voluntárias* possuem um baixo grau de coordenação e diminuem essa capacidade na medida em que os números de atores aumentam. O Estado, por sua vez, se apresenta como o principal fomentador de coordenação pelos recursos críticos

que possui tais como a capacidade de legislar, o monopólio do uso legítimo da força, os instrumentos fiscais, entre outros.

O desenvolvimento econômico ou social desta desenvoltura só é possível através de ações coordenadas. Para elaborar um desenho federativo institucional que tenha como equilíbrio a cooperação é necessária a criação de mecanismos capazes de modificar os comportamentos dos atores envolvidos. Um dos mecanismos mais eficazes para a cooperação do grupo latente são os incentivos seletivos. No caso das políticas públicas brasileiras os incentivos de natureza econômica, vinculados a repasses voluntários vetorialmente da esfera central para a local, apresentaram alta eficácia na criação de regras de coordenação incluindo aí a formação e manutenção dos conselhos municipais.

Por um lado, critica-se o sistema tributário-fiscal brasileiro por não dividir os recursos arrecadados de forma que os entes federativos, principalmente os locais, possam ser capazes de suprir o enorme número de atribuições a eles impostas pela Constituição Federal de 1988. A necessidade de ajuda do ente central seria uma intromissão a sua autonomia. Porém, é justamente por não possuir os recursos necessários, e, portanto, se verem obrigados a abrir mão de parte de sua autonomia é que a coordenação se torna possível. Essas ações coordenadas necessitam da atuação do Estado, logo, tanto a classe política, como a burocracia e os gestores de recursos públicos passam a ter um papel não só estratégico como também competências que lhe atribuem muito mais poder do que a grande maioria dos cidadãos comuns; esse poder deve, portanto, de alguma forma ser limitado em alcance e quantidade.

O principal instrumento para tanto é o sistema normativo, através do que se convencionou chamar de *rule of law.* Todavia, a lei não pode contar exclusivamente com o poder de auto-normatividade do sistema normativo, uma vez que os atores (possuidores de recursos críticos) envolvidos em determinado conflito de interesses não respeitarão a institucionalidade do Estado se observarem que estão sendo sistematicamente privados de ganhos. A *rule of law* deve incorporar o sistema político no qual se encontra levando em conta a assimetria de poder. Ao mesmo tempo, deve criar mecanismos que o permita coordenar esses interesses sem virar refém dos mesmos.

O regime democrático de direito, levando em conta a importância do constitucionalismo, representa um divisor de águas no processo de limitação de poder. Primeiro, por que em um regime democrático de direito, a *rule of law* opera segundo divisão de competências pré-estabelecidas no ordenamento jurídico, o que fortalece o princípio da legalidade administrativa, que se relaciona com atos administrativos vinculados e discricionários e a responsabilidade objetiva do Estado.

As regras formais do sistema de obtenção do poder político, isto é, as eleições, contribuem para a limitação dos usos de recursos e do poder das máquinas partidárias, contribuindo, inclusive, quando observadas, para a estabilidade do sistema. Apesar das eleições serem necessárias para a estabilidade do regime democrático, estas não são suficientes. Nos intervalos eleitorais são necessários outros mecanismos de limitação de poder que colaborem para a estabilidade do sistema. Basicamente estes mecanismos são institucionais e possibilitam a previsibilidade das ações e sua coordenação.

Nas novas democracias se pensou que o regime democrático por si só pudesse ser capaz de realizar tais tarefas e ainda converter velhas gramáticas socialmente lesivas para uma gramática política que levasse em conta o aspecto mais universal e plural das relações sociais e políticas. Percebeu-se que se essa mudança dependia da qualidade da democracia. Não seriam somente as regras formais de sucessão que teriam tais efeitos, mas sim as instituições democráticas que, nos períodos intereleitorais, limitam o poder político e estabilizam o sistema. Tais mecanismos formam parte do conjunto que compõem a *accountability*, tanto na sua dimensão de *answerability* como de *enforcement*.

A avaliação das políticas públicas neste trabalho se deu sob o enfoque da eficácia que, segundo Arretche (1998:34):

> "(...) entende-se a avaliação da relação entre objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para a sua implementação e aqueles efetivamente empregados".

Como nossa proposta foi a de delimitar a rede institucional de *accountability* entre os entes federativos tomando os conselhos municipais por instrumento dos sistemas nacionais de políticas públicas, foi possível observar a eficácia de tal rede, uma vez que a grande maioria dos municípios inseridos nas políticas coordenativas (seja de repasses federais ou mesmo no repasse de parte do ICMS em relação aos estados-membros) criaram e mantiveram seus conselhos municipais.

Já a análise de efetividade, segundo Arretche (1998:32):

> (...) entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

Consoante esta perspectiva, a tese não se propõe a avaliar a dimensão dos impactos causados pela instalação desta rede nas principais políticas de bem-estar social em todo território brasileiro. Este tipo de pesquisa aqui é impossível. O que se observa mais comumente são estudos de efetividade de um conselho isolado de um determinado município ou pesquisas sobre conselhos selecionados de determinado município ou, ainda, estudos comparativos entre alguns conselhos municipais.

Entretanto, uma pesquisa que busca esclarecer a efetividade global da ação dos conselhos municipais e seus impactos na qualidade de vida dos cidadãos ainda é inexistente.

Com este diagnóstico, o atual capítulo traça um quadro da rede institucional da *accountability* horizontal no Brasil em relação às políticas públicas, se dedicando a compreender a posição dos conselhos municipais nessa rede. Assim, será possível incorporar os conselhos municipais em um estudo empírico em relação ao Tribunal de Contas da União.

3.1. Instrumento de coordenação: repasses de fundos federais.

O regime militar iniciado em 1964, por falta de regras claras, pela supressão da forma legítima de mobilização política regulada por um sistema normativo, pela falta de comunicação entre o governo e as demandas da sociedade, gerou na arena política formas de pressão fundamentadas na ilegitimidade e à margem do regime, ou seja, através das ações possíveis naquele momento: as passeatas dos estudantes, o movimento armado das organizações de esquerda, as greves dos operários e o patente endurecimento do golpe militar.

Dessa forma,

> (...) seja por causa do peso que a experiência autoritária ainda exerce sobre essas sociedades, seja por causa das dificuldades que as forças políticas relevantes comprometidas com o projeto democrático enfrentam para dar conta das suas tarefas estratégicas, o terreno é essencialmente movediço (MOISÉS, 1989:120)

No Brasil, o processo de transição democrática nos meados dos anos de 1980 sobreveio de acordos firmados entre as principais correntes políticas.

De um lado, estavam os militares desgastados, porém fortes o suficiente para impor a exigência de uma passagem de governo que não conflagrasse uma derrota do regime através do voto popular e, também, interessados em elaborar uma transição que de certa forma sustentasse as forças políticas a eles ligadas nas esferas de poder, até mesmo como forma de precaução de um possível futuro questionamento.

Do outro lado, apresentavam-se setores políticos democratas moderados que, fortalecidos pela campanha das *Diretas Já*, se satisfizeram com a ideia de transição pactuada que viesse a garantir a estabilidade institucional, a fixação dos processos e das regras do jogo democrático, visando ganhos futuros.

Nesse contexto, em busca de solucionar tais dilemas institucionais da consolidação democrática, formou-se a Constituinte de 1986 que, mesmo conturbada, tanto pelas forças conservadoras que desapreciavam o processo

constituinte visando à anulação das conquistas sociais, como dos setores de esquerda que sentiam uma predominância no texto constitucional das forças conservadoras (MOISÉS, 1989:152), logrou promulgar uma constituição com caráter democrático em 1988.

A nova Constituição brasileira de 1988 foi denominada pelo então presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães, como a *Constituição Cidadã*. De fato, o texto constitucional brasileiro privilegiou, já nos primeiros capítulos, os direitos fundamentais, incluindo também os direitos sociais, deixando para tratar da organização do Estado – objeto típico das constituições – em capítulos posteriores.

Também foram garantidos os mecanismos de defesa contra os abusos do Estado, os chamados remédios constitucionais, como o mandado de segurança, o mandado de injunção, o *habeas corpus* e o *habeas data*. A participação popular e os mecanismos de participação direta foram contemplados nas figuras do plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular.

Os necessários freios e contrapesos foram estabelecidos. O Ministério Público se alçou a um órgão estatal regulador incumbido da fiscalização do regime democrático, ou seja, o Brasil passou a ter formalmente os pressupostos para se incluir em uma poliarquia. Porém, dentre este conjunto de medidas constitucional-legais, que contribuem para a formação do Estado democrático brasileiro, algumas colaboraram de forma especial para a formação dos conselhos municipais. Serão esses os pontos constitucionais de destaque: a vinculação da gestão local com fundos federais voltados para políticas públicas determinadas.

A instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para a introdução das experiências dos conselhos gestores municipais no Brasil. Estes conselhos municipais nascidos como uma inovação institucional da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais que a regulamentam foram

> Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002:50).

Deste modo, o que se observa no Brasil é uma replicação do sistema nacional de saúde, ou seja, do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.142/90), para as áreas de educação – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Lei nº 9.394/96) - e assistência social – Política Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/93).

Todas essas políticas e respectivas legislações instituíam como necessário o princípio da participação popular, o que representou significativos ganhos para os movimentos sociais. “Cada uma dessas legislações estabeleceu a participação de uma forma diferente, mas a partir dos anos 90, todas essas formas de participação ficaram conhecidas como conselhos” (AVRITZER, 2006:38).

A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi “resultado de uma intensa mobilização social que teve início em São Paulo, em meados de 70, ganhando visibilidade nacional no início dos anos 90” (TATAGIBA, 2002:51) e possui, no art. 198 da Constituição Federal de 1988, a definição de suas diretrizes.

> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
>
> I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
>
> (...)
>
> III - participação da comunidade.

Como é possível observar, o inciso III acima estipula a participação da comunidade na organização do sistema. Nesse intuito, buscando aliar essa participação a uma forma mais efetiva de controle do repasse de recursos federais. Os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

estipularam que esses recursos seriam repassados através de um fundo (Fundo de Saúde) gerido por um conselho (Conselho de Saúde).

> Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
>
> Art. 77. (...)
>
> III– (...)
>
> § 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

A Lei Federal de nº 8.142/90, específica do setor e produzida para reger o Sistema Único de Saúde (SUS), também manteve o formato dos conselhos.

> Lei Federal nº 8.142/90
>
> Art. 1º. (...)
>
> §2º. O conselho de saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política pública de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

No mesmo sentido, é possível encontrar, na CF/88, no artigo 204, relativo à política de assistência social, o princípio da participação:

> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
>
> (...)
>
> II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social, estabelece da seguinte forma o conceito de gestão participativa:

> Art. 6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos
>
> I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva (...)
>
> III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
>
> IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; (...)
>
> § 2º. O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

Já para a política de educação, a Constituição Federal estabelece que:

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
>
> (...)
>
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Além disto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) estabelece o princípio da gestão democrática nos seguintes termos:

> Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
>
> (...)
>
> II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

É certo que os conselhos não precisam estar vinculados a um fundo federal, ou de qualquer outro tipo para existir, visto que o município possui autonomia administrativa. Porém, foram os conselhos que se ligaram a fundos, principalmente os de saúde, de educação e de assistência social, que serviram para a expansão do modelo nas mais variáveis áreas temáticas, como turismo, carnaval, meio ambiente, transporte, entre outros. Embora de fato, pelos dados observados o que os consolidam e mantém são os incentivos seletivos.

No primeiro capítulo foi possível mostrar como a coordenação é importante quando realizamos em uma breve comparação de eficácia em relação a práticas participativas ligadas a incentivos seletivos e aquelas nas quais a autonomia municipal federativa não foi tocada, qual seja, a que diz respeito à competência do município em legislar sobre questões urbanas. Agora analisaremos a legislação constitucional e infraconstitucional de tal política.

Observemos o que consta no art. 182 da Constituição Federal:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.

As diretrizes gerais relacionadas a essa questão foram fixadas na Lei nº 10.257/01 conhecida como o Estatuto da Cidade. Referido estatuto possui um capítulo exclusivo para tratar do tema da gestão democrática da cidade.

> Capítulo IV - Da Gestão Democrática da Cidade
>
> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
>
> I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (...)

Como não existe um fundo federal ou estadual voltado para o desenvolvimento de uma política sistemática de urbanismo não é significativo o número de conselhos que tratam do tema se comparados à criação, à manutenção e ao desenvolvimento dos conselhos de saúde, assistência social e educação. Ainda que a metodologia utilizada pelo instituto de pesquisa IBGE seja questionada por Avritzer, uma vez que existem conselhos meramente formais que não funcionam de fato, o próprio autor conclui que esta estatística “não deixa dúvidas sobre a proliferação de conselhos no Brasil democrático” (AVRITZER, 2006:39). Em outras palavras, a eficácia dos sistemas nacionais

em relação à criação de uma rede formal entre os entes federados via incentivos seletivos obteve eficácia[19].

3.2. Os conselhos municipais e seu papel na coordenação de políticas públicas

Segundo Avritzer, os conselhos são "instituições híbridas nas quais há participação do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua" (AVRITZER, 2006:39). Verifica-se assim, que, por suas características, os conselhos têm se multiplicado pelo Brasil como gestores das mais diversas políticas e como sinônimo de gestão democrática sendo que quando vinculados a um incentivo seletivo econômico estes tendem a não só ser criados em maior número como também estabilizarem a sua existência. O formato dos conselhos municipais gestores, ao congregar elementos da autonomia da descentralização administrativa, da coordenação e da competência em inserir a participação popular na gestão das políticas públicas, com o objetivo de uma maior efetividade em sua implementação (CUNHA, 1997:96), fez com que, diante do panorama da redemocratização brasileira, estes órgãos fizessem parte de um conjunto de inovações institucionais que

> (...) refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder (AZEVEDO e ANASTASIA, 2000:03).

Dentre as características observadas nos conselhos e que são importantes para o atendimento das expectativas sobre tais órgãos, pode-se citar "a sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu

[19] Outro programa muito conhecido pela sua inovação ao tratar da participação democrática foi o Orçamento Participativo, que requeria somente a iniciativa do município sem nenhum tipo de coordenação de entes centrais. O cenário do Orçamento Participativo, segundo aponta Avritzer (2002), entre 1997 e 2000, demonstra que ocorreram 140 gestões municipais que adotaram o orçamento participativo, ou seja, 2,5% dos municípios brasileiros. Segundo explica Larissa e Martins (2011), o Orçamento Participativo foi "do encanto inicial (do início dos anos 1990) ao marasmo de meados dos anos 2000, até o quase total desencanto atual, o OP descreveu uma trajetória que não permite apostar na sua sustentabilidade ao longo do tempo, pelo menos no caso brasileiro".

grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas" (CUNHA, 1997:96). Estas sugerem maiores ou menores chances de êxito para a resposta ao desafio da democracia. Sob essa perspectiva, duas são as faces da moeda: a participação e a representação; são essas as variáveis em torno das quais as demais questões gravitam.

Conceitualmente, os conselhos municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local (GOHN, 2001:11; AVRITZER, 2006:39). Segundo Di Pietro (2004:428), órgão público é "uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado". Por conseguinte, os conselhos municipais, no que tange ao resultado de suas deliberações, fazem com que as vontades, os interesses agregados ou consensualizados dos participantes, inseridos na arena de discussão, passem a ser a vontade do próprio Estado.

Assim, se os conselhos gestores são órgãos públicos, estes são, como conceitua Bucci (2002:329), "órgãos públicos de natureza *sui generis*", uma vez que, apesar de as atividades dos conselhos darem-se em um contexto sócio-político de descentralização, eles acabam inseridos em outro processo, o de desconcentração, por meio do qual há a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente. "As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros" (DI PIETRO, 2004:349).

A peculiaridade dos conselhos gestores, pelo menos os de natureza deliberativa, em relação aos outros órgãos da administração, consiste em que sua atuação não está hierarquicamente vinculada ao governo local. As secretarias municipais, as assessorias locais, as fundações públicas são controladas pelo órgão central da administração, isto é, pelo poder que este possui de nomear, exonerar os cargos de liderança e de estabelecer as diretrizes de atuação da administração como um todo.

Além disso, se tomarmos a questão da desigualdade federativa, na qual a principal crítica é de que os entes locais se subordinam aos mandos dos entes centrais, a criação dos conselhos municipais, que teriam uma função de controle da Administração Pública municipal, colaboraria para o engessamento

da sua autonomia. Por outro lado, se for levado em conta a função participativa do conselho municipal, esta diminuiria a subordinação do ente local para com o ente central, uma vez que a utilização das verbas “por mais que carimbadas” não são predeterminadas caso a caso, tendo o conselho (um órgão do Executivo municipal) a discricionariedade de alocar as verbas do fundo segundo um plano e diretrizes construidas no próprio município, e não imposta pela União ou estados-membros.

Como seriam possíveis a ampliação da vocalização das preferências dos participantes e o controle público do exercício do poder se os conselhos municipais fossem objeto da hierarquização originária da desconcentração? Os constrangimentos necessários para produzir o sentimento de conjunto do governo impediriam a ação autônoma dos representantes da sociedade organizada frente ao Poder Executivo local, prejudicando uma elaboração participativa das diretrizes das políticas públicas e do controle público de suas execuções. Por isso, a formulação de conselhos municipais como gestores de políticas públicas está intimamente combinada com os processos democráticos de participação e institucionalização da arena política.

> Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. É essa dinâmica societária que fortalece a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político (RAICHELIS. 2006:06)

O que se mostra original nessas experiências dos conselhos municipais é a interação entre Estado e sociedade ensaiando um novo modo de utilização do poder político. Isto é, a governança democrática que envolve “ademais das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (AZEVEDO e ANASTASIA, 2000:02).

Os conselhos municipais gestores modificaram a gramática política e a identificação de setores da sociedade organizada com o governo. Antes excluídos da vida política institucionalizada, esses setores passam a reclamar cada vez mais a sua aparição no espaço público. Essa reivindicação vincula-se na sua origem com o novo associativismo, representado por um novo padrão de ação coletiva e de ocupação do espaço público surgido no início da década de 1980, que com novas formas associativas privilegiaram a pluralidade que se formava através de afinidades, de identidades ou compartilhamento de valores, dos quais fazem parte os movimentos de gênero, de etnia, de defesa do meio ambiente, de proteção à infância, entre outros (AVRITZER 1997:163; BOSCHI, 1987: 41).

A mudança de padrão da ação coletiva também se verificou nas formas de participação popular, a tipologia de participação restrita ou instrumental e de participação ampliada ou neocorporativa realizada por Azevedo e Prates já se tornou referência na compreensão dos modelos participativos na realidade brasileira.

A participação restrita ou instrumental ocorre quando a sociedade de baixa renda organizada, em associações de bairros, e outros tipos de agrupamentos comunitários, entra em negociação com o poder estatal para suprir uma demanda pontual, de curto prazo, de bens de consumo coletivos. O Estado incentiva tal organização da população e, através dela, emprega uma política de parceria em que a população participa com mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada, enquanto o Estado, em contrapartida, oferece uma soma de recursos muito aquém das demandas existentes.

As críticas a esse tipo de participação são várias: primeiro, ela se reveste das formas clientelistas tradicionais, e, perversamente, exige da parcela de menor poder aquisitivo da população uma contrapartida que deveria ser de responsabilidade do próprio Estado. Por fim, a grande maioria da população não estaria envolvida nesse tipo de participação se o aparelho do Estado atendesse à sociedade dentro das suas funções básicas.

Entretanto, essas críticas não devem resvalar para análises maniqueístas dos programas públicos que utilizam essa forma de participação do público alvo, pois elas podem, também, apresentar vários aspectos

positivos, podendo-se, entre outros, destacar: a disponibilização de recursos em áreas extremamente carentes de serviços públicos; o subsídio do poder público na alocação de recursos em questões reconhecidas como prioritárias pela população para aquela área; e permitir ganhos não esperados de cidadania (AZEVEDO e PRATES, 1991:137).

Por outro lado, os Conselhos se enquadrariam na denominada participação ampliada ou neocorporativa. Esse segundo modelo refere-se à capacidade dos grupos de interesse e movimentos sociais de

> (...) influenciar, direta ou indiretamente, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. Trata-se aqui, à semelhança do que ocorre no cenário dos países capitalistas centrais, de um efetivo envolvimento direto de setores organizados da sociedade na arena decisória do Estado (AZEVEDO e PRATES, 1991:136).

Os conselhos municipais gestores focam a sua atuação na reivindicação da inclusão de novos atores no processo de participação e na demanda pela inserção de novos temas na agenda política. A democratização vista como coordenação desse processo possibilita que temas, como o meio ambiente, possam dispor de um espaço de debate público.

> Os processos de libertação e os processos de democratização parecem partilhar um elemento comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local (SANTOS e AVRITZER, 2002:59).

Presume-se que uma mudança de paradigma dessa natureza, que gera uma complementaridade entre a democracia representativa e democracia participativa, reconheça na aprovação do governo uma das bases para a sua legitimidade (SANTOS e AVRITZER, 2002:76), já que os conselhos municipais gestores atuam no espaço público, primeiramente empenhando-se em determinar as diretrizes gerais de uma política pública específica e, posteriormente, em levar o Poder Executivo a ceder o poder de decisão, de deliberação, para a sua instância de atuação. A participação democrática se amplia ao conjugar as formas tradicionais de participação, como a escolha de

governantes e a pressão para que estes sejam responsivos, com as formas de deliberação popular (dimensão da *answerability* da *accountability*).

A passagem do poder de decisão política para os conselhos municipais gestores fez com que estes passassem a ter suas decisões coletivizadas, o que significa dizer que estas são vinculatórias ao público a que se destinam. Surge assim o que Sartori (1994:291) identifica como as duas esferas da decisão coletivizada: um órgão decisório que delibera em nome de todos e um grupo externo destinatário das deliberações e exposto aos riscos das mesmas.

Enquanto o grupo externo se encontra exposto aos riscos das deliberações, o órgão decisório deve arcar com os custos decisórios, de natureza procedimental relacionados à "baixa produtividade, a ineficiência, o imobilismo e a paralisia" (SARTORI, 1994:291).

A equação entre custos decisórios e riscos externos é dada da seguinte forma: uma vez que os riscos externos só atingem ao grupo externo, quanto maior for o número de membros do órgão decisório, menor será a incidência do risco externo, porém maiores os custos decisórios. Os custos decisórios aumentam nessa equação, uma vez que o processo decisório não pode ser agregativo, pois os processos agregativos só ratificam o que já foi decidido. O processo decisório deve levar em conta sujeitos "independentes, e autocontrolados, livres para se expressar" (SARTORI, 1994: 291), pois quanto maior o número de sujeitos se expressando na mesma arena, maiores os custos decisórios.

O esforço na busca da solução dessa equação é encontrar um equilíbrio ótimo que possibilite a queda dos riscos externos e a não elevação dos custos decisórios. A resposta de Sartori se encontra na representação:

> A chave é a representação: pois apenas a redução drástica do universo dos representados para um pequeno grupo de representantes permite uma redução importante dos riscos externos (de opressão) sem agravar os custos decisórios. (SARTORI, 1994:298).

O autor demonstra a importância do nível de representação tanto em relação aos riscos externos, como dos custos decisórios. Porém, a resposta à equação de Sartori alça para o conselho o problema que ele veio solucionar,

qual seja, o problema da representatividade, pois o dilema-chave da representatividade é o da legitimidade da sua representação.

Os conselhos municipais gestores se apresentam como uma alternativa para a insuficiência dos sistemas eleitorais representativos na garantia de um mínimo normativo da representação, no qual o representante deva “atuar em favor do interesse do representado” (LAVALLE ET ALL, 2006:58). Essa insuficiência proveniente da complexidade da sociedade moderna, que torna irrealizável a transitividade das preferências pela simples agregação eleitoral (*teorema da impossibilidade*), traz à tona outras questões ligadas à legitimidade da representação, ou à representatividade.

> A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a produção de novos problemas, relacionados: (1) à natureza dos laços que unem representados e representantes; (2) à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões; (3) e à vontade e à capacidade de os segundos efetivamente agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses (ANASTASIA e NUNES, 2006:18).

Os conselhos municipais gestores, embora não sejam instâncias de representação clássica, como o Poder Legislativo e o Poder Executivo, de forma semelhante enfrentam o problema da representatividade, uma vez que passam a existir regras para estabelecer quem pode participar do processo decisório e como este deve ser realizado. A representatividade é uma garantia de que as decisões coletivizadas no conselho serão legitimadas, caso contrário os setores prejudicados buscarão alternativas para a consecução dos seus objetivos. Assim, quanto mais consensual e democrática for a representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política (ANASTASIA e NUNES, 2006:28).

Recai sobre a forma de escolha das entidades não vinculadas ao governo municipal a principal base da construção de uma representatividade sólida. São basicamente quatro as maneiras mais comuns de se estabelecer uma entidade como parte integrante de um conselho: a) pela lei; b) pela plenária com seus pares; c) pela escolha do prefeito; d) pela forma mista, a qual conjuga mais de uma forma de escolha. Cabe ressaltar que não existe *a*

priori uma melhor forma de escolha, pois sempre existirão lacunas na representação, porém a ideia é que as entidades sejam as mais representativas possíveis dos setores da sociedade ligados ao tema do conselho. Com esse parâmetro, o da representatividade, será realizada adiante uma sucinta análise de cada forma de escolha.

A escolha pela lei se dá pela fixação de um rol taxativo determinando previamente quais serão as entidades representantes da sociedade no conselho. Nesse caso, há um engessamento da formação, uma vez que as entidades listadas não podem ser alteradas senão por decreto. A escolha pela lei, ainda que originária de um amplo debate, apresenta duas desvantagens principais em relação à representatividade. A primeira e mais óbvia é a impossibilidade da ampliação da representação via escolha dos representantes no conselho. Uma segunda desvantagem se encontra na possibilidade de um sentimento de posse da cadeira por parte das entidades representantes, o que lhe fornece um poder de barganha para defender seus interesses em detrimento da representação do setor ao qual está ligado, uma vez que não existe nenhum controle sobre a sua atuação.

Já as escolhas realizadas por meio de plenárias entre os pares possuem diversas vantagens. A primeira é a de ser um espaço de convivência, de argumentação, de posição de estratégias, de embates entre os mais diversos setores sociais, o que propicia uma vocalização para as várias entidades, aumentando o nível de representação, uma vez que a escolha dos representantes depende da efetiva participação de todos os interessados. Uma segunda vantagem é que a plenária pode funcionar como uma forma de controle das entidades que estão representando as demais. Porém, as sessões plenárias não são garantia do pressuposto da maior representatividade possível, pois elas podem ter um efeito perverso, qual seja o de enviar entidades que compartilham os mesmos valores, deixando fora do processo entidades que pensam diversamente da maioria, mas que são importantes em relação à dinâmica da política.

A livre escolha pelo prefeito é a prática menos democrática, uma vez que, se todas as entidades se submeterem a esse tipo de escolha, não haverá espaço de interação prévia entre as várias entidades. O prefeito pode, nessas

circunstâncias, aparelhar o conselho, escolhendo apenas as entidades que se comprometam com sua maneira de agir e de pensar.

Porém, no tipo de escolha mista, a possibilidade de o prefeito indicar algumas entidades pode ser causa de aprimoramento da representatividade ao atribuir representação a quem estava excluído. A forma mista de escolha de conselheiros possui a vantagem de trabalhar, caso a caso, mas também pode gerar distorções de representatividade. Logo, o mais importante é observar como os formatos de escolha são construídos, a fim de dar efetividade ao funcionamento do conselho.

Por fim, cabe pensar se a participação direta e a representação podem se complementar. Não há como negar a dimensão da participação direta nos conselhos, porém os atores que participam são coletivos. Ressalte-se que não se trata da participação da população, caso em que se reproduziria o dilema democrático que o conselho busca resolver. Porém, por serem atores coletivos que representam uma coletividade, quanto mais representativa as coletividades da cidade ligadas ao tema, menores os riscos externos.

Uma maneira de como esse processo funciona pode ser observado onde existe um conselho municipal de proteção ao meio ambiente, em que os atores coletivos ligados ao tema, na maioria das vezes, têm garantida a sua representação, sejam aqueles ligados ao capital imobiliário, sejam aqueles ligados aos setores preservacionistas.

Porém, um grupo externo específico, como os proprietários de lotes nos quais se estabeleceram coeficientes de preservação, em regra, não possuem representação, uma vez que o ato administrativo dá-se individualmente, o que equivale a dizer que, para a defesa dos seus interesses, eles comumente utilizam uma representação derivada, quer dizer, buscam dentre os variados interesses os que mais se aproximam dos seus.

O escopo normativo de que as políticas públicas serão mais bem formuladas e a ação estatal mais responsiva, se os vários interesses da sociedade organizada se encontrarem representados, e eles, ao lado do Estado, deliberarem sobre as diretrizes políticas da área determinada e a

fiscalizarem, foi o motivo pelo qual esses órgãos funcionam como o *alarme de incêndio* das políticas públicas nos sistemas nacionais.

O desafio do sistema democrático de legitimar as chamadas políticas públicas participativas como um aprimoramento da representação teve nos conselhos uma alternativa (juntamente, com Fóruns, Conferências de políticas setoriais, entre outros instrumentos) de teoricamente ampliar o jogo democrático, sem desconsiderar a centralidade do sistema de representação política clássica.

Assim, em relação aos conselhos de políticas setoriais - vistos de uma perspectiva de *ideal tipo* weberiano - espera-se, entre outros, os impactos positivos a seguir delineados.

A interação da sociedade organizada e do Poder Público forma um diagnóstico dos problemas e das prioridades da população, que num primeiro momento parece ser mais real do que as demandas que são levantadas pelas secretarias dentro dos gabinetes. Dessa forma, os conselhos podem minimizar os efeitos políticos negativos apontados por Weber quando as lideranças são substituídas por burocratas, fazendo com que a população fique afastada das causas públicas.

As decisões do Poder Executivo podem ser fiscalizadas pelos Conselhos, e isso repercute, por parte da sociedade organizada, em uma ampliação da visão da atuação do governo em relação às necessidades locais, muitas vezes fazendo com que a prioridade dos próprios conselheiros modifique-se para uma perspectiva mais ampla, global, da política pública.

A consequência desse processo é a formação de uma relação mais cívica, a geração de uma confiança por parte dos atores envolvidos, que passam a buscar maneiras racionais e reflexivas como base para a resolução dos conflitos, formando, assim, uma cultura democrática, responsiva, capaz de minimizar os dilemas da ação coletiva.

Os ganhos são efetivados, porque as jogadas são reiteradas, ou seja, o contato do Poder Público com a sociedade organizada é sistemático e não pontual. A prática contínua pode direcionar as decisões, constituindo uma política com efeitos de curto, médio e longo prazo, possibilitando um aumento

de confiança entre os conselheiros a cada deliberação, fazendo com que se aumentem as informações disponíveis e se aprimore a capacidade de avaliar os resultados das deliberações.

Essa acumulação pode ser tida como um capital social, segundo o conceito de Putnam (1996), pois a estabilidade gerada possibilita o rompimento com o cálculo de ação puramente individual e imediato. A participação e a confiabilidade nos demais atores fazem com que a incerteza das deliberações do conselho seja menor do que o custo da deserção. O conselho como um grupo intermediário, faz com que a participação, a representação e a organização de todos os interesses e valores envolvidos no tema sejam pressupostos de alcance de uma política pública consensual e efetiva.

A possibilidade de ampliação dos interesses já organizados para outros tangencialmente semelhantes, pode diminuir os riscos externos da política pública em questão, além de não aumentar os custos decisórios, como salienta Sartori.

O *querer negociar* já significa a não expectativa de ganhar tudo, o que possibilita a predisposição de aceitar o outro como possuidor de capacidade deliberativa, ou seja, capaz de legitimar sua posição através de argumentos. A tomada de posição no plano institucional amplia o caráter ilocutório da fala dos diversos atores resultando numa maior responsabilidade dos formuladores da política pública em relação aos seus resultados e efeitos.

Destacadas todas essas possibilidades positivas – diversas delas constatadas, pelo menos parte, nas políticas sociais - é importante ressaltar que o Poder Executivo local possui um papel de extrema importância em toda essa análise. Em outras palavras, mesmo imaginando *in limine* um desempenho ideal de um Conselho, nem assim ele pode substituir ou apagar a importância do Poder Executivo que implementa as diversas políticas setoriais. O sucesso que irá lograr determinado conselho muito dependerá da atuação da administração local, do teor democrático do governo, da relação das secretarias com os conselhos. Afinal, quem executa as políticas públicas é a prefeitura, de forma que as relações institucionais são fundamentais. Como a prefeitura arca com os ônus de fornecer uma secretaria executiva e de divulgar

as informações necessárias para as tomadas de decisão dos conselheiros, não há que se dizer que esta é substituída pela atuação dos conselhos.

Outra limitação refere-se às forças de composição dentro do conselho, que não são homogêneas, não possuem uma simetria. Isso significa dizer que os conselhos abrem uma grande possibilidade de consenso, mas um consenso conquistado, negociado, estruturado pela sua correlação de forças. Sem a representação das diversas forças, e sem considerá-las, a busca pela arena do tráfico de influência pode parecer mais atraente, o que esvaziará as decisões tomadas. Nesse caso, o funcionamento do conselho deve levar em conta as forças que o compõem, e ao mesmo tempo ser criativo o bastante para que a relação dessas forças seja a mais horizontal possível.

Com isso, percebe-se que os indivíduos afetados pelas decisões coletivizadas e outros segmentos sociais com menor capacidade organizativa acabam excluídos do processo, não possuindo uma representação dentro dessas instituições. Uma saída é a criação de mecanismos para que os agrupamentos organizados, que possuem uma maior possibilidade de atuar junto à esfera pública, ampliem sua capacidade de representação, com a utilização de instrumentos como as plenárias entre as organizações para a escolha dos representantes, a abertura das reuniões e a publicidade dos debates.

Por isso, mais eficazmente funcionará o conselho quanto menos depender do voluntarismo do governo. A presidência, quando escolhida pelos próprios conselheiros, pode, em um momento de maior restrição, funcionar como instrumento de pressão e fiscalização.

Enfim, os conselhos municipais não são a solução para todos os problemas da gestão local; não são as únicas formas de participação democrática e nem são necessariamente os melhores instrumentos de gestão de políticas públicas. Para uma efetiva gestão democrática, é necessária a combinação dos vários instrumentos disponíveis. No que diz respeito aos conselhos, tanto mais eles serão democráticos quanto a gestão municipal vigente for democrática. Para se lograr maior efetividade e possibilidades reais de mudança, além do apoio e integração da máquina pública, são fundamentais uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da

sociedade. Trata-se de perceber que em sociedades complexas o governo local está longe de possuir sozinho todas as respostas, para todas as demandas da sociedade.

O Executivo Local exerce o importante papel de estimular e coordenar a participação, oferecendo instrumentos para elaboração de agendas, e a formação de representações com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas políticas públicas específicas. Essa colaboração, aliada à importância dada pelos setores da sociedade na sua participação nas diretrizes da política pública e o esforço real dos conselheiros no sentido de promover ajustes que tragam os melhores resultados, pode indicar que a ideia de Schumpeter de que o nível de desempenho cai quando os homens lidam com a política, não é necessariamente verdadeira em todos os contextos.

Além disso, se tomarmos a questão da desigualdade federativa, na qual a principal crítica é de que os entes locais se subordinam aos mandos dos entes centrais, a criação dos conselhos municipais, que teriam uma função de controle da Administração Pública municipal, colaboraria para o engessamento da autonomia municipal.

Por outro lado, se for levado em conta a função participativa do conselho municipal, esta diminuiria a subordinação do ente local para com o ente central, uma vez que a utilização das verbas, por mais que sejam “carimbadas”, não são predeterminadas caso a caso, tendo o conselho (um órgão do Executivo municipal) a discricionariedade de alocar as verbas do fundo segundo um plano e diretrizes construídas no próprio município e não impostas pela União ou estados-membros.

Outro ponto importante é que, apesar do conselho municipal ser considerado, como foi visto, um órgão do Poder Executivo municipal, não é ele que é objeto de responsabilização pelo Tribunal de Conas da União. O TCU busca o conselho municipal como um aliado que se encontra na ponta de execução da política pública. Como o conselho municipal se apresenta como um órgão híbrido, pois, possui representação tanto do poder público, como da sociedade organizada, *a priori* trata-se de um lócus informacional diferenciado e privilegiado de políticas específicas. Os conselheiros não são representantes

de si mesmos, mas de setores organizados da sociedade interessados nessas políticas. O resultado disto é uma diminuição do custo participatório e uma maior possibilidade de diálogo com órgãos de outras esferas como o Ministério Público, os Tribunais de Contas do Estado, o TCU, entre outros.

Assim são os conselheiros representantes de interesses organizados da sociedade em determinada política, com um grau diferenciado de informação que buscariam o TCU em caso de alguma irregularidade. Essa é a lógica.

Com essas características, os conselhos municipais são vistos como importantes instrumentos da *accountability* e geradores da qualidade da democracia, além de possíveis realizadores de uma atividade instrumental de base para a coordenação dos sistemas nacionais de políticas públicas, pelo sucesso de sua presença em quase todos os municípios brasileiros servirem de *alarme de incêndio* no monitoramento e regulação dessas políticas.

4. O Tribunal de Contas da União e seu papel na coordenação das políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão constitucional, com sede no Distrito Federal e integrado por nove ministros, escolhidos da seguinte maneira: um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo alternadamente selecionados dentre os auditores e membros do Ministério Público do TCU, indicados em lista tríplice pelo Tribunal segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e dois terços, pelo Congresso Nacional. “Pela primeira vez o Executivo perde o monopólio do recrutamento do corpo deliberativo do Tribunal” (PESSANHA, 2004:13).

O controle externo federal no Brasil (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) está a cargo do Congresso Nacional auxiliado pelo TCU um órgão jurisdicional-administrativo com competências privativas. Essas competências conferidas constitucionalmente ao Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Legislativo, impacta o sistema democrático brasileiro em três aspectos essenciais.

O primeiro aspecto, já mencionado, trata das práticas de *accountability*, que invocam a transparência (informação acessível) dos atos políticos realizados pelos administradores públicos (os atos devem ser motivados) e a capacidade das agências de controle de impor um custo (sanções penais, pecuniárias, administrativas e políticas) aos agentes responsáveis pelas ações prejudiciais ao patrimônio público.

Pessanha é preciso em avaliar a questão,

> Além da elaboração de leis e representação de interesses, a fiscalização financeira e orçamentária integra o conjunto de atividades do Poder Legislativo. A ineficiência e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliadas a desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificam a criação de instituições superiores específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram, historicamente, duas formas distintas: o tribunal de contas e a auditoria geral (PESSANHA, 2004:14).

Outro aspecto caro ao sistema democrático brasileiro, ao qual o Tribunal de Contas da União está vinculado enquanto órgão auxiliar do Parlamento brasileiro com atribuição para fiscalizar e auditar as contas públicas federais, é

o mecanismo de *checks and balances*, necessário principalmente nos sistemas de governo presidencialistas, nos quais a divisão dos Poderes é notadamente marcada. Afinal, "o presidencialismo não custa repetir, é um sistema baseado na ideia de freios e contra-pesos" (SANTOS, 2003:33). Resumindo,

> Las Instituciones del Control Externo (ICE) desempeñan un papel irreemplazable en los sistemas democráticos. Asisten al poder legislativo en su labor de fiscalización del ejecutivo en un terreno clave como es el de la actividad presupuestaria y, por lo tanto, contribuyen de forma esencial al juego de equilibrio de poderes y al control de los gobernantes por los ciudadanos (CASTELLS, 2002:113).

O papel insubstituível dos organismos de controle externo no equilíbrio entre os Poderes ao qual Castells se refere acima ou, em outros termos, a relação entre democracia e controle externo, é exercido pelo Parlamento, auxiliado pela Corte de Contas, ficando evidente em momentos de retração da democracia, como ocorreu no período ditatorial brasileiro, no qual o Poder Executivo e os Tribunais se confundiam, gerando um claro prejuízo aos mecanismos de *accountability* e de cobrança de efetividade.

A tendência esperada é que um processo incremental de fortalecimento e crescente institucionalização das práticas democráticas propicie as condições necessárias (ainda que não suficientes) para uma maior independência do TCU e, portanto, a possibilidade de um modelo mais aberto de controle baseado em princípios como a participação, a descentralização, o compromisso, a responsabilidade e a transparência. O controle, dessa forma, busca superar o engessamento criado pelo sistema fechado, gerido por organizações de controle hierarquizadas, centralizadas e excessivamente burocratizadas. A gestão aberta busca a cooperação e conseqüentemente que o próprio modelo de controle possa ser um estímulo a procedimentos eficientes de gestão (ALBA, 2002:19).

O terceiro aspecto é uma conseqüência da ampliação do modelo do controle externo aberto, intimamente ligado aos estímulos a procedimentos eficientes de gestão, pois o Tribunal ao se tornar mais independente passaria a incorporar certos elementos do insulamento burocrático (NUNES, 2003:34), o que lhe conferiria uma área de competência para além do controle *strico sensu* – restrito à contenção do poder – possibilitando, igualmente, a cobrança de

eficácia e efetividade das ações sob a responsabilidade direta ou indireta do Executivo, ou seja, demandando nessa dimensão que o Estado use o seu poder legítimo para fazer com que as coisas aconteçam.

> Apenas recentemente, os arranjos do controle público sobre os seus agentes ganham novamente o interesse dos cientistas sociais. Isso se deve, em parte, à reorientação metodológica na área, que redescobriu a importância das instituições como fatores do processo político. Além desse neo-institucionalismo metodológico, a realidade em muitos países também mudou, fortalecendo a autonomia e a independência de instituições concorrentes, e criando novas instâncias regulatórias intermediárias. O sistema de controles horizontais não se limita às instituições centrais do sistema político, como o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Em áreas específicas, ele envolve uma série de instituições regulatórias intermediárias, caracterizadas por um alto grau de autonomia, e não sujeitas ao processo de controle popular, como o Legislativo ou o Executivo. (Speck, 2000:16).

O Tribunal de Contas da União, por esse ângulo, atua dentro do poder de justificação e legitimação do regime democrático, que se traduz em reconhecer e cobrar que as escolhas políticas difusas e coletivas legítimas sejam concretizadas, uma vez que estas são originárias de um governo eleito. Esse ponto pode ser ilustrado com a avaliação dos Programas de Governo realizada pelo TCU.

> O TCU, a partir de 1998, intensificou a realização de auditorias de natureza operacional, principalmente na modalidade avaliação de programa, visando contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e, ainda, aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos da implementação e dos resultados das políticas públicas (*Site* do Tribunal de Contas da União).

Mesmo com a competência constitucional para realizar por iniciativa própria, auditorias operacionais na Administração Pública presente desde 1988, somente dez anos depois da promulgação da Constituição, com o amadurecimento da democracia, foi possível ao Tribunal de Contas elaborar e instrumentalizar essas auditorias.

4.1. O Tribunal de Contas da União e suas diferentes auditorias

As auditorias operacionais se caracterizam pela coleta de múltiplos dados que possam descrever e caracterizar variáveis como a organização, as atividades e os resultados de determinado programa. O objetivo é que a ordenação e formalização desses dados possam subsidiar a avaliação do desempenho e colaborar com um aperfeiçoamento eficaz dos mecanismos de gestão.

A auditoria operacional é dividida em duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a auditoria de programas.

A auditoria de desempenho operacional, caracterizada pelo controle de contenção, analisa se a utilização dos recursos está sendo gerida de forma eficiente, com economicidade e se o cumprimento das metas orçamentárias previstas está sendo alcançado.

Já a auditoria de programas busca avaliar a efetividade dos programas, ou seja, se eles realmente estão acontecendo como previsto, se as informações de desempenho e resultados são verdadeiras, avaliando o desempenho dos gestores, para contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e seus efeitos práticos na comunidade abrangida.

O modelo aberto transcende o conceito de controle de contas tradicional, na medida em que procura articular a responsabilização dos agentes públicos com o aperfeiçoamento das ações governamentais. No caso do Brasil, as mais variadas políticas públicas estão sendo avaliadas sob esse prisma, podendo-se citar: o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; o acompanhamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; o Programa de Reinserção Social do Adolescente com Conflito com a Lei; o Programa Sistema Único de Segurança Pública e muitos outros.

O estudo do funcionamento do Tribunal de Contas da União e suas interações institucionais se justifica na medida em que a política regulatória fiscal, monetária e orçamentária, passa por mudanças que possuem como um do seus pilares o amadurecimento do regime democrático brasileiro. Nesse passo, o avanço do processo democrático levou o Tribunal de Contas da União a agir segundo um modelo mais aberto do controle externo que leva em conta

não apenas o viés de contenção, mas também dinâmica da efetividade, os instrumentos de *accountability* e os mecanismos de freios e contrapesos.

Por fim, outra justificativa para a inclusão do órgão se relaciona às influências do contexto político e institucional, o que significa dizer, que a forma de Estado decorrente de um federalismo com forte centralização na União, de um tipo de governo caracterizado por um presidencialismo de coalizão e de um regime político democrático que convive com as instituições formais estabelecidas, mas lida com obstáculos como o da representação, devem ser levados em contas na análise do Tribunal de Contas (*rule of law*).

Tais influências podem exprimir algumas externalidades, como o grau de competência técnica, que obstaculizariam a Corte de Contas a lograr um tipo de controle mais aberto, inclusive com tratamentos desiguais dependendo do ator, da clientela com a qual o Tribunal estiver interagindo.

O controle pressupõe uma comparação entre o *dever ser* e o *ser*. Em auditoria essa comparação possui um conceito próprio: *critério*. Será a partir do critério (padrões) que se poderá chegar a evidências ou achados.

O controle na administração pública é a capacidade que os mecanismos institucionais possuem em maior ou menor grau de vigiar, orientar e corrigir a ação administrativa que um Poder ou órgão possui como competência.

O controle externo, no Brasil, é todo e qualquer controle que alguém não pertencente a estrutura do órgão produtor do ato pode exercer. Assim, quem pode exercer o controle externo no Brasil são os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a sociedade (pessoas individualmente ou atores coletivos) e os Tribunais de Contas.

O controle externo realizado pelo Poder Judiciário ocorre, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, com a atribuição da competência para anular um ato administrativo à apenas duas pessoas: à própria autoridade emanadora do ato e ao Poder Judiciário (sendo que este deve ser provocado). Por outro lado, o controle externo exercido pelo Ministério Público independe de qualquer provocação como se dá com a ação civil pública cujo ajuizamento é de sua competência.

Em relação à sociedade, o controle externo se concretiza mediante provocação do Poder Judiciário, do Ministério Público ou do TCU. Assim, sociedade pode provocar o Judiciário com a propositura de uma ação popular (art. 5º, CF/88). É o chamado controle social, que se dá também através de arranjos participativos como no caso dos conselhos municipais.

No caso do TCU, o parágrafo 4º do artigo 74, da Constituição de 1988 estabelece que o instrumento que o cidadão pode usar para provocar o TCU é a denúncia. Também possuem legitimidade ativa para apresentar denúncia junto ao TCU as associações, os partidos políticos, os sindicatos, não cabendo aqui as restrições do mandato de segurança coletivo[20]. Igualmente as manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU têm a capacidade de provocar a ação do Tribunal.

Os Tribunais de Contas só atuam no aporte de recursos ao qual estão vinculados federativamente. Essa é a regra geral: cada Tribunal de Contas somente atua no auxílio ao Poder Legislativo em sua esfera de governo. Já o Poder Legislativo somente se preocupa com as verbas de sua esfera de governo.

Porém, o Tribunal de Contas da União possui uma abrangência federal, não estando restrito simplesmente à União, pois tutela todos os bens federais como os pertencentes ao Banco do Brasil, às autarquias e fundações, além de poder adentrar com suas competências onde estiverem sendo geridos recursos federais. Isto significa que através de repasses voluntários ou fundos federais o TCU é capaz de se tornar uma instância fiscalizadora para além da autonomia federativa.

Em relação a sua atuação, o Tribunal de Contas da União pode tomar tanto decisões administrativas (art. 5º, inciso XXXV, CF/88), como decisões judicantes (art. 71, inciso II, CF/88). Estas diferentemente daquelas não podem ser revistas por outras pessoas.

[20] O artigo 5° da CF/88 dispõe em seu inciso LXX que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Pensando em relação à posição institucional do Tribunal de Contas da União, não há subordinação entre este e o Congresso Nacional, pois ambos são órgãos independentes, ou seja, são órgãos que possuem sua competência dada pela própria Constituição. Como já salientado anteriormente, compete ao Poder Legislativo realizar o controle externo federal e ao TCU auxiliá-lo nesta função, mas cada um com competências constitucionais específicas.

A Constituição Federal de 1988, em relação ao controle externo das contas públicas federais, ajustou uma jurisdição abrangente, incluindo a Administração direta e indireta federal, bem como as pessoas (físicas ou jurídicas) que de alguma forma lidam com o erário federal.

4.2. As competências constitucionais do Tribunal de Contas da União e sua atuação

As competências do TCU estão dispostas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 entre as quais cabe destacarmos: a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República; o julgamento das contas dos administradores públicos da administração direta e indireta; a realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas da administração direta ou indireta.

Entretanto, as competências do Tribunal de Contas da União não se limitam às estabelecidas constitucionalmente, sendo encontradas também em outras legislações infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 8.666/93 - Licitações e contratos, e a Lei nº 9.755/98 - Contas Públicas, Lei nº 8.443 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, o Regimento interno do Tribunal de Contas da União, entre outros atos normativos.

Ainda em relação às competências do TCU, cabe uma consideração quanto às contas do Governo da República compostas pelas contas prestadas pelo Presidente da República, pelos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores e pelo Chefe do Ministério Público da União. A ressalva, nesse caso, é que o TCU aprecia (e não julga) as contas do Governo da

República. Estas são encaminhadas ao Congresso Nacional, onde serão submetidas à aprovação, o que sempre ocorre, mesmo que com algumas ressalvas.

Ao TCU é cabível aplicar aos responsáveis sanções como multas e a inabilitação do responsável de exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, por um período que variará de cinco a oito anos para o exercício. O responsável também pode ser afastado temporariamente por medidas cautelares, a fim de não atrapalhar o andamento do processo.

> A Constituição de 1988 trouxe grandes modificações em relação à definição das atribuições do Tribunal de Contas. De um lado, foi retirada a herança autoritária, como o poder do presidente da República em cancelar vetos do Tribunal, ou a rejeição das representações do Tribunal junto ao Congresso Nacional através do modelo de decisão por decurso de prazo. Em ambos os casos, a independência do controle foi confirmada. Pela Constituição de 1988, as correções solicitadas pelo Tribunal de Contas, no decorrer da fiscalização concomitante, não podem ser anuladas pelo Poder Executivo. E o Congresso Nacional, em caso de não decisão durante certo tempo, delega automaticamente o poder decisório ao Tribunal de Contas. Essas são as lições específicas do passado, incorporadas à nova formatação do controle externo pelo Tribunal. Elas resultam na inclusão de uma série de atribuições de punição nos poderes do Tribunal de Contas. Essas atribuições se referem não somente à penalização de irregularidades, mas também ao fortalecimento das atividades de investigação. A recusa em adotar as orientações do Tribunal de Contas é igualmente punida com pesadas multas. O Tribunal de Contas ganhou também atribuições preventivas, como a possibilidade de afastar determinados administradores, ou de seqüestrar os seus bens, até a definição da responsabilidade sobre irregularidades (Speck, 2000: 73-74).

No que diz respeito à atividade de controle externo do Tribunal, mais especificamente, ao julgamento de contas, é certo que somente têm o dever de prestar contas e só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessas responsabilidades, as pessoas a seguir indicadas: a) qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária; b) os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União; c) os dirigentes ou liquidantes das

empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade federal; d) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cuja capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; e) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que receberam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social; f) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição da lei.

A forma utilizada pelo Tribunal de Contas da União para julgar as contas pode ser classificada em ordinária e especial.

Os processos de tomada de conta ordinária deverão conter elementos especificados em ato normativo do Tribunal, que possibilitem a verificação da aplicação dos recursos públicos de forma adequada e eficaz segundo a observância aos dispositivos legais aplicáveis.

A tomada de contas especial ocorrerá nas seguintes hipóteses: a) omissão no dever de prestar contas; b) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União; c) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; ou ainda, d) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário.

Neste caso, é de responsabilidade da autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, proceder à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Caso contrário, o Tribunal determinará a instauração de tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

A decisão do Tribunal em processo de tomada de contas ordinária ou especial pode ser preliminar, terminativa ou definitiva.

Preliminar é a decisão pela qual o relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve suspender o julgamento, para determinar a realização de outras diligências necessárias ao julgamento do processo.

Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o encerramento do processo devido à ocorrência de causas de força maior e caso fortuito, alheias à vontade do responsável. Também determinam o encerramento do processo de tomada de contas, por meio de decisão terminativa, causas de nulidades e vícios processuais, bem como racionalização administrativa e economia processual.

Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas “regulares”, “regulares com ressalva” ou “irregulares”.

As contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, dando o Tribunal quitação plena ao responsável.

As contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Nesta hipótese, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada quaisquer das seguintes situações: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regular de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos.

A exceção da primeira hipótese, o Tribunal, ao julgar irregularidades nas contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

Para exercer sua função julgadora, o Tribunal de Contas da União se vale dos seguintes instrumentos de fiscalização: a) levantamento; b) auditorias; c) inspeções; d) acompanhamentos; e) monitoramento.

Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta e fundacional dos Poderes Federais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; identificar instrumentos de fiscalização; e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

A auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, efetividade e eficácia dos atos praticados.

Já a inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição.

O acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar, durante um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro e patrimonial; e avaliar, também no decorrer de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionais, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, efetividade e eficácia dos atos praticados.

O monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados deles advindos. Todos esses instrumentos, em geral, possuem como objeto a fiscalização e a regulação de atos e contratos de que resultem receita ou despesa, transferências constitucionais legalmente previstas, convênios, acordos, ajustes e outros objetos congêneres, como subvenções, auxílios e contribuições, arrecadação da receita, renúncia de receitas, entre outros.

4.3. A Ouvidoria do TCU (2004-2010): Qual o horizonte da Corte de Contas?

A Ouvidoria do Tribunal de Contas da União foi criada pela Resolução nº 169 de maio de 2004 - já revogada[21] - com alguns propósitos bem claros estabelecidos na presente legislação. O primeiro deles diz respeito à necessidade do Tribunal de Contas possuir um instrumento, no caso a Ouvidoria, que lhe possibilitasse operar segundo as novas competências constitucionais e incrementar sua atuação no recente cenário no qual a democracia demanda muito mais do que o controle de contenção, mas uma efetiva presença na avaliação dos resultados das gestões dos recursos públicos, por meio das auditorias operacionais.

A qualidade da democracia é outro ponto relevante em relação à criação da Ouvidoria. O controle operacional além de buscar o controle e avaliação da efetividade das ações dos gestores públicos, também faz com que o órgão superior de fiscalização do Brasil tenha, pela posição privilegiada dentro da organização do Estado, a função de gerador de eficácia e melhoria nas práticas políticas realizadas pelos gestores sob a abrangência do TCU.

O controle social, que passa a ser um *ethos* que direciona o discurso do TCU, está muito presente na criação da Ouvidoria. Aliás, a função precípua de uma ouvidoria é exatamente esta, ou seja, trazer para a dimensão horizontal da *accountability*, na qual a dimensão informacional se apresenta com muita clareza, as preferências e demandas da *accountability* societal e um instrumento, portanto, de *input* das mesmas dentro do sistema de forma coordenada. No caso do TCU alia-se a esta questão a descentralização do monitoramento, isto é, os problemas e possíveis irregularidades em um país com as características geográficas e políticas como o Brasil podem ser resolvidos ou observados de uma melhor maneira por aqueles que são diretamente afetados por eles. Surge aqui o princípio democrático do autogoverno.

A Ouvidoria do TCU realiza seu monitoramento através do mecanismo de alarme de incêndio, por meio do qual os cidadãos, os órgãos e os interesses

21Os atos normativos em vigor inerentes a esta Ouvidoria são a Portaria nº 193/2005 e a Resolução nº 240/2010.

organizados da sociedade podem relatar, fiscalizar e denunciar as atividades governamentais irregulares por telefone, internet ou pessoalmente. Esses relatos, denúcias à Ouvidoria possui o nome técnico de manifestações.

Ao mesmo tempo, que funciona como um instrumento de monitoramento de alarme de incêndio, a Ouvidoria cria um canal de vocalização e diálogo democrático necessário fora dos momentos eleitorais, o que serviria como uma retroalimentação para uma avaliação e aprimoramento do funcionamento do próprio TCU.

Os conselhos possuem um papel institucional de destaque neste espaço. Isso porque seus conselheiros idealmente[22] são parte representativa dos interesses de determinada política no município. Como as reuniões do conselho se dão de forma constante e sistemática, os conselhos se tornam uma arena privilegiada em relação à dimensão informacional sobre as suas políticas específicas. Os conselheiros, dessa forma, acabam por ganhar uma expertise sobre o tema.

Assim, se uma ação governamental vem de encontro a seus interesses e esse embate fere a ideia de coordenação federal para a política pública em questão, a Ouvidoria do TCU serve como um dos possíveis mecanismos de denúncia anônima ou tecnicamente uma comunicação de irregularidade.

Através dos pontos levantados, é possível observar que o Tribunal de Contas da União, a partir da Constituição de 1988, passa a operar um movimento de integração, de inclusão da regulação tradicional - tida como uma fiscalização de contenção, que busca evitar ações danosas ao patrimônio da Administração Pública Federal por meio de fiscalizações contábeis, patrimoniais, - com a regulação de efetividade, eficiência e eficácia. Nesses casos, o Tribunal de Contas busca observar de forma pró-ativa se o desempenho da Administração Pública Federal e os que se encontram em sua jurisdição estão de fato realizando - com a qualidade esperada - as ações que lhes foram conferidas, ou seja, de acordo com as características definidas pela auditoria operacional.

[22] No caso, estamos o discutindo o papel institucional dos conselhos na perspectiva weberiana (“ideal tipos”). Aqui não se trata de análise de efetividade e, obviamente, temos clareza dos desempenhos extremamente diferenciados dos conselhos em contextos específicos.

O marco temporal pós-1988 trata de como a nova Constituição brasileira e a democracia passam a cobrar de forma mais incisiva que a proteção da cidadania (como exposto no conceito de Marshall, 1967) faça parte da ação de monitoramento e fiscalização. Ou seja, com a busca de uma melhoria das ações dos gestores públicos, a atuação do TCU assume a natureza de uma política reguladora, na qual não cabe apenas a estrita análise formal, mas também a forma de como o patrimônio do Estado está sendo gerido respeitando o bem comum, na qualidade das obras e serviços prestados.

Como foi observado, essa cobrança, na perspectiva democrática participativa, não advém apenas do voto e da escolha dos representantes dos cidadãos, pois apesar de fundamental, as formas tradicionais de representação e manifestação do cidadão, dada pelo voto e mesmo acompanhadas pelos instrumentos de participação direta como plebiscitos e referendo, não são suficientes para suprir a lacuna da patologia da participação e da representação. Por isso, a importância de arranjos institucionais outros que fortaleçam essas dimensões democráticas.

Porém, o sistema de *accountability*, principalmente aquele referente à dimensão societal, na qual predomina o aspecto informacional, necessita de um *enforcement* para poder funcionar de forma efetiva, ou seja, para que se insira no sistema de *accountability* horizontal. Caso contrário, pode-se debilitar as instituições democráticas gerando uma desconfiança em relação a esses canais de mediação do sistema de *accountability*, podendo gerar o esvaziamento do mesmo. É nesse sentido que assegurar que as instituições desses sistemas sejam efetivas e possuam uma capacidade de expansão é um dos aspectos que garantirão que agências como a Ouvidoria do TCU possam assumir um papel de maior relevo no sistema de *accountability*.

O monitoramento e a regulação são formas de garantir que esses arranjos institucionais e os procedimentos e acordos que deles advenham sejam respeitados. É nesse sentido que a regulação e o monitoramento transbordam meramente de uma fiscalização do que é realizado, para contribuir para que os pressupostos institucionais normativos da democracia funcionem, ou seja, dentro do seu campo de atuação os elementos necessários a qualidade da democracia estejam sendo levados em conta.

Os gastos do Tribunal de Contas da União, sem um mecanismo como a Ouvidoria, tendo em vista o alto custo do monitoramento direto das políticas públicas para atingir as metas previstas, seriam demasiadamente elevados para serem bancados pelo erário público.

A criação de conselhos municipais nas pontas das políticas públicas é de uma sutileza e sofisticação institucional, que acreditamos cabe uma posição normativa em favor do sistema, apesar do *trade off* entre efetividade e cooptação pela prefeitura.

Os conselhos vistos como mecanismos de *alarmes de incêndio* que facilitam a sociedade organizada a apontar desvios ou ilícitos, não só diminui o custo do monitoramento das políticas, como também aumenta o nível de participação, e colabora para um acréscimo da confiança no aparato institucional estatal.

Afinal, esse não é único dilema em relação às políticas públicas no qual o Brasil se encontra, pois no Sistema Único de Saúde o *trade off* entre universalização e qualidade do atendimento segue o mesmo caminho

Para tornar mais claro o debate sobre o funcionamento da Ouvidoria analisaremos alguns dados sobre a sua atuação, referentes ao período de 2004, época da sua criação, até fevereiro de 2010, data de encerramento da primeira etapa da pesquisa de campo.

Os dados analisados não demonstram uma relação direta entre TCU, Ouvidoria e conselhos municipais[23]. O porquê da impossibilidade desta demonstração está relacionado ao anonimato das manifestações realizadas à Ouvidoria do TCU.

Mas o que pode observado é como a Ouvidoria tem se comportado, isto é, se de fato ela logrou colaborar para que TCU direcione seu olhar para as ações voltadas para o fortalecimento da *accountability* horizontal, através de um mecanismo de integração da *accountability* societal[24].

[23] A Ouvidoria do TCU não permite o acesso aos dados de quem propôs a manifestação, nem mesmo de forma categorizada.

[24] Institucionalmente, alguns esforços realizados pelo TCU visando reforçar esse vínculo já podem ser percebidos. Na seção seguinte veremos publicações realizadas pelo próprio TCU

Os dados obtidos com a própria Ouvidoria do TCU possuem 25.144 manifestações. As manifestações dirigidas a Ouvidoria podem ser solicitações de informações (informais), sugestão, elogio, crítica, reclamação ou comunicação de irregularidade sobre serviço prestado pelo Tribunal ou sobre matéria de competência do Tribunal. Observou-se durante a consolidação e estruturação da Ouvidoria, que as manifestações de reclamação e comunicação de irregularidade sofreram uma dificuldade de discernimento de sua natureza, portanto, optamos aqui por uni-las em uma única categoria: comunicação de irregularidade. Segundo o TCU:

> A comunicação de irregularidade é utilizada para dar ciência ao Tribunal de um fato irregular de que se tenha notícia e que poderá auxiliar os trabalhos de fiscalização. O sigilo dos dados do manifestante é mantido e, dependendo da relevância do assunto, da materialidade e da oportunidade, o Tribunal poderá atuar de imediato. De outra forma, os dados serão encaminhados às unidades técnicas competentes para que estes decidam sobre a melhor oportunidade de utilizarem as informações, no auxílio dos trabalhos a seu cargo.

Outro ponto interessante é que o TCU por ser um órgão que necessariamente apresenta muito aspectos técnicos em relação as suas ações e à forma como os que estão sob sua jurisdição devem responder aos seus questionamentos, a Ouvidoria do TCU passou a ser também um espaço para o esclarecimento de dúvidas junto ao órgão, através das solicitações de informações.

A Ouvidoria do TCU, apesar de ter como função principal a busca de monitoramento da gestão pública, não deixa de responder às solicitações de informações, uma vez que observou que seria uma perda de poder de diálogo com o público que a procura.

A principal função da Ouvidoria é exatamente exercer um papel coordenativo, pois, apesar de o Tribunal possuir uma organização descentralizada, com Secretarias de Controle Externo (Secex) em cada um dos estados membros, estas se encontram apenas nas capitais. Nesse sentido o TCU tem incentivado os cidadãos e organizações (pessoas jurídicas) a procurarem a Ouvidoria para que esta possa coordenar e encaminhar as

---

cujo público alvo são os conselheiros municipais e como estes podem agir de forma colaborativa com o TCU.

demandas recebidas às áreas competentes, incluindo aí as Secex nos estados membros.

Uma demanda que é realizada à auditoria, seja por uma pessoa física ou jurídica, se caracteriza como visto em manifestação, ou o que acabou por se tornar na prática uma manifestação institucional informal a *solicitação de informação*. Ressalte-se, entretanto, que as manifestações não se confundem com consulta, denúncia ou representação que são instrumentos formais particularizados no regimento interno do TCU.

Nesse sentido, a consulta é dirigida ao próprio Plenário do TCU que deve elucidar dúvidas em relação ao seu campo de competência realizada privativamente pelas seguintes autoridades: presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas, – presidentes de tribunais superiores; ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; comandantes das Forças Armadas.

Já a denúncia se caracteriza pela ciência dada ao TCU de uma irregularidade ou ilegalidade de competência da Corte de Contas. Porém, esta será necessariamente formalizada como processo e averiguada de pronto. Outra característica da denúncia é a vedação ao anonimato. A obrigatoriedade da identificação do denunciante ocorreu por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), após o julgamento do Mandado de Segurança nº 244/05, no qual o STF estabeleceu a inconstitucionalidade do anonimato do denunciante, mas, cabe frisar, somente após o término do processo. O anonimato deve ser mantido durante o período de apuração.

A representação significa que determinadas autoridades possuem a legitimidade de representar ao TCU. Assim, o Ministério Público da União, os órgãos de controle interno, os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem; os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais; as equipes de inspeção ou de auditoria, as unidades técnicas do

Tribunal; outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

Por isso, a comunicação de irregularidade pode ser dirigida ao Tribunal e o anonimato mantido, uma vez que o Tribunal não é obrigado a abrir um processo, ou seja, a discricionariedade em relação a informação permite ao Tribunal agir de imediato ou dar encaminhamento das informações recebidas como sendo o seu melhor entendimento seja para averiguação, análise e eventuais providências, como enviá-las às Secex´s dos estados.

É interessante frisar que não se realiza denúncia (formal) junto a Ouvidoria do TCU, pois esta como foi visto não possui a capacidade de manter o anonimato. Porém, a intenção da Ouvidoria do TCU é de se reestruturar, para tanto a página da internet que recebe as manifestações foi completamente modificada. E nela se encontram os dizeres: “A Ouvidoria garante sigilo total a toda e qualquer denúncia feita pelo cidadão. Fazer-se ouvir é direito seu, cidadão!”.

O TCU, através de seus membros, esclareceu que deseja facilitar o acesso de quem eventualmente busca a Ouvidoria. Sendo o termo denúncia o mais conhecido, optou-se em colocá-lo na página da Ouvidoria, quando na realidade trata-se de comunicação de irregularidade. O TCU, nesse caso, trata internamente a denúncia da ouvidora como uma denúncia “informal”, ou seja, uma manifestação de irregularidade que não possui a capacidade por si só de iniciar um processo e pela qual é possível manter o anonimato. A denúncia será encaminhada para o respectivo setor do TCU, a outro órgão da administração como o Ministério responsável ou ao Ministério Público da União que avaliará o que fazer com a as informações fornecidas.

Tabela 04 - Número de Manifestações dirigidas ao TCU por natureza/2004 – fev, 2010

Manifestação	Frequência	Porcentagem (%)
Solicitação de informações	11280	44,9
Comunicação de Irregularidade	10721	42,6
Crítica	472	1,9
Sugestão	576	2,3
Elogios	885	3,5
Outros	1205	4,8
Total	25139	100

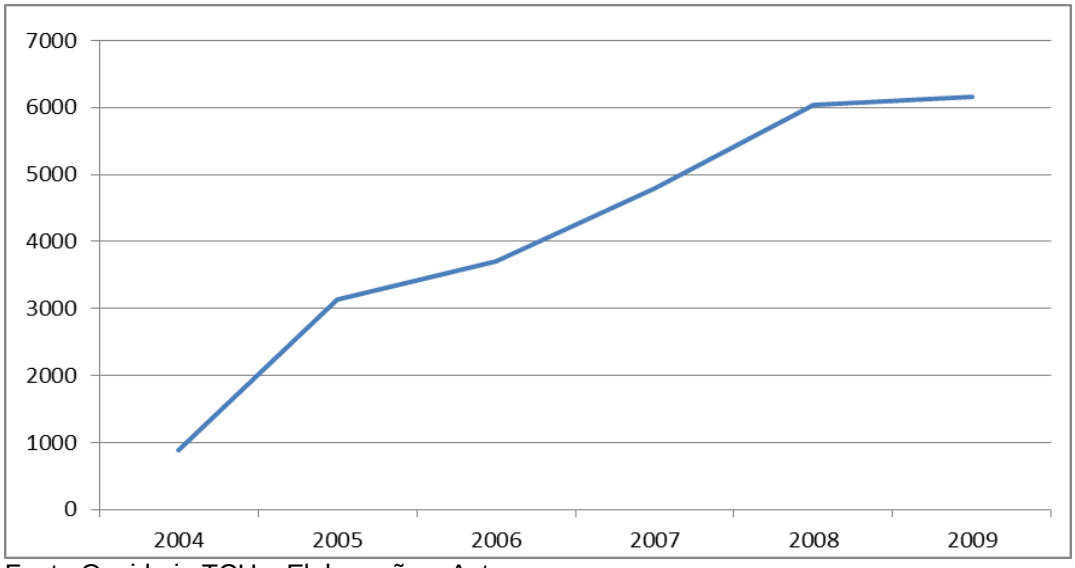
Fonte: Ouvidoria do TCU

Dentre as manifestações ocorridas na Ouvidoria do Tribunal de Contas da União, encontra-se uma concentração tanto nas solicitações de informações (44,9%) como nas comunicações de irregularidade (42,6%). Basicamente a Ouvidoria do TCU tem se mostrado um importante instrumento tanto para sanar dúvidas quanto aos procedimentos e rotinas da Corte de Contas em relação aos seus jurisdicionados, como também um canal para comunicação de irregularidade no trato do recurso federal. Nesse sentido, a Ouvidoria do TCU conseguiu ter os principais acessos a qual se propunha, além de ser uma entidade coordenadora das mais importantes do TCU para tratar das manifestações a ela dirigidas[25].

No gráfico abaixo pode ser visto como tem sido crescente a demanda junto a Ouvidoria do TCU.

[25] Podemos observar isso nas próprias publicações do TCU que serão abordadas na próxima seção.

Gráfico 01 – Número de Manifestações à Ouvidoria do TCU por ano – 2004 - 2009[26]



Fonte Ouvidoria TCU – Elaboração o Autor

Desde 2004, a Ouvidoria apresenta a cada ano um forte incremento do aumento das manifestações, o que demonstra a existência de uma demanda reprimida para um órgão com essas características e corrobora a importância e sucesso da sua criação.

Obviamente, espera-se que a partir de determinado patamar ocorra uma certa estabilidade das "manifestações", com variações gradativas (para cima e para baixo) decorrente das idiossincrasias de cada ano[27].

A tabela 05 mostra como o papel da coordenação foi bem sucedido. Todos os estados da federação realizaram manifestações, muitos de forma incipiente, mas, de qualquer maneira, durante o período de existência da Ouvidoria, esta atingiu todo o território nacional, demonstrando a capilaridade do órgão.

Dois dos maiores índices no período analisado ocorrem na Região Sudeste (7.264), seguido pelo Nordeste (4.595), representando, respectivamente, 36,2% e 22,8% do total nacional, havendo nesses dois casos certa correlação entre número de habitantes e de manifestações.

[26] Como os dados finais foram levantados até o início de 2010 (fevereiro), para o gráfico em pauta, optou-se pelo período 2004-2009 para mantermos a comparação em termos anuais.
[27] Como os dados foram obtidos no início de 2010, ao retirar esse ano da análise em relação à manifestação de irregularidade/reclamação observa-se um grande aumento dos números de manifestações ao longo dos anos.

Uma grande discrepância ocorre na Região Centro-Oeste que - mesmo possuindo uma população bem menor do que as duas regiões citadas anteriormente - apresenta o índice de 4.585 (22,9%), bem próximo ao do Nordeste. Isso se deve, evidentemente, pelo papel do Distrito Federal, onde se concentra a maior parte das instituições federais, que é responsável por 3.487 manifestações. O Distrito Federal possui o maior percentual (17,4% do Brasil), quando comparado com os estados federados , sendo que, sozinho, apresenta índice similar a soma da Região Norte (1.336 manifestações, representando 6,6%) com a Região Sul, com 2.262 manifestações (11,3% do Brasil).

Após do Distrito Federal, os 5 (cinco) estados brasileiros com maior percentual de manifestações são, em ordem decrescente, Rio de Janeiro (15,3%), São Paulo (10,7%), Minas Gerais (8,0%), Bahia (5,6%) e Pernambuco (5,0%). A superioridade do Rio de Janeiro em relação a São Paulo poderia ser explicada, em parte, devido a sua situação de ex-capital, que continuou sendo sede ou mantendo um número considerado de órgãos federais, especialmente da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista).

Por outro lado, os 6 (seis) estados brasileiros com menor percentual de manifestações relativas são, em ordem crescente, Amapá (0,2%), Roraima (0,4%), Acre (0,4%), Alagoas (1,1%), Mato Grosso do Sul (1,1%) e Sergipe (1,1%).

Tabela 05 – Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU nos estados brasileiros e grandes regiões. 2004 - fev. 2010

LOCALIDADE	Manifestações	
	Nº	%
Região Norte	1.336	6,6
Rondônia	288	1,4
Acre	79	0,4
Amazonas	250	1,2
Roraima	71	0,4
Pará	353	1,8
Amapá	49	0,2
Tocantins	246	1,2
Região Nordeste	4.595	22,8
Maranhão	443	2,2
Piauí	237	1,2
Ceará	565	2,8
Rio Grande do Norte	390	1,9
Paraíba	376	1,9
Pernambuco	1.010	5,0
Alagoas	214	1,1
Sergipe	230	1,1
Bahia	1.130	5,6
Região Sudeste	7.264	36,2
Minas Gerais	1.610	8,0
Espírito Santo	431	2,2
Rio de Janeiro	3.071	15,3
São Paulo	2.152	10,7
Região Sul	2.262	11,3
Paraná	778	3,9
Santa Catarina	521	2,6
Rio Grande do Sul	963	4,8
Região Centro-Oeste	4.585	22,9
Mato Grosso do Sul	225	1,1
Mato Grosso	320	1,6
Goiás	553	2,8
Distrito Federal	3.487	17,4
BRASIL	20.042	100,0

Fonte: Ouvidoria TCU
Elaboração: Autor

Outra questão que corrobora o papel coordenador da Ouvidoria pode ser observada em relação a quem foram direcionadas às manifestações.

Como se pode observar na tabela 06 abaixo os maiores números de manifestações são dirigidos aos órgãos federais (29,8%) e ao próprio TCU (23,4%). Em terceiro lugar se encontram as prefeituras com o percentual de

21,4% demonstrando como o TCU, através da sua Ouvidoria, possui uma relação com os interessados nas gestões locais.

Tabela 06 - Manifestações dirigidas a Ouvidoria do TCU por órgão. 2004 - fev. 2010

Órgãos	Manifestações	Percentual (%)
Tribunal de Contas da União	2475	23,4
Prefeituras	2266	21,4
Órgãos Federais	3154	29,8
Órgãos Estaduais	251	2,4
Concessionárias/Prestadoras	471	4,5
Outros Tribunais	481	4,5
Legislativo Federal	167	1,6
Entidade para Estatal	807	7,6
Agências Reguladoras	210	2,0
Sindicato/Órgãos de Classe	228	2,2
Fundos Públicos	71	0,7
Total	10581	100

Fonte: Dados da Ouvidoria
Elaboração: o Autor

Juntos, o TCU, os órgãos federais e as prefeituras respondem por 75% das manifestações, sendo que os órgãos relativamente menos envolvidos são, por ordem crescente, os fundos públicos (0,2%), o Legislativo federal, (1,6%), as agências reguladoras (2,0%), os sindicatos/órgãos de classe (2,2%) e os órgãos estaduais (2,4%).

Entre os órgãos citados, o baixo número de manifestações em relação ao Legislativo federal e às agências reguladoras perante a Ouvidoria do TCU pode ser entendido por se tratarem de duas instituições que se dedicam, também, a atividades de regulação e controle. O Legislativo se sente cobrado a funcionar, principalmente, pela ação de atores coletivos que, ao perceberam que serão prejudicados por determinados projetos de lei, cobram de seus representantes mudanças nas propostas de regulação. Outro ponto é que a execução de polítcas públicas não está a cargo do Poder Lesgislativo. Dessa forma, as manifestações podem estar concentradas em órgãos que possuem competência para tanto.

Por outro lado, como o próprio nome indica, as agências reguladoras são instituições com o objetivo central de regular, fiscalizar e acompanhar

empresas voltadas para determinados tipos específicos de atividades (recursos hídricos, meio ambiente, telefonia, energia, transporte etc.). As agências possuem em seus mecanismos de controle canais de relação com o público usuário, de modo que caso um consumidor se sinta lesado, talvez a primeira alternativa seja buscar a própria agência[28].

Também chama atenção o percentual excessivamente baixo de manifestações em relação aos fundos públicos, uma vez que os recursos federais aplicados, especialmente, nos municípios são relativamente altos, como ocorre com as verbas permanentes para a saúde, educação e assistência social, além de diferentes tipos de transferências voluntárias. Uma explicação para tal comportamento talvez seja que os atores não observem como objeto da manifestação o fundo público, mas sim o órgão responsável por sua gestão.

Em relação aos sindicatos/órgãos de classe poder-se-ia argumentar que a tradição e o bom desempenho da Justiça do Trabalho possivelmente diminuam bastante o número de manifestações dirigidas ao TCU.

A tabela 06 nos mostra que os maiores números de manifestações são direcionados aos órgãos federais (29,8%), ao próprio TCU (23,4%) e às Prefeituras (21,4%). Tais informações já permitem estabelecer que o olhar do Tribunal de Contas da União também apresenta uma preocupação com as esferas locais e com o uso que estas fazem das verbas públicas. A Tabela 07, abaixo, é complementar à anterior, pois possibilita saber, em relação aos diversos órgãos citados, que *tipos de manifestações* são prioritariamente dirigidos a cada um deles.

[28] Entre as agências reguladoras que já possuem ouvidorias ou canais de comunicação com os usuários, podemos citar: Agência Nacional de Águas – ANA; Agência Nacional de Cinema – ANCINE; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Agência Nacional do Petróleo – ANP; Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC; Agência Nacional de Águas – ANA.

Tabela 07 – Tipos de Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU por órgão. 2004 - fev. 2010

Manifestação	A quem dirigiu a manifestação											
	TCU		Prefeituras		Órgãos federais		Órgãos Estaduais		Concessionárias / Prestadoras		Outros Tribunais	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Solicitação de informações	1532	48,8	544	17,3	554	17,7	63	2	72	2,3	86	2,7
Comunicação de irregularidade	487	7,4	1596	24,4	2429	37,1	176	2,7	376	5,7	372	5,7
Crítica	102	56,4	26	14,4	30	16,6	2	1,1	3	1,7	2	1,1
Sugestão	77	46,7	18	10,9	37	24,4	2	1,2	7	4,2	1	0,6
Elogio	68	78,2	7	8	5	5,7			1	1,1	2	2,3
Outros	206	44,6	75	16,2	99	21,4	8	1,7	12	2,6	18	3,9
Total	2472	23,4	2266	21,4	3154	29,8	251	2,4	471	4,5	481	4,5

Fonte: Dados da Ouvidoria
Elaboração: o Autor

Tabela 07 – Tipos de Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU por órgão. 2004 - fev. 2010 (continuação)

Manifestação	A quem dirigiu a manifestação											
	Legislativo federal		Entidades para-estatais		Agencia reguladoras		Sindicato órgão de Classe		Fundos públicos		total	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Solicitação de informações	23	0,7	162	5,2	29	0,9	49	1,6	23	0,7	3137	100
Comunicação de irregularidade	129	2	600	9,2	162	2,5	173	2,6	46	0,7	6546	100
Crítica	7	3,9	5	2,8	3	1,7	1	0,6			181	100
Sugestão	4	2,4	13	7,9	4	2,4	2	1,2			165	100
Elogio			1	1,1	3	3,4					87	100
Outros	4	0,9	26	5,6	9	1,9	3	0,6	2	0,4	462	100
Total	167	1,6	807	7,6	210	2	228	2,2	71	0,7	10578	100

Fonte: Dados da Ouvidoria
Elaboração: o Autor

O relaçação entre as variáveis *em face de quem realizou a manifestação* e o *tipo de manifestação*, como consta na tabela acima, esclarece muito bem a relação de coordenação que estamos pleiteando entre o TCU e as esferas locais.

Em relação às manifestações que majoritariamente foram dirigidas ao TCU, temos a solicitação de informações (61%) e a comunicação de irregularidade (19,7%). A diferença entre as duas nos mostra que a principal motivação em acionar o próprio TCU foi o papel informacional que a Ouvidoria do Tribunal acabou por abraçar.

O mesmo não ocorre com os órgãos federais e as prefeituras. O que se observa é que o número de comunicação de irregularidade em relação a prefeituras e órgãos federais é bem superior aos de solicitações. Do mesmo modo, é possível observar que, depois da comunicação de irregularidade de órgãos federais (37,1%), são as prefeituras que apresentam maior número de comunicação de irregularidade (24,4%), ou seja, as prefeituras e os órgãos federais são responsáveis por 61,5% de todas as comunicações de irregularidades dirigidas à Ouvidoria do TCU.

Como não é possível o acesso às informações de quem dirigiu a manifestação à Ouvidoria, nem se este “denunciante” pertence a um conselho municipal, os dados não ligam diretamente o TCU aos conselhos. Mas uma questão fundamental foi estabelecida, em relação às comunicações de irregularidades a prefeitura representa uma parcela considerável nas manifestações da Ouvidoria. Isso significa que atores estão buscando o TCU para denunciar, buscar respostas e soluções para problemas de nível local relacionados com a competência federal da Corte de Contas.

A Ouvidoria possibilita ao manifestante acompanhar sua demanda, porém à primeira vista as manifestações esbarram em um problema estrutural do próprio TCU e sua ampla competência, qual seja, a forma de tratar as manifestações depois de encaminhadas. Tem-se que das comunicações de irregularidades 14,4% se transformaram em processo dentro do TCU. Todavia, como as manifestações não dão origem obrigatoriamente a um processo, as Secex’s responsáveis por analisar a matéria, ao observar o teor da

manifestação, podem optar por alternativas que não o processo, como o encaminhamento da manifestação para o Ministério ao qual a política está vinculada, ou para o Ministério Público da União, ou para a Secex do estado membro de origem para maiores averiguações ou para o Tribunal de Contas do Estado, ou mesmo ainda pelo arquivamento.

Como esses dados não estão disponíveis, não é possível estabelecer *a priori* em que grau ocorreram as resoluções dos conflitos, ou como as manifestações foram encaminhadas. Mas o fato é que a cada ano o número de manifestações para a Ouvidoria do TCU aumenta e o Tribunal vem buscando modernizá-la para que esta se torne cada vez mais eficiente em relação ao controle social. E neste aspecto o TCU, pelo menos em seu dircurso, encontra nos conselhos municipais, mais especificamente nos conselheiros, os agentes capazes de contribuir com este processo.

4.4. A relação entre o TCU e os conselhos municipais

O TCU lançou três publicações em formato de cartilhas voltadas para os conselhos municipais: *Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social* (2009); *Orientações para Conselheiros de Saúde* (2010); e *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)* (2010a).

Todas essas publicações possuem como público alvo os conselheiros, principalmente os representantes da sociedade organizada. Isso fica claro nas apresentações das cartilhas que estão reproduzidas nos anexos desta tese.

No trabalho *Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social* (2009), sua apresentação demonstra como o controle social está na agenda do Tribunal de Contas da União e que este deve ser realizado através de uma rede de controle junto à sociedade.

> Proporcionar estímulo **ao controle social** é uma constante preocupação do Tribunal de Contas da União (TCU) que, mediante várias iniciativas**, busca incorporar a sociedade civil organizada em uma rede de controle** para prevenir a corrupção e o desperdício de recursos públicos. (...) É nesse sentido que ganha especial relevo a participação da sociedade no acompanhamento das ações dos gestores municipais, no combate a desvios e mau uso do dinheiro público,

> **estabelecendo-se uma profícua parceria com os órgãos institucionais de controle** (TCU 2009:05) (grifos nossos).

As publicações do Tribunal de Contas da União apontam como essencial a participação do conselho para o controle e monitoramento das políticas públicas, mas fica clara a atribuição especial que o Tribunal atribui ao papel do conselheiro.

> É nesse sentido que ganha especial relevo a atuação dos conselhos de saúde. Poderosos instrumentos de controle social, tais colegiados consistem no elo entre o **cidadão-usuário e os responsáveis pela elaboração** e execução das ações de saúde, possibilitando que a coletividade participe da formulação dos planos e das diretrizes dessa importante área. (...) Em síntese, **esta publicação tem o objetivo de ser instrumento capaz de facilitar o importante trabalho desempenhado por vocês, conselheiros,** no exercício do controle social da saúde na sua comunidade (TCU, 2010:09), (grifos nossos).

Já a publicação relativa ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, a própria cartilha, em seu título, se mostra direcionada aos conselheiros (Cartilha para Conselheiros do PNAE), sistematizando qual o papel dos conselhos nesse programa financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

> Esta cartilha do Tribunal de Contas da União – TCU foi feita para você. Os objetivos são dois: **destacar a importância dos conselheiros e dar orientações gerais sobre o trabalho** de acompanhamento e análise da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. (TCU, 2010a:06) (grifo nosso).

Após determinar a importância do conselho, a Cartilha expõe ao conselheiro a relevância do Programa e seu *status* nacional. Interessante perceber que o TCU ressalta que a política em questão cuida de grandes somas.

> Como conselheiro do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, você participa do acompanhamento **de um dos mais importantes programas** do Ministério da Educação- MEC. **São mais de R$ 2,5 bilhões por ano a serem utilizados na merenda oferecida pelas escolas**, para ajudar a garantir a presença dos alunos e favorecer o aprendizado. (TCU, 2010a:06) (grifos nossos).

E, por fim, a publicação apresenta o argumento central desta tese: as politicas públicas universais necessitam de coordenação para o seu desenvolvimento. A coordenação dessas políticas, num país como o Brasil, com um grande número de entes federativos autônomos (formação do grupo latente) se torna bastante difícil, tornando necessária, portanto, a existência de instrumentos institucionais, como o repasse de fundos (incentivos seletivos) e o monitoramento de alarme de incêndio (como a relação entre conselheiros municipais e Ouvidoria do TCU) que possibilitarão que a *accountability* vertical ative a *accountability* horizontal (ação das agências especializadas).

Como colocado reiteradas vezes neste trabalho, sem coordenação, as políticas públicas que cuidam de grandes somas, em grupos latentes, dificilmente irão se desenvolver ou possuir a capacidade de ganhos incrementais. O arranjo institucional por trás dessas políticas irá fazer toda a diferença para solução dos problemas que porventura se apresentem e a coordenação da política deve estar presente de ponta a ponta.

> **Esse acompanhamento é difícil, porque o Programa alcança mais de cinco mil municípios em todo o País**. Por isso, a contribuição que você dá a sua comunidade, ao assumir o cargo de conselheiro do CAE, é muito importante. Com a sua participação ativa, o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e os demais órgãos responsáveis pelo controle dos programas federais podem conhecer melhor o funcionamento do PNAE no seu município** e, se for o caso, **identificar rapidamente os problemas, para tomar as providências necessárias à solução.** Você é nosso parceiro na tarefa constante de melhorar o PNAE. (TCU, 2010a:06) (grifos nossos).

Todas as cartilhas seguem basicamente o mesmo padrão: contém uma explicação da política, sua legislação e diretrizes para o trabalho do conselheiro. Também são citados os órgãos para os quais os conselheiros podem recorrer em caso de observância de alguma irregularidade, como: o Ministério Público, a Prefeitura, o TCU, entre outros.

Por fim, em relação ao TCU existe o cuidado de diferenciar a denúncia da comunicação de irregularidade. A Ouvidoria sempre recebe um destaque nessas publicações, constando de forma clara o modo de acessá-la. Também é colocada em todas as publicações uma lista de todas as Secex's situadas nas capitais de todos os estados membros.

Essas publicações bem traduzem a relação entre os conselhos municipais e o TCU. Tendo isso em vista passaremos a analisar através das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União a sua relação com os conselhos.

Com a análise das tabelas elaboradas através de dados levantados na Ouvidoria do TCU, pontuamos a questão da coordenação e do tipo de monitiramento levado a cabo pelo TCU.

Agora passaremos a analisar algumas tabelas construídas a partir da organização de dados sobre acórdãos do Tribunal de Contas da União relativos aos fundos federais da saúde, da educação e da assistência social, que possuem um significativo liame com os seus respectivos conselhos municipais. E mais adiante tabelas que trazem a relação do TCU com os conselhos proprimente dita.

Em termos de esclarecimento deve-se frisar que os acórdãos que aparecem nas duas Tabelas abaixo são decisões envolvendo os três fundos federais acima citados. Ainda que os acórdãos possam se referir a diversos assuntos, seguramente uma grande parte deles encontra-se vinculado à fiscalização dos referidos fundos, pois essa é uma das atividades que cabe, como vimos anteriormente, ao Tribunal de Contas da União, por se tratar de verbas federais repassadas para estados e municípios.

Os números dos acórdãos da Tabela 08, abaixo, mostram em primeiro lugar a grande importância que o Tribunal de Contas da União confere aos fundos federais utilizados por entes subnacionais, especialmente pelos municípios. Os números absolutos de acórdãos para o Fundo Nacional de Saúde (FNS) de 7.875, já para o Fundo Nacional de Assistência Social foram 1.052 acórdãos, por fim, o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contou com 10.955 acórdãos que perfazem em seu conjunto um total de 19.882 decisões.

Essa cifra de quase vinte mil decisões do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, não deixa dúvidas sobre as relações significativas entre o TCU e os municípios.

Tabela 08 - Acórdãos do TCU relativos aos Fundos Federais grandes Regiões - 1992 2012

LOCALIDADE	fns		fnas		fnde	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Região Norte	1.073	13,6	182	17,3	1.853	16,9
Região Nordeste	3.428	43,5	364	34,6	4.775	43,6
Região Sudeste	1.798	22,8	206	19,6	1.875	17,1
Região Sul	474	6,0	92	8,7	809	7,4
Região Centro-Oeste	1.102	14,0	208	19,8	1.643	15,0
BRASIL	7.875	100	1.052	100,0	10.955	100,0

Fonte: Dados do TCU

Elaboração: Autor.

Analisando a Tabela 08 percebe-se que há uma grande diferença em termos absolutos entre os Fundos de Educação (10.955), Saúde (7.875) e Assistência Social (1.052). Essa diferença entre os três fundos parece estar bastante relacionada ao universo diferenciado de cada um deles, isso porque há uma grande similaridade entre as posições ocupadas por esses fundos segundo as Grandes Regiões. Assim, a região Nordeste ocupa a primeira posição de acórdãos no fundo de educação (43,6%); saúde (43,5%) e assistência social (34,6%).

No extremo oposto, o mais baixo percentual de acórdãos é também similar, ou seja, a Região Sul apresenta os mais baixos percentuais no fundo de educação (7,4 %); saúde (6,%) e assistência social (8,7%).

Essa relação (Nordeste e Sul)[29] indicaria que os percentuais mais elevados de acórdãos na Região Nordeste explicitariam maiores problemas e fragilidade institucionais relativas na gestão dos três fundos no Nordeste. Em contrapartida, os percentuais mais baixos de acórdãos na Região Sul indicaria que a mesma ocupa, em termos relativos, a melhor posição nacional em relação às demais grandes regiões.

[29] Ainda que certo percentual do aumento dos acórdãos possa ser atribuído ao aumento da eficiência na fiscalização, ou seja, a um melhor desempenho institucional, não há como defender que o maior percentual de acórdãos no Nordeste poder-se-ia explicar dessa forma. Diferentes tipos de dados estatísticos e índices disponíveis para avaliar as Regiões brasileiras (Índice de Desenvolvimento Humano, Renda Per Capita, Produto Interno Bruto, etc) são majoritariamente favoráveis a Região Sul e Sudeste quando comparados com o Nordeste.

A região Sudeste aparece em segundo lugar, no referente *ao* fundo de educação (17,1%), saúde (22,8%) e assistência social (19,6)[30], e seria depois da Região Sul, a que apresentaria um melhor desempenho. As regiões Norte e Centro-Oeste ficam em uma situação intermediária entre as regiões Sudeste e Sul.

A Tabela 09, abaixo, apresenta os acórdãos e decisões do TCU que envolvem conselhos municipais, multas e débitos por grandes regiões no período 1992 - 2012. Os acórdãos podem apresentar só multa, só débito, os dois conjugados, ou não apresentar multas, nem débitos. O débito significa a restituição aos cofres píblicos de um pagamento compensatório pela não realização de atividades pactuadas através de contrato. Por outro lado, a multa é a cobrança de um valor pecuniário por parte do poder público como punição pela má administração de recursos, pelo desvio de finalidade ou outros ilícitos.

Tabela 09 - Decisões do TCU que envolvem conselhos municipais, multas e débitos por grandes regiões. 1992 - 2012.

LOCALIDADE	Decisões		Multas		Débitos	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Região Norte	442	14	208	14	209	15
Região Nordeste	1.019	33	522	36	485	35
Região Sudeste	792	26	338	23	337	24
Região Sul	266	9	104	7	105	8
Região Centro-Oeste	562	18	273	19	256	18
BRASIL	3.081	100	1.445	100	1.392	100

Fonte: Dados do TCU

Elaboração: Autor.

Podemos observar que nas diferentes regiões brasileiras as decisões representam um pouco mais que o dobro das multas e dos débitos. Nesse sentido, para o Brasil, no período de 1992 a 2012 tivemos 3.081 decisões, 1.445 multas e 1.392 débitos. Mas não é possível analisar como débitos e multas se conjugam.

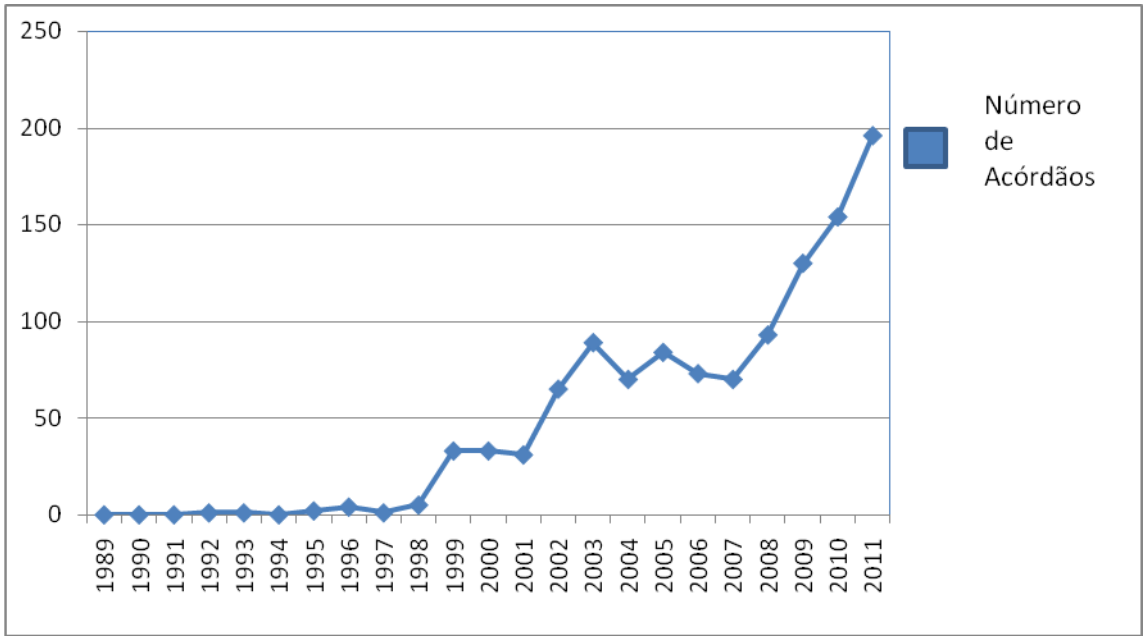
[30] Apenas no referente ao Fundo Nacional de Assistência Social a Região Sudeste (19.6%) apresentaria, em termos relativos, um empate com a Região Centro – Oeste (19,7%)

O Nordeste é a região com o maior percentual de decisões (33%), multas (36%) e débitos (35%). No pólo oposto, encontra-se a Região Sul que apresenta o menor percentual de decisões (9%); multas (7%) e débitos (8%).

Depois do Nordeste, a Região Sudeste é a que apresenta os maiores percentuais de decisões (26%); multas (23%) e débitos (24%). Em seguida, a Região Centro-Oeste apresenta as seguintes cifras: decisões (18%); multas (19%) e débitos (18%). A Região Centro-Oeste apresenta uma forte assimetria interna, pois o Distrito Federal por suas peculiaridades de capital da República apresenta índices extremamente altos, 336 decisões em termos absolutos ou 10,9% de todas as decisões.

Apresentamos ainda um gráfico abaixo que demonstra o crescimento dos acórdãos, que a partir 1998 avança de forma incremental com alguns recuos eventuais, mas com uma trajetória ascendente.

Gráfico 02 - Acórdãos do TCU que envolvem conselhos municipais 1992 - 2011



Fonte: Dados TCU

Por fim, o que desejamos salientar é que o Tribunal de Contas proferiu ácordão em relação aos conselhos municipais em todos os estados membros da federação, assim como em todos eles foram utilizados os mecanismos de *enforcement* (multas e débitos). Também cabe ressaltar que todos os estados membros da federação acessaram a Ouvidoria do TCU.

O desejo de ampliar essa rede de controle, com os dados dos atos já realizados aponta para a possibilidade do uso dessa rede para a melhoria da qualidade da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos neste trabalho trazer luz a uma preocupação inicial sobre a possibilidade da coordenação das políticas públicas no Brasil. O argumento é simples, como posto por Mancur Olson em *Big bills left on the side walk* (1996), e ainda em *Poder y Prosperidad* (2001), qual seja, sem coordenação o desenvolvimento econômico e, via de regra, as políticas públicas não seriam possíveis. O fundamento deste argumento é que quando se trata de grandes somas, de necessidade de investimentos e contratos a longo prazo, as trocas voluntárias não são suficientes para resolver os problemas que dificultam o desenvolvimento.

Se incorporarmos a esse ponto a variável do regime democrático, ainda teremos que responder como é possível realizar redes de coordenação e desenvolvimento em um regime de incertezas, como coloca Przerworsky (1984).

Em vários dos autores estudados como Olson (1996, 2001), O´Donnell (2004), Przerworsky (1984) e North (2007), observa-se um consenso no qual todos eles buscam a saída de tais incertezas e a possibilidade de coordenação nos arranjos institucionais. Isto é, as políticas públicas serão coordenadas e poderemos pensar em seu desenvolvimento desde que exista por trás dessas políticas um arranjo institucional que dê conta de cuidar dos principais dilemas da ação coletiva, como o conflito, a cooperação, a deserção entre outros. Por este motivo nos pareceu mais acertado trabalhar com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública.

Mas onde procurar essa rede institucional? Optamos por começar pela forma como se organiza o Estado brasileiro, ou seja, uma federação. Buscamos no pacto federativo brasileiro pós-1988 as instituições que poderiam fomentar a cooperação ou não.

Seguindo os preceitos da ação coletiva de Olson (1996), principalmente a descrição da lógica dos grupos latentes, chegamos a algumas conclusões. A primeira delas é que a descentralização é um componente importante para se pensar o modelo federativo brasileiro, através uma novidade constitucional: elevar os municípios à condição de entes federativos. Com isso, o Estado

brasileiro é atualmente constituído por 5.593 entes federados, dos quais 5.565 são municípios, 27 são estados federados e mais a União.

A segunda conclusão é de que outra instituição importante para se entender a lógica federativa brasileira é a autonomia federativa, na qual a própria Constituição delega a cada ente federado suas competências políticas, administrativas e financeiras, o que significa a não interferência de um ente sobre a esfera de competência do outro. Não fosse assim, como seria possível estabelecer a coordenação das políticas públicas, uma vez que cada ator buscaria lutar pelos seus próprios interesses, como apontado por Przerworsky (1984) como um problema da incerteza da democracia.

Apesar desta tensão teórica entre coordenação, descentralização e autonomia federativa, constata-se que no Brasil se alcançou a coordenação de determinadas políticas públicas.

Entretanto, quais instituições fizeram essa coordenação possível? Um ponto é claro: trata-se de redes de coordenação e instituições das mais diversas, sendo impossível acessar a todas elas ou atribuir as mesmas variáveis independentes para explicá-las. Sendo assim, o que realizamos foi buscar um incentivo seletivo que pudesse, de forma simples, mas robusta, explicar uma parte da rede de coordenação das políticas públicas.

Os incentivos seletivos que os dados nos mostraram como um elemento de forte vinculação foram os de natureza econômica, mais especificamente os repasses de fundos federais das políticas públicas típicas do *Welfare State* e que no Brasil se organizam através de sistemas nacionais, como a saúde, a educação e a assistência social.

Para observar se tais mecanismos traziam de fato eficácia à coordenação das políticas públicas, buscamos outra relação de coordenação federativa que seguisse a mesma lógica e pudesse ser replicada. Para tanto utilizamos duas políticas nas quais havia o repasse de ICMS dos estados membros para seus municípios, quais sejam, a política de meio ambiente no Brasil e a política de patrimônio cultural em Minas Gerais. Em todas essas políticas os incentivos econômicos se mostraram determinantes para a coordenação das políticas públicas mencionadas.

Porém qual índice poderia ser usado para comprovar a eficácia dos arranjos institucionais de coordenação? Concluimos que o número de conselhos municipais poderia ser um bom padrão indicador desta eficácia, pois os repasses dos recursos vinculados aos fundos federais de políticas públicas dependem da sua criação pelos municípios.

Assim, procuramos trabalhar com políticas (saúde, educação e assistência social), em que, por determinação legal, seja constitucional, seja infraconstitucional, exista a obrigatoriedade de se instalar conselhos nos municípios que aderirem à política para ganho das verbas. O que se observou foi que nas políticas nacionais os conselhos de saúde, educação e assistência social não só foram instalados, como mantidos e desenvolvidos em sentido quantitativo. O mesmo ocorreu com os estados que repassavam ICMS, haja vista que 71% dos conselhos de meio ambiente estão em estados com repasse de ICMS ecológico, enquanto 69,8% dos conselhos de proteção ao patrimônio se encontravam em Minas onde existe o ICMS Cultural.

A questão legal é um fator decisivo para a comparação, pois, também investigamos a política urbana que possui sua regulamentação na Constituição e em Lei Complementar, o chamado Estatuto da Cidade, o qual estipula que as cidades devam ter órgãos colegiados, mas não aportam nenhum fundo a respeito desta política. O resultado é que o número de conselhos referentes à política urbana, apesar de vir se desenvolvendo, se mostra muito mais parco e frágil do que os que possuem a vinculação com algum fundo.

Igualmente observamos, ainda que de forma breve, outro tipo de política participativa muito estudada no Brasil, o orçamento participativo, que depende exclusivamente da iniciativa do governo municipal. O resultado é que o número dessas experiências é infinitamente inferior às experiências dos conselhos municipais ligados a fundos ou repasses.

Procuramos, assim, investigar qual a relação entre conselhos, fundos federais e coordenação de políticas públicas. Os fundos ou repasses são a liga entre os entes federativos e a força (ou incentivo seletivo) capaz de fomentar a cooperação entre eles. Já os conselhos possuem algumas funções dentro do arcabouço institucional das políticas públicas. Em primeiro lugar eles são estratégicos ao se pensar a coordenação das políticas públicas funcionando

como minimizadores da freqüente crítica de que o repasse dos fundos federais ou do ICMS no caso dos estados membros ao cortar a autonomia federativa subordina o município às vontades e mando dos entes centrais.

Os conselhos são os responsáveis por duas dimensões que se cruzam em relação a esse debate. Uma de suas atribuições é o controle da máquina administrativa local a fim de que o município siga as diretrizes estabelecidas nas políticas nacionais. Essa dimensão do controle e do monitoramento pode ser observada como um entrave a atuação livre e autônoma do município. Mas, em sua outra dimensão, a participativa, o conselho reforça a autonomia do município, pois as verbas adicionais, apesar das diretrizes nacionais, não são alocadas e nem as políticas públicas são executadas pelos entes centrais.

Assim, os conselhos, como órgãos do Poder Municipal, garantem em certa medida de que serão o município e seus principais atores (agentes públicos e a sociedade civil organizada) que irão pensar as diretrizes, os planos e supervisionar a execução das políticas sociais por outros órgãos do município.

Como a rede deve ser gerida entre todos os níveis da federação e seu principal elo nas políticas universais selecionadas são os fundos federais nos pareceu óbvio escolher o responsável pelo controle externo desses fundos, bem como dos resultados do seu uso para analisar a outra ponta desta rede: o Tribunal de Contas da União.

Privilegiados os atores do estudo, os conselhos municipais e o TCU, procuramos observar qual o tipo de relação existente entre eles. Uma vez que tratamos da forma do estado, o federativo, coube-nos pensar no regime de governo brasileiro, a democracia, ou seja, quais as instituição democráticas que poderiam garantir a eficácia dessa rede de coordenação.

O presente trabalho não deixou de reconhecer a grande contribuição da concepção minimalista da democracia, a qual para a qual as eleições representativas são a principal fonte de legitimidade dos governos democráticos e da garantia da rotatividade do poder sem o uso da violência. Comungamos, ainda, a importância das regras processuais tão bem explicitadas e defendidas por Schumpeter (1986). Por outro lado, consideramos

que a democracia minimalista schumpeteriana - apesar de suas virtudes - não é capaz de enfrentar os desafios de *accountability* necessários para o aprimoramento contínuo do processo democrático tanto nos chamados países do primeiro mundo, como nas sociedades emergentes de corte ocidental.

Nesse sentido, nos utilizamos da nova corrente teórica que se debruça em parâmetros mais amplos da democracia e que se convenciou denominar como a qualidade da democracia. Através de seus aspectos poderemos observar como a relação entre os dois atores privilegiados se inserem e contribuem para a rede de coordenação das políticas públicas e a melhoria da qualidade da democracia.

O estudo da democracia se tornou um tema central das Ciências Sociais, não só pela sua recente expansão que ficou conhecida como a terceira onda democrática, mas pelo seu teor normativo, que inclusive pode ser incorporado pela teórica da escolha pública como demonstrou Fábio W. Reis (2002), se utilizando principalmente da ideia da extensão e ampliação do conceito de cidadania como direito em Marshall (1967) e a possibilidade de incorporá-los em uma esfera cívica. Reis esclarece que como estes nem sempre são distribuídos de forma equânime na sociedade e, portanto, com um grande grau de diferenciação de recursos críticos, as escolhas individuais e o próprio regime democrático podem sofrer como isso.

Observamos como O´Donnell (2004) traz um conceito mínimo da *rule of law* e demonstra a sua importância enquanto uma base legal legitimadora para resoluções de conflitos. Przerworsky e Marawall (2003) colocam em xeque a autonormatividade da *rule of law* e demonstram como é importante que esta esteja internalizada no sistema político para que possa operar de forma adequada. Ao ser internalizada pelo sistema, a *rule of law* atribui à lei a capacidade de controle e fiscalização do abuso de poder de governantes e agentes públicos. Esse processo se realiza através da atribuição de competências pelo ordenamento jurídico, através da legalidade administrativa, o que de certo modo colabora para solução do dilema “quem controla os controladores?”.

Dessa forma, a esfera pública é tida como um espaço de resolução para dilemas no qual o autogoverno possibilita aos atores tomarem decisões que

afetaram de alguma forma a sua vida. Nesse sentido, como afirma Fábio W. Reis o problema do Brasil não é o corporativismo, mas a falta deste. É claro que o corporativismo aqui colocado é aquele de Azevedo e Prates (1991), espaços institucionalizados onde a sociedade organizada possa resolver seus conflitos de interesses através de procedimentos que levam em conta os recursos disponíveis dos atores, como a capacidade informacional e a assimetria de poder. Do contrário, a democracia não será capaz de trazer para esses espaços institucionalizados setores organizados que disponham de um grau de recurso muito superior e levando-os a buscar outras alternativas para a solução dos seus problemas como as negociações de "balcão" ou de "gabinete".

Esses mecanismos de participação e vocalização, significativos, sobretudo, nos períodos entre eleições, que aliam a capacidade de estabelecer instrumentos de *inputs* dessas demandas e preferências para dentro do sistema, são de fundamental importância como colocam Azevedo e Anastasia (2002). O que está em jogo aqui é a ideia de autogoverno, no qual os membros da sociedade tenham algum grau de controle e influência sobre a agenda governamental. Como nas sociedades de massa o custo de participação é alto, tornar essa participação possível não é uma tarefa fácil. A resposta para este problema, dada pelos teóricos da democracia como Dahl (2001) e Sartori (1994), é a representação.

Mccubbins e Schwartz (1984) trouxeram uma grande contribuição ao tratar das formas de monitoramento dividindo-as em *patrulhamento de polícia* e *alarme de incêndio*. O patrulhamento de polícia é uma forma de monitoramento das ações dos agentes estatais de forma sistemática e ostensiva, tal como caracterizado pela forma de atuação da polícia militar de nosso país, onde os agentes de monitoramento estão sempre visíveis aos olhos de quem está sendo monitorando. Por óbvio, este tipo de monitoramento é muito dispendioso, porém necessário em alguns casos.

O patrulhamento de polícia em muitos casos, além de oneroso, não é eficiente, como occore no caso das políticas públicas estudadas. O grande número de atores que tem acesso às verbas de fundo federais praticamente inviabiliza um monitoramento deste tipo.

Na hipótese das políticas públicas coordenadas de forma federativa, como as que analisadas neste trabalho, o monitoramento que mais se adequa é o tipo alarme de incêndio. Nesse caso, o monitoramento é descentralizado e coordenado, criam-se mecanismos que se comunicam para que quando alguma irregularidade for observada, a rede possa ser acionada para que as esferas responsáveis pelo controle da política em questão possam tomar as providências necessárias. Esse monitoramento deve estar presente em toda a cadeia da política pública, de ponta a ponta.

A coordenação se faz fundamental, uma vez que são os agentes públicos ou a sociedade na esfera da implementação local que passam em várias ocasiões a possuirem canais privilegiados de informação para saber se de fato irregularidades estão ocorrendo, indo de encontro com as diretrizes estabelecidas nacionalmente. É com esse intuito que o Tribunal de Contas da União vem investindo e reformulando a sua Ouvidoria. A forma de atendimento se expandiu e o processo de se realizar manifestações se tornou mais simples. A forma de receber e encaminhar as manifestações para que seu mecanismo de controle seja do tipo de alarme de incêndio e contam com os conselheiros municipais para auxiliá-los nesse trabalho.

Os conselhos são para o sistema de *accountability* o que o cartão magnético é para o programa *bolsa família*, isto é, um meio eficiente para alcançar a clientela e, através de meios de comunicação, possibilitar que o agente aja de forma mais eficiente.

Essas noções estão inclusas na ideia de *accountability* que possui, segundo Schedler (1999), duas dimensões. A primeira, *answerablility*, que se divide em informacional e argumentativa. Ambas encontram-se relacionadas ao princípio da publicidade da Administração Pública, inserido no artigo 37 da CF/88, o qual determina que a Administração Pública tem como obrigação a transparência dos seus atos ou, em síntese, tem a obrigação de informar o que faz e como faz (informacional). Além disso, a *answerability* ainda possui uma característica argumentativa, não basta que os agentes públicos digam o que estão fazendo e como estão fazendo, também é necessário dizer o porquê estão fazendo. Essa é a ideia de que as decisões, ações e omissões (quando repercute em algum grau na vida social) devem ser motivadas. As decisões do

Poder Judiciário devem ser obrigatoriamente motivadas. Esse aspecto institucional democrático da *rule of law* possibilita a transparência das decisões judiciais e se nelas houver algum abuso do poder, como por exemplo, determinar uma pena maior do que está previsto em lei para um determinado crime será possível o controle desse ato.

Entretanto, não basta a dimensão da *answerability* para firmar o compromisso de monitoramento, fiscalização e responsabilização dos agentes públicos responsáveis por políticas públicas. A *accountability* também precisa da dimensão do *enforcement*, que se traduz pela capacidade do Estado, através de seus instrumentos institucionais, de punir os agentes públicos que cometeram algum malversamento ou ilícito com recursos públicos.

Por isso, a montagem do sistema de *accountability* supõe um conjunto de instituições que operam de uma forma coordenada. Isso leva a questão: para se falar de *accountability* é necessário que essas duas dimensões estejam presentes? A resposta é não. Um determinado ator pode ter acesso à rede informacional de como determinada política pública está se processando, porém não possui os mecanismos formais institucionais democráticos de *enforcement* para punir o gestor. É o caso da mídia. A divulgação de ilícitos não impede que atores estatais com capacidade de *enforcement* venham a agir.

A *accountability* se realiza na responsabilidade dos governantes e da administração de prestar contas para entidades especializadas. Essa inovação institucional no conceito de democracia trouxe a responsabilidade, a obrigação de prestar contas sobre o que se faz, como se faz e porque se faz.

Outra questão que levantamos foi se a *accountability* pode levar em conta ações de monitoramento e controle de indivíduos e da sociedade organizada e não unicamente o controle interestatal.

Para autores como Manwaring (2005) só a relação interestatal deve se levada em conta ao se pensar a *accountability*, pois em sua opinião, por mais importante que seja a atuação da sociedade, seja através da mídia, dos movimentos sociais ou mesmo da ação do cidadão, sua inclusão no conceito

de *accountability* o alargaria de tal maneira que seu uso seria bem mais complexo.

Outros autores como O'Donnell (1998) e Peruzzotti e Smulovitz (2006), porém, aceitam a participação da sociedade como parte da rede de *accountability*. Nesse sentido, a tipologia mais esclarecedora e difundida de *accountability* é dada por O´Donnell com seus famosos conceitos de *accountability* vertical e horizontal.

A *accountability* vertical se divide no que podemos chamar de *accountability* eleitoral, que se refere ao direito dos cidadãos enquanto eleitores de punir ou premiar os governantes através do voto, mantendo-os ou tirando-os do poder. E a *accountability* societal, que trata da mobilização da sociedade, em ações individuais e coletivas, e do papel da mídia, na cobrança e na denúncia visando a responsabilização dos agentes públicos o que pode, de forma intencional ou não, ativar as instituições formais encarregadas desta tarefa.

Já a *accountability* horizontal trata da capacidade de agências estatais de se controlarem mutuamente. Existe, portanto, uma assimetria entre estas. O controle e a responsabilização neste caso dependem, sobretudo, da especialização de órgãos para esse fim. É uma relação interestatal que, segundo O'Donnell (1998), responsabiliza e pune os ilícitos cometidos por agentes públicos em sua função.

Uma dúvida levantada aborda o motivo de O´Donnell (1998) sempre optar por estabelecer o ilícito como objeto da relação de *accountability*. Por que não incorporar outros "screwups", para citar Behn (2001), nessa relação. Pensamos que aqui o sentido dado por O´Donnell (2004) é fazer valer a argumentação do seu texto sobre a *rule of law*. A *accountability* horizontal pressupõe relações interestatais através de agências especializadas com a competência de controlar o abuso de poder realizados por outros entes estatais ou agentes públicos. Essa competência deve ser bem delineada sob o risco de se não o for intensificar o já citado dilema *quem controla os controladores?*.

Ao se limitar as competências de controle do poder das agências especializadas via lei, circundando o ilícito, cria-se uma institucionalidade que

diminui a incerteza e assegura as garantias dentro de regime democrático. Novamente surge a preocupação de Przerworsky (1984) e a solução dada através de um conjunto de instituições e fortalecido pela *rule of law*.

Um aspecto final importante de ser tratado, que retira uma carga positivista do olhar de O'Donnell em relação a atitudes e alcances do controle e monitoramento, é a idéia de que os princípios do direito também devem ser resguardados e valem como lei. Aqui há um duplo aspecto, se considerarmos que as agências de *accountability* podem levar em conta os princípios da Administração Pública, contidos no artigo 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), a abrangência do controle é enorme trazendo novamente a incerteza dos resultados aos quais os agentes públicos responsáveis pelas políticas públicas estão vinculados. Por outro lado, os princípios propiciam um controle mais substantivo das práticas realizadas pelo agente público, pois o ilícito pode não estar previsto em lei, mas poderá ser um ato imoral ou sem eficiência.

Esse processo gera a confiança nos procedimentos democráticos aos quais as pessoas estão submetidas. Behn (2001), ao tratar da *accountability* democrática, demonstra que o medo de ser *accountable* sem procedimentos claros gera a ineficiência e a insegurança de executar as tarefas a ele delegadas. Para isso Behn (2001) preceitua uma *accountability* com uma visão mais sistêmica dos mecanismos de controle e responsabilização.

A diminuição dessa imprevisibilidade e a geração de uma confiança social, tal como colocada por Putnam (2000), traz a força do ideal cívico para o processo e um ganho de capital social, no qual essa esfera cívica da cidadania é reforçada quando é embebida em redes pessoais e institucionais. Os cidadãos são chamados a cooperarem e a se deixarem coordenar por essas redes institucionais para resolução de conflitos de dilemas coletivos que passam a ser responsabilidade do Estado.

O Estado não possui só a capacidade de *enforcement* da lei, mas a confiança social nos arranjos institucionais colabora para a coordenação de grandes somas em direção ao desenvolvimento que afeta de alguma forma a vida das pessoas, principalmente em relação às políticas públicas. A confiança

lubrifica as engrenagens da sociedade moderna, plural, que não possibilita a informação perfeita, mas que se colocou a necessidade de se autogovernar.

Com esses tópicos teóricos discutidos foi possível pensar como se realiza essa rede de coordenação das políticas públicas e a relação entre o TCU e os conselhos municipais.

Vimos como os incentivos seletivos de caráter econômico aqui utilizados possuem a capacidade de cortar a autonomia federativa para possibilitar diretrizes nacionais para um grupo de políticas universais como a saúde, a assistência social e a educação. Também vimos como esse mecanismo foi replicado com para repasses discricionários de parte do ICMS dos estados membros para os municípios. Assim a liga da coordenação das políticas públicas estudadas e que de fato geram eficácia são de natureza econômica e fiscal.

Os conselhos são órgãos municipais que devem ser criados para o recebimento de recursos de determinados fundos federais. Eles, por sua natureza de controle, enquadram a atuação da Administração municipal nas diretrizes da política nacional, o que possibilita um controle e desenvolvimento do sistema. Por outro lado, para garantir um nível de autonomia do município as decisões a partir das diretrizes gerais são de responsabilidade desses órgãos municipais, que alocaram a verba com a discricionariedade e necessidades locais dentro do sistema.

Um dos responsáveis pelo controle dessa política é o TCU, que age segundo a *accountability* horizontal em relação aos agentes públicos responsáveis pelas políticas sociais que receberam verbas federais, podendo inclusive realizar fiscalizações de efetividade dos programas, responsabilizar e punir os responsáveis por ilícitos.

Porém, a forma de organização do TCU, por mais que seja descentralizada, existindo pelo menos uma Secretaria de Controle Externo em cada estado membro, não é capaz de monitorar todas as políticas, a sua efetividade e as ações de agentes públicos responsáveis pelas mesmas.

Para tanto o TCU está investindo no monitoramento do tipo de alarme de incêndio, no qual os conselhos municipais possuem um importante papel. O

conselho municipal por ser um órgão do executivo municipal de formação híbrida, como coloca Avritzer (2006), possui em sua formação membros do poder público e da sociedade. Mas os membros da sociedade que participam do conselho, não participam como particulares individuais, mas como representantes de interesses organizados da sociedade.

Isso significa que a participação se dá de forma inclusiva como na equação de Sartotri (1994) e quanto mais representativos os membros da sociedade organizada, mais representativo será o conselho em relação à sociedade. A idéia de pertencimento a uma organização traz em primeiro lugar a noção de que o conselheiro é um ator disposto a debater sobre o tema e que possui interesse em defender seus valores e preferências. Como as reuniões se dão de forma sistemática há teoricamente um aprendizado de como a política funciona no município e de como estão sendo alocadas as verbas.

Caso se observe algum desvio de finalidade ou outro ilícito, um dos conselheiros pode acionar a Ouvidoria do TCU entre outros mecanismos de controle (Ministério Público, Poder Judiciário...).

Isso significa que o conselho é um espaço informacional privilegiado e que comporta indivíduos *a priori* com interesse na participação. A somatória de ver a organização que representa sofrendo prejuízos em seus interesses e a existência de mecanismos de controle de fácil acesso, como a Ouvidoria do TCU, diminuem em muito o custo de participação. Tanto é assim que as publicações realizadas pelo TCU para os conselhos possuem como público alvo os conselheiros e, mais especificamente, os representantes da sociedade como pode ser visto nos anexos da tese.

Assim, ao conciliar a *accountability* vertical de um enorme contingente de conselheiros municipais com mecanismos de monitoramento de alarme de incêndio, como a Ouvidoria, essa rede de coordenação logrou criar, em termos de eficácia, uma estrutura muito sofisticada e com ampla porosidade nas principais políticas universais brasileiras.

A lógica que como vimos também resultou no sucesso da relação entre estado membro e município se mostra tão importante, que o Estado de Minas além da política de patrimônio estendeu este tipo de coordenação para várias

outras políticas como esportes, municípios com sistemas prisionais entre outros.

Por fim, o presente trabalho não pretende apontar a rede de coordenação estudada como a solução definitiva para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Temos a consciência de que a efetividade dos conselhos apresenta fragilidades, principalmente ao se pensar na cooptação do mesmos pelo Poder Executivo municipal.

Mas o importante, e achamos que essa foi a nossa contribuição, é demonstrar que uma rede de coordenação como a que foi criada, se mantém e se desenvolve no Brasil não deve ser menosprezada. Ao contrário, percebendo a sua relevância, a busca de mecanismos para a melhoria de seu funcionamento, será a melhoria da prestação de serviçoes públicos a milhões de pessoas que necessitam de um atendimento médico mais digno, de uma merenda escolar com melhor qualidade, de uma complementação à desnutrição. Se conseguirmos perceber que estas formas de controle, monitoramento e coordenação contribuem para que esses recursos cheguem a essas pessoas, o estudo desta rede como uma melhoria na qualidade da democracia terá valido a pena.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luis & FRANZESE, Cibele (2007). Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. Edições FUNDAP: São Paulo, v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, Fernando Luis; COSTA, Valeriano M. F. (1999). **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**, Konrad-Adenauer-Stiftung, série Pesquisas, n. 2, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

ALBA, Ubaldo Nieto (2002) Una reconstruccióndoctrinal de la descentralización: aplicación al control externo. **Revista Española de Control Externo** Vol. 4, Número: 12 (1) p. 17-32.

ALESINA, Alberto (2006). **The choice of institution** – Munich Lectures. www.ifo.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d7teachmat/10videolect/_VIDEOLECT?item_link=lect-alesina2006.htm

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe (2006). A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 17-33.

ARRETCHE, Marta. T. S (2000). **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: Fapesp. 304p.

ARRETCHE, Marta. T. S. (2005). Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 24: jun., p. 9-27.

AVRITZER, Leonardo (1996). **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG. 168 p.

AVRITZER, Leonardo (1997). O novo associativismo. In: **Lua nova**. São Paulo, n. 39, p. 149-174.

AVRITZER, Leonardo (2006). Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA Fátima (0rgs) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 35-43.

AZEVEDO, N. L., LIRA Rodrigo (2011). O Sucesso do ICMS Cultural Revisado: Determinantes e Obstáculos da Política de Municipalização para Proteção do Patrimônio Cultural do Estado de Minas Gerais. In: **Anais 3º Fórum Mestres e Conselheiros: Municipalização do Patrimônio e Educação Patrimonial**. Agosto, Belo Horizonte: UFMG/IEPHA/IAB-MG, 25 p.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, M. F. (2002). Governança, Accountability e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 85.

AZEVEDO, S; ABRANCHES, M. (2009). Perfil dos Conselheiros Municipais e suas percepções sobre os Conselhos e a Cidade de Belo Horizonte. In: Sergio de Azevedo; Ana Luiza Nabuco. (Org.). **Democracia Participativa: a Experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Leitura, p. 19-46.

AZEVEDO, S; PRATES, Antônio Augusto (1991). Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Hoje**. São Paulo: ANPOCS/ Vértice, p. 122-152.

BAERT, Patrick (1997). Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia, **Rev. bras. Ci. Soc**. vol. 12, n. 35, São Paulo, Feb. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300005&lng=en&nrm=iso>.

BEHN, Robert D. (2001). **Rethinking democratic accountability**. Washington DC: The Brookings Institution, 317 p.

BENTHAM, Jeremy (1954). The philosophy of economic science. In: **Jeremy Bentham's economics writings**. Londres: The Royal Economic Society – George Allen e Unwin, vol. 1, p. 79-208.

BOBBIO, Noberto (1994). Democracia. In: **Dicionário de política**. 6ª ed. Brasília:Editora UnB, v. 2, p. 319-329.

BOBBIO, Noberto (1994b). Direito. In: **Dicionário de política**. 6ª ed. Brasília:Editora UnB, v. 2, p. 349-353.

BOBBIO, Norberto (1986). **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 171 p.

BORSANI, Hugo (2004). Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: ARVANTE, Paulo Roberto. **Economia do setor público no Brasil**, Rio de Janeiro: Elsevier, p.103-125.

BOSCHI, Renato Raul (1987). **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice. 199 p.

BRASIL (1968). Lei n. 5.537 - Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.

BRASIL (1990). Lei n. 8.142 – Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

BRASIL (1992). Lei nº 8.443 - Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.

BRASIL (1993). Lei n. 8.666 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL (1993). Lei n. 8.742 - Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL (1998). Lei n. 9.755 - Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.

BRASIL (2000). Lei Complementar n. 101 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL (2001). Lei n. 10.257 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências..

BUCCI, Maria Paula Dallari (2002). Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, p. 322-341.

CAMPOS, Anna Maria (1990) Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. 24 (2). fev/abr, pag 30 -50.

CAMPOS, Mauro Macedo (2002). **A Accountability na Provisão Pública de Saúde no Brasil: Federalismo, Descentralização e Controle dos Gastos.** Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. 197 p.

CARRAZZA, Roque Pinto (2008). **ICMS**. 12 ed. São Paulo. Malheiros, 648 p.

CASTELLS, Antoni (2002) El Tribunal de Cuentas Europeo y su relaciones conel Tribunal de Cuentas de España. **Revista Española de Control Externo** Vol.: 4, Número: 12 (1) p. 113-130.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost, **Journal of Law and Economics**. (October 1960). www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf

COHEN, Joshua (1999). Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. 2. ed. Cambridge: MIT Press, p. 67-91.

CONDÉ, Eduardo Salomão (2006). Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva. **Teoria e Cultura**, UFJF, v.1, n. 1, p. 75-95.

CUNHA, Flávio Saliba (1997). Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte. In: **Varia Historia**. Belo Horizonte, n. 18, Set, p. 83-98.

DAHL, Robert A. (1997). **Poliarquia: participação e oposiçã**o. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 9). 234 p.

DAHL, Robert A. (2001). **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 230 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2004). **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas.

DIAMOND, Larry (2003). Defining and Developing Democracy. In: **The democracy sourcebook**. (orgs.) Robert Dahl, Ian Shapiro, José Antonio Cheibub. Cambridge, London: The MIT Press, p. 29-39.

DIAMOND, Larry; MORLIONO Leonardo (2004). The quality of democracy: an overview. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, oct. p. 20-30.

ELSTER, Jon (1994). **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 211 p.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo (2002). Path dependency e os estudos históricos comparados. Bauru: Ed. Sagrado Coração. IN **BIB**, 53, São Paulo, p. 79-95.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2003). The role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience. In: Scott Mainwaring and Christopher Welna, **Democratic Accountability in Latin America**. p. 170-197.

GOHN, Maria Glória (2001). **Papel dos conselhos gestores na gestão pública**. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17.

GREEN, Donald, SHAPIRO, Ian (1994). **Pathologies of Rational Choice: a critique of applications in political science**, Yale University Press, 239 p.

HABERMAS, Jürgen (2003). **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 352 p.

HELD, David (1987). **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia. 297 p.

HOBBES, Thomas (1988). **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural. 220 p.

HORTA, Raul Machado (1958). Problemas do Federalismo. In: HORTA, Raul Machado (org.). **Perspectivas do Federalismo Brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, p. 11-46.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994). **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática.

IBGE (2001). Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros.

IBGE (2006). Pesquisa de informações básicas municipais, Cultura.

IBGE (2009). Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros.

IBGE (2011). Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros.

Idoso, Instância Controle Social do Programa Bolsa Família, Conselho Tutelar.

INTOSAI. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2004). Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional. (Tradução TCE/BA).

KEECH, William (1997). **Economic Politics: The Costs of Democracy.** Cambridge, Cambridge University Press.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela (2006). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, n. 67. São Paulo, p. 49-103.

LEWIN, Leif (2007). **Democratic accountability: why choice in politics is both possible and necessary**. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 239 p.

LIMONGI, Fernando (1994). **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**. Rio de Janeiro, BIB, nº 31, 1º semestre, p. 3-38.

LLOYD, Sam R. (2002). **Accountability: managing for maximum results.** Impresso nos Estados Unidos da América por Axzo Press, 112p.

LOPES Jr., Eduardo Monteiro (2007). **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 124 p.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher [et all]. (2005). **Democratic accountability in Latin America**. Nova Iorque: Oxford University Press, 343 p.

MANNING, Nick (1998). Social needs, social problems an social welfare. In: ALCOCK, Peter; MAY, Margaret; ERSKINE, Angus. **The Student's Companion to Social Policy**. Oxford: Blackwell, p. 31-36.

MARSHALL, T. H. (1967). Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 57-114.

MCCUBBINS, M.D; SCHWARTZ, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. **American Journal of Political Science**, 28. p. 165-179.

MEIRELLES, Hely Lopes (2008). **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 34 ed. 839 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (1997). **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros. 655 p.

MELO, Marcus André (2001). A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 116 (46): p. 55-68.

MELO, Marcus André (2004). Experiências internacionais e nacionais inovadoras na gestão das Regiões Metropolitanas. In: **O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos**. Brasília: Frente Nacional dos Prefeitos, p. 64-69.

MELO, Marcus André (2005). O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, p. 845-889.

MINAS GERAIS (2009). Lei n. 18.030 - Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

MOISES, José Álvaro (1989). Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: _____ (org.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 119-177.

NORTH, Douglas (2007). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 152 p.

NUNES, Edson. (2003). **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 146 p.

O'DONNELL, Guillermo (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** nº 44 São Paulo, pp. 27-54.

O'DONNELL, Guillermo (2004). Why the rule of law matters. **Journal of Democracy**, Johns Hopkins University Press, Volume 15, Number 4 October, p. 33-46.

OLSON, Mancur (1996). Distinguished on lecture economics in government big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor. **Journal of Economic Perspectives**- v.10 i0, n. 2, p. 3-24.

OLSON, Mancur (1999). **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 16). 201 p.

OLSON, Mancur (2001). **Poder y Prosperidad: lasuperación delas dictaduras comunistas y capitalistas**. Madrid: Siglo XXI de Espanã Editores. 249 p.

PARETO, Vilfredo (1987). **Manual de economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 370 p. (Os Economistas).

PERUZZOTTI, E. and SMULOVITZ, C. (2006) 'Social Accountability: an Introduction', in Peruzzotti, E. and Smulovitz, C. (eds) **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. p. 3-33.

PESSANHA, Charles (2004). **A Constituição de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil**. In. VIII Congresso Luso-Afro-Brasilerio de Ciências Sociais, Coimbra, set. 32 p.

PESSANHA, Charles. (2007). Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: Angela Maria Castro Gomes. (Org.). **Direitos e Cidadania: Justiça, Poder e Mídia**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p. 122-147.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus (2011). O Orçamento Participativo (OP), a Esfera Pública e a Pedra no Caminho. In: **Anais Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis/SC, maio, p. 26-28.

PRZERWORSKI, Adam (1984). Ama a incerteza e serás democrático. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.º 9, jul, p. 36- 46.

PRZERWOSKI, Adam (2003). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In: **The democracy sourcebook**. (orgs.) Robert Dahl, Ian Shapiro, José Antonio Cheibub. Cambridge, London: The MIT Press, p. 12-17.

PRZEWORSKI, Adam (1999). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: **Reforma do Restado e Administração Pública gerencial**. Bresser e Pereira (orgs) 3ed. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 39-74.

PRZEWORSKI, Adam. (2004). **Institutions Matter?** Government and Opposition 39(2): p. 527-540.

PRZEWORSKI, Adam; MARAVALL, José María (2003). **Democracy and Rule of Law: introduction**. Nova Iorque: Cambrigde Press. p. 1-14.

Público-alvo: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal do

PUTNAM, Robert D. (2000). **Bowling alone: the collapse and revival of the american community**. New York: Simon & Schuster Paperbacks. 541 p.

RAICHELIS, Raquel (2006). Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. In: **Serviço Social e Saúde:Formação e Trabalho Profissional**. Fórum Nacional de Educação das Profissões na Área de Saúde. www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf

REIS, Bruno Pinheiro W. (1990). O individualismo metodológico: efeitos perversos, ação coletiva e teoria dos jogos. **Séries Estudos, Reflexões sobre a epistemologia de Popper e o individualismo metodológico**, n. 77. Rio de Janeiro: IUPERJ, mar, p. 11-35.

REIS, Bruno Pinheiro W. (1991). O conceito de classes sociais e a lógica da ação coletiva. **Dados**, v. 34, Rio de Janeiro: IUPERJ, p. 415-439.

REIS, Bruno Pinheiro W. (2004). Teoria da escolha racional. Rio de Janeiro: PUC/RJ, **Curso de Teoria Política Contemporânea/SBCP**. Notas de palestra.

REIS, Fábio W (2000b). **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: EDUSP. 416 p.

REIS, Fábio W. (2000). Para um conceito de política: A teoria da Public Choice, o estratégico e o institucional. In: **Política e Racionalidade**. Belo Horizonte, Editora UFMG, p. 93-146.

REIS, Fábio Wanderley (2002). Democracia, igualdade e identidade. In. FUKS, Mario (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 10-31.

SADEK, Maria Tereza, CAVALCANTI Rosângela Batista (2003). The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability. In: Scott Mainwaring and Christopher Welna, **Democratic Accountability in Latin America**. p. 201-227.

SANTOS JÚNIOR, O. A; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. (2004) **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase,. v. 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.

SANTOS, Fabiano (2003). **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ.

SARTORI, G. (1994). **A teoria da democracia revisitada**. 1. O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática, p. 286-335.

SCHEDLER Andreas; DIAMOND Larry, PLATTNER Marc F. (1999). Introduction. In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers. p.1-12.

SCHEDLER, Andréas (1999a) Conceptualizing accountability In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.p. 13-28.

SCHUMPETER, Joseph A. (1986). A doutrina clássica da democracia. In: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 313-335.

SCHUMPETER, Joseph A. (1986). A outra teoria democrática. In: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 336-376.

SCHWARTZ, Bernard (1984). **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 77 p.

SPECK, Bruno Wilhelm (2000). **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 226 p.

TATAGIBA, Luciana (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2009). Orientações para conselhos da área de assistência social. Tribunal de Contas da União. -- 2. ed. atual. e ampl. -- Brasília,.113 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2010). Orientações para conselheiros de saúde. Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU ,

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2010a). Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tribunal de Contas da União. -- 5. ed. -- Brasília : TCU,.50 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2011). Regimento Interno.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – Site HTTP: http://www2.tcu.gov.br/ portal/age?_pageid= 33,534523&_dad=portal&_schema=PORTAL

ÚBEDA, Luisa Fernanda (2002). Las Cortes Generales y surelacíonconel Tribunal de Cuentas. **Revista Española de Control Externo**. Vol. 4. Número: 12 (1) p.143-171.

VIANNA, Luiz Werneck [et all] (1999). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan. 270 p.

WEBER, Max (1982). A política como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, C. W. **Ensaios de Sociologia**. São Paulo: LTC, p. 55-89.

WEBER, Max (1993). **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis, RJ: Vozes. 175 p.

ANEXO I - Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social - Apresentação

Proporcionar estímulo ao controle social é uma constante preocupação do Tribunal de Contas da União (TCU) que, mediante várias iniciativas, busca incorporar a sociedade civil organizada em uma rede de controle para prevenir a corrupção e o desperdício de recursos públicos. É nesse sentido que esta Corte de Contas disponibiliza a presente publicação, de caráter pedagógico, com o intuito de auxiliar os membros dos Conselhos da área de Assistência Social no exercício de suas atribuições.

Nessa área, o TCU vem desenvolvendo, ao longo dos anos, relevantes trabalhos de fiscalização, por reconhecer a importância das ações socioassistenciais no enfrentamento da pobreza e na redução das desigualdades sociais.

Como resultado desses trabalhos, foi constatada a necessidade de incrementar as avaliações sobre a aplicação dos recursos federais repassados para estados e municípios, sobre os sistemas de controle, bem como sobre a observância dos critérios de transferências diretas de renda a famílias necessitadas.

É nesse sentido que ganha especial relevo a participação da sociedade no acompanhamento das ações dos gestores municipais, no combate a desvios e mau uso do dinheiro público, estabelecendo-se uma profícua parceria com os órgãos institucionais de controle.

Atualmente, os conselhos vêm desempenhando papel fundamental no exercício do controle social. Por essa razão, sua atuação deve alcançar, além da formulação das políticas, o controle das ações em todos os níveis, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público.

Para isso, espera-se que os conselheiros possam agir com total independência em relação à Administração, postura essa fundamental para viabilizar a correta execução das ações dessa importante política pública, imprescindível para melhorar o atendimento à população mais vulnerável.

Com esse intuito, e, ainda, visando estreitar o relacionamento com os referidos conselhos, o TCU elaborou a presente publicação, Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social, neste momento apresentada em sua segunda edição, revisada e ampliada, passando a contemplar também os Conselhos Tutelares. Outra inovação refere-se às Matrizes de Fiscalização, constantes no final da publicação, com o objetivo de facilitar os trabalhos de campo e direcionar os encaminhamentos decorrentes das fiscalizações.

Com vistas a ampliar o alcance deste material, a nova versão pode ser também encontrada em meio eletrônico, no portal do Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br), inclusive em versão de texto digital falado, destinada a pessoas com deficiência visual.

Espera-se que este documento seja um guia prático para os membros desses colegiados e que possa, efetivamente, contribuir para uma boa e efetiva gestão dos recursos públicos.

Ministro Ubiratan Aguiar

Presidente do TCU

ANEXO II - Orientações para conselheiros de saúde. Apresentação

A saúde figura na Constituição Federal entre os direitos sociais consignados em seu art. 6º, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais. Ela constitui, portanto, direito básico, que deve valer de maneira equitativa para todos os cidadãos, com vistas a uma vida digna, saudável e de boa qualidade, nos termos da Lei Maior: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (art. 196).

Nossa Carta Magna assegura a participação popular na organização do Sistema Único de Saúde (art. 198, III), reconhecendo, assim, a importância do envolvimento da comunidade na tomada de decisões no campo da saúde.

Partindo-se da máxima de que "quanto mais perto do fato for tomada a decisão, mais chance ela terá de sucesso", o princípio do controle social baseia-se na premissa de que quanto mais a sociedade estiver envolvida na construção e fi scalização do SUS, maior será a probabilidade de que a implementação das respectivas políticas públicas obtenha êxito e traga resultados profícuos para a população brasileira.

É nesse sentido que ganha especial relevo a atuação dos conselhos de saúde. Poderosos instrumentos de controle social, tais colegiados consistem no elo entre o cidadão-usuário e os responsáveis pela elaboração e execução das ações de saúde, possibilitando que a coletividade participe da formulação dos planos e das diretrizes dessa importante área.

Com o escopo de concorrer para a otimização do desempenho dos aludidos conselhos, estimular o exercício do controle social, bem como colaborar para a melhoria e evolução do SUS, o Tribunal de Contas da União elaborou a presente publicação, que se destina especialmente aos conselheiros de saúde de todo o País.

Assim, é com muita satisfação que apresento a cartilha "Orientações para os Conselheiros de Saúde", desejando que seja utilizada como um guia prático e, por conseguinte, contribua para a boa e efi caz aplicação dos recursos do Erário em benefício do povo.

UBIRATAN AGUIAR

Presidente do TCU

ANEXO III - Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apresentação.

A “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE” tem o escopo de incentivar e aprimorar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no acompanhamento do Programa da Merenda, que se estende a todo o território nacional.

Esta publicação, em sua versão original, foi lançada em 2003. A presente edição visa atualizar a fundamentação legal e incorporar as mudanças na execução do PNAE. Permanecem atuais as palavras do Ministro Valmir Campelo, presidente do TCU no biênio 2003/2004, escritas ao apresentar a 1ª edição, as quais faço questão de reproduzir e reafirmar:

> Pela diversidade de situações encontradas na execução de um programa que abrange todo o País, não se buscou produzir manual completo e exaustivo sobre o acompanhamento das várias formas de execução do PNAE. Neste documento, concebido em formato de cartilha, optou-se pelo denominador comum, pela linguagem simples e direta, focalizada em aspectos básicos e de interesse geral para os membros do CAE.
>
> Com esta iniciativa, o Tribunal de Contas da União pretende reforçar sua ação educativa, no desempenho da missão constitucional de assegurar a efetiva aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Assim, imbuído desse mesmo desígnio educacional, tenho a honra de apresentar a 5ª edição desta Cartilha, com a qual o Tribunal reitera seu apoio aos Conselhos de Alimentação Escolar, visando contribuir para o fortalecimento do controle social do PNAE.

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Presidente

ANEXO IV - Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Mensagem aos Conselheiros

Esta cartilha do Tribunal de Contas da União – TCU foi feita para você. Os objetivos são dois: destacar a importância dos conselheiros e dar orientações gerais sobre o trabalho de acompanhamento e análise da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

O TCU é órgão de fiscalização do governo federal que tem a missão de garantir a correta utilização dos recursos públicos federais.

Como conselheiro do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, você participa do acompanhamento de um dos mais importantes programas do Ministério da Educação- MEC. São mais de R$ 2,5 bilhões por ano a serem utilizados na merenda oferecida pelas escolas, para ajudar a garantir a presença dos alunos e favorecer o aprendizado. É um investimento nos cidadãos de amanhã.

Acompanhar de perto a execução do Programa é a melhor forma de garantir que os alunos sejam cada vez mais bem atendidos.

Esse acompanhamento é difícil, porque o Programa alcança mais de cinco mil municípios em todo o País. Por isso, a contribuição que você dá a sua comunidade, ao assumir o cargo de conselheiro do CAE, é muito importante.

Com a sua participação ativa, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e os demais órgãos responsáveis pelo controle dos programas federais podem conhecer melhor o funcionamento do PNAE no seu município e, se for o caso, identificar rapidamente os problemas, para tomar as providências necessárias à solução.

Você é nosso parceiro na tarefa constante de melhorar o PNAE. Esperamos que as orientações desta cartilha sejam úteis para a sua atuação como conselheiro.

Bom trabalho!.