

CONSTRUÇÃO DE INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS

Maria Rita Loureiro*
Marco Antônio Carvalho Teixeira**
Otávio Prado***

RESUMO

O trabalho analisa a construção de mecanismos de transparência das contas públicas no Brasil contemporâneo. A análise tem como referência teórica o tema da *accountability* democrática, que considera a transparência condição necessária, embora não suficiente, para a responsabilização política dos governantes. Seu marco histórico abrange as mudanças trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionadas ao contexto mais amplo de democratização, reformas do Estado e inserção do país na economia global. Os dados empíricos foram coletados em documentos oficiais, entrevistas, nos sites eletrônicos das capitais, dos estados, dos Tribunais de Contas e no Portal da Transparência do governo federal.

ABSTRACT

This article analyses the building of governmental transparency of public accounts in recent Brazil, based on the theoretical framework of democratic accountability. The historical reference of this study is the set of transformations brought by Fiscal Responsibility Law in the broader context of State Reform, associated to the processes of democratization and economic globalization. The data were collected in official documents, interviews, in electronic sites of subnational governments, of the Accounting Courts, and in the so-called Portal of Transparency of the Federal government.

* Prof^a da FEGV/SP e da USP

** Prof. da FGV/SP

*** Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV

Considerando-se o processo mais amplo de construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo, analisa-se aqui uma dimensão específica: a criação de instrumentos de transparência das contas governamentais. A transparência governamental é condição necessária, embora não suficiente, para a efetivação de qualquer ordem democrática, na medida em que só há controle efetivo dos governantes se seus atos forem adequadamente informados à sociedade. Como já se indicou, a democracia é “o governo do poder público em público”, ou ainda, “o governo do poder visível” (BOBBIO, 1992: 83).

Embora possibilitada pelas modernas tecnologias de informação e comunicação, a construção de instrumentos de transparência governamental (os chamados governos eletrônicos, portais de transparência etc.) é um processo político que se efetiva no contexto da democratização do país e da necessidade de legitimação política dos governantes. Por outro lado, a institucionalização da transparência governamental relaciona-se, também, à inserção do país na economia global e às exigências daí decorrentes de equilíbrio das contas públicas, e é necessária à solvência e credibilidade do governo frente ao mercado financeiro; o que, por sua vez, desencadeia movimentos de reestruturação e modernização do aparato de Estado, no caso particular de nosso estudo, das instituições de gestão das contas públicas.

Do ponto de vista teórico, o trabalho orienta-se pela problemática da institucionalização de mecanismos de prestação de contas dos governantes, ou seja, pela discussão do tema da *accountability* democrática. Sendo a democracia um sistema em que o governo emana da vontade soberana do povo, por meio de eleições, e os governantes respondem politicamente aos eleitores, a existência de mecanismos institucionais de prestação de contas (possibilitada pela completa e idônea publicação de seus atos) é condição crucial para o funcionamento do governo democrático, tanto quanto as instituições representativas o são para sua formação (DAHL, 1997).

O debate sobre a *accountability* democrática cresceu na década passada e tem produzido desdobramentos conceituais importantes. Além de O'Donnell (1998), que diferenciou no conceito de *accountability* dimensões verticais (envolvendo a responsabilização dos governantes diretamente ao povo por meio do processo eleitoral, do controle exercido pela mídia etc.) e horizontais (controles recíprocos entre poderes ou mecanismos institucionais de *checks and balances*), Przeworski, Stokes e Manin (1999) associaram-no ao de representação. O governo é *accountable* se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e aplicar sanções ou incentivos apropriados, mantendo os bons governantes e destituindo os demais (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Stark e Bruszt (1998), por sua vez, contribuíram com o debate, introduzindo o conceito de *extended accountability* o qual procura dar conta da existência de mecanismos institucionais de controle dos governantes ao longo de todo o mandato, não apenas nas eleições, e enfatiza a presença de uma pluralidade de atores políticos dentro do Estado e na sociedade compartilhando os processos decisórios.

O desenvolvimento desse debate nos meios acadêmicos relaciona-se à emergência do tema da *accountability* na agenda pública, a partir dos meados dos anos 1990, no contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado. Depois dos programas da primeira geração que produziram desregulamentações, privatizações etc., seguiram-se novas propostas de mudanças nas relações do Estado com a sociedade, centradas na maior eficiência e eficácia na provisão de serviços públicos e aumento da participação da sociedade em sua gestão, objetivando nova legitimação social e política dos governos para além da democracia eleitoral (OFFE, 1999; OSZLAK, 1998; CLAD, 2000). No contexto de reforma da gestão pública, começou-se também a considerar o que alguns autores chamam de *accountability* gerencial, ou seja, a responsabilização

política dos governantes com relação à eficiência e a efetividade das políticas públicas (OSPINA, GRAU E ZALTSMAN, 2004). E, enfatizou-se, ainda, o direito dos cidadãos de serem informados sobre os atos dos governantes (DUNN, 1999).

No Brasil, a temática da *accountability* foi tratada de forma pioneira por Campos (1990), que procurou relacionar a ausência de mecanismos de responsabilização da burocracia pública ao padrão pouco democrático de relação existente entre Estado e sociedade. Poderíamos acrescentar que tal ausência certamente tem a ver, também, com a escassez de condições técnicas e políticas de transparência dos atos governamentais, como analisaremos mais adiante neste texto.

Além da questão da *accountability* democrática, a análise da construção das condições de transparência remete-se aos problemas relacionados ao desenvolvimento das instituições democráticas. Conforme Pierson (2004) indicou, o conceito de desenvolvimento institucional leva em conta as transformações que se desdobram no longo prazo, bem como considera a seqüência dos processos e as variações no ritmo das mudanças, mais ou menos lentas e graduais. Mesmo havendo situações de *path dependence*, nas quais a reversão de trajetórias institucionais seja difícil ou de custos elevados, o desenvolvimento institucional caracteriza-se, também, por momentos ou conjunturas críticas que produzem inflexões ou mudanças dos caminhos já trilhados.

O presente estudo toma como conjuntura crítica, ou marco histórico da análise, os processos desencadeados a partir de 1994, com a estabilização monetária e, em particular, após a crise financeira de 1998-99; momentos estes que exigiram iniciativas de mudança na área macroeconômica, incluindo a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, e as novas atribuições conferidas aos Tribunais de Contas (TCs).

Em suma, o quadro de referência teórico para a análise aqui desenvolvida pode ser assim sintetizado: (i) o estudo empírico da transparência governamental tem relevância teórica se relacionado ao debate de *accountability*, isto é, à problemática de construção e aperfeiçoamento de instituições democráticas que gerem governantes representativos, impelidos a responder da melhor forma possível às demandas da população, elaborando e implementando com eficiência e efetividade as políticas públicas e garantindo o direito dos cidadãos a mais completa informação. Em outras palavras, independentemente das adjetivações que lhe possam ser atribuídas (vertical, horizontal, estendida, gerencial etc.), *accountability* é a idéia teórica que orienta o presente estudo, na medida em que para se efetivar a responsabilização política dos governantes, a transparência dos atos de governo é condição prévia; (ii) o conceito adicional de desenvolvimento institucional, por sua vez, foi mobilizado aqui para nos ajudar a compreender porque o princípio democrático de transparência das contas públicas, embora já presente na Constituição de 1988, só foi ativado no contexto histórico específico da implementação da LRF e dos processos mais amplos de crise econômica e financeira pelos quais passava o país. Em outras palavras, o processo de construção de novas instituições democráticas no Brasil recente (e, dentro dele, das condições de transparência das contas públicas) é examinado aqui à luz tanto das possibilidades e desafios trazidos pela democratização, quanto dos constrangimentos impostos pela inserção do país na economia global.

Os dados que fundamentam a análise foram coletados nos portais governamentais e nos *sites* dos tribunais de contas, cotejados com documentos oficiais, entrevistas e material de imprensa. O texto a seguir está assim organizado. Na parte I, realizamos um balanço crítico da transparência governamental proporcionada pelos portais do governo federal e dos governos subnacionais, enfatizando aí os impactos da LRF. Na parte II, analisamos a reestruturação interna e a modernização tecnológica dos tribunais de contas, a partir da LRF que conseguiu efetivar várias mudanças trazidas pela Constituição de 1988. Na parte III, sistematizamos a análise, levantando hipóteses para novas pesquisas nesta área, ainda pouco explorada pela ciência política e pelos estudos sobre a administração pública brasileira.

Cabe, por fim, explicitar os limites do trabalho. Devido à inexistência de dados referentes a períodos anteriores, não foi possível, do ponto de vista metodológico, a avaliação comparativa dos impactos da introdução de portais eletrônicos sobre o desempenho dos governos e dos tribunais de contas em sua atividade de controle. Portanto, não examinamos os impactos da transparência sobre a efetividade do controle das contas públicas efetuado pelos TCs do país. Esta limitação, todavia, não invalida o esforço aqui efetuado, que se refere especificamente à análise dos indicadores de transparência das contas públicas, considerada pré-condição para o exercício de atos de controle. Além disso, temos como pressuposto que as instituições democráticas estão sempre em processo de aperfeiçoamento e consolidação, especialmente nos países recentemente democratizados, como é o caso do Brasil. Portanto, se do exame das condições institucionais recentemente criadas de transparência não é possível, ainda, tirar conclusões a respeito do controle das contas públicas, não se pode esquecer, por outro lado, que a análise do controle efetivo só poderá ser feita a partir do exame das condições de transparência. Essa é a contribuição que pretendemos oferecer com o presente trabalho.

A construção da Transparência da Administração Pública Brasileira: o chamado governo eletrônico

A noção de governo eletrônico, embora ainda fortemente associada ao uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) pelo setor público, ultrapassa essa dimensão. O termo começou a ser utilizado com a disseminação da idéia de comércio eletrônico (DINIZ, 2000; LENK; TRAUNMÜLLER, 2002). Depois foi associado às ações modernizadoras na administração pública, tais como os leilões eletrônicos e provisão de serviços públicos pela Internet, que ganharam visibilidade no final da década de 1990, no contexto do ajuste fiscal e controle dos gastos públicos (AGUNE; CARLOS, 2005). Nos últimos anos, conceitos mais abrangentes passaram a ser utilizados, incluindo não só a melhoria dos processos da administração pública e o aumento da eficiência, mas também melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos e democracia eletrônica. Essa última refere-se, principalmente, ao aumento da capacidade de transparência, participação da sociedade e *accountability* (PRADO, 2004).

O Portal da Transparência do governo federal

O Portal da Transparência foi criado em 2004 junto à Controladoria Geral da União (CGU). Como o próprio nome indica, essa iniciativa, inserida no contexto de institucionalização de instrumentos de controle social, procura tornar públicas informações detalhadas sobre o governo. O Portal está formatado como canal de acesso aberto, permitindo que qualquer cidadão possa livremente, sem o uso de senhas ou preenchimento de cadastro para sua identificação, obter informações de fácil entendimento. Os dados, oriundos dos ministérios e de outros órgãos da administração federal, são atualizados mensalmente.

As informações publicadas incluem variados itens: gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas físicas ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza e operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

A transformação dos dados publicados pelo Portal da Transparência em instrumento de controle social se efetiva pelo grau de detalhamento em que estes estão apresentados para o uso público, abrangendo especificações de despesas como, por exemplo, itens comprados e respectivos preços e valores contratados para obras e serviços efetuados pela União; e quantias gastas com diárias de viagem e materiais de uso cotidiano, com cartões usados por funcionários, identificados pelo nome, CPF e estabelecimento comercial que vendeu o produ-

to ou o serviço. As transferências federais para os governos subnacionais também podem ser verificadas no Portal por qualquer cidadão, tais como: conferir facilmente quanto foi repassado, por exemplo, para a merenda escolar no seu município; acompanhar a execução de convênios de sua prefeitura com o governo federal; o montante da verba repassada para o Programa Bolsa Família, incluindo até o nome e o CPF da pessoa que recebe o benefício; etc.

Embora não haja, ainda, pesquisas sistemáticas avaliando os impactos da publicação de tais informações, é bastante plausível a hipótese de que ela possa reduzir os riscos de condutas irregulares e práticas clientelistas típicas dos programas sociais anteriores. Basta ver que foi justamente o detalhamento de informações contidas no Portal que permitiu à imprensa, no final de 2007, localizar e denunciar irregularidades no uso do cartão corporativo, o que acabou levando à renúncia da Ministra da Igualdade Racial. Nesse caso, a transparência foi efetiva, resultando na punição de governantes. Embora a imprensa tenha ressaltado o lado negativo dessa situação, cabe lembrar o aspecto positivo, que reside na novidade da existência de informações tão detalhadas que, todavia, ainda não foram difundidas para todos os estados e municípios.

Na medida em que o aumento do nível de transparência das informações eleva o potencial de o cidadão ser agente de controle da aplicação do dinheiro público, o Portal da Transparência parece contemplar a preocupação de que não basta disponibilizar dados para que se configure a existência de transparência, mas, sobretudo, é preciso decodificá-los em linguagem inteligível para o público em geral (SARTORI, 2001).

A publicação das contas dos governos subnacionais no Brasil

Considerando-se que a transparência dos atos governamentais é um dos componentes fundamentais da *accountability* democrática, avaliamos aqui a prestação de contas públicas a partir da publicação de informações previstas pela LRF. Esta norma legal estabelece regras obrigando os entes federativos a apresentarem demonstrativos fiscais que devem ser publicados em meio de amplo acesso público. Embora a publicação na *internet* seja facultativa, esta tem como mérito intensificar o controle sobre as contas públicas dos municípios, principalmente pelas sanções fiscais aplicáveis no caso de seu descumprimento. Com isso, além dos TCs, do Ministério da Fazenda e do Ministério Público, os próprios cidadãos têm acesso à situação fiscal dos diversos governos.

Todavia, como já exposto, não basta que as informações estejam disponíveis para haver efetiva transparência; devem estar “decodificadas” em linguagem acessível. Assim, observamos na análise não só o aspecto quantitativo, mas também o conteúdo oferecido ou sua qualidade, entendida como consistência e inteligibilidade das informações.

Os dados aqui examinados foram levantados nos portais dos governos estaduais e de suas capitais e classificados em relação aos demonstrativos exigidos pela LRF em alta, média e baixa transparência. Os portais foram também classificados pelo seu grau de desenvolvimento, diferenciando o governo eletrônico da simples propaganda do governante¹. Os resultados estão sintetizados no quadro I.

¹ *Alta transparência ocorre quando todos os demonstrativos exigidos pela LRF são apresentados dentro do prazo legal. Média transparência, quando a apresentação dos demonstrativos é parcial e/ou fora do prazo legal, e baixa transparência se referem tanto à inexistência de qualquer tipo de demonstrativo como a impossibilidade de sua localização, já que a dificuldade do acesso às informações também caracteriza falta de transparência. Os estágios envolvem: 1º (mais elementar) informações básicas, listagem de serviços públicos, notícias e propaganda do governo; 2º (intermediário) disponibiliza serviços simples aos cidadãos e apresenta algum grau de preocupação com a prestação de contas; 3º (nível mais avançado) presença de serviços públicos on-line e preocupação com a transparência que vai além do exigido pela legislação. Nesses últimos, é comum a existência de sub-portais temáticos como, por exemplo, portal do cidadão, do servidor e de negócios, diferenciando o uso pelas necessidades do público e promovendo interatividade entre cidadão e governo.*

**Quadro I - Avaliação dos Portais dos Governos Subnacionais
(março de 2008)**

Estado	Tipo portal	Grau de transparência face à LRF	Capital	Tipo portal	Grau de transparência face à LRF
Acre	2º estágio	Alta	Rio Branco	1º estágio	Alta
Alagoas	2º estágio	Alta	Maceió	1º estágio	Média
Amapá	2º estágio	Baixa	Macapá	1º estágio	Baixa
Amazonas	2º estágio	Alta	Manaus	2º estágio	Alta
Bahia	3º estágio	Alta	Salvador	2º estágio	Alta
Ceará	1º estágio	Alta	Fortaleza	1º estágio	Alta
Espírito Santo	2º estágio	Alta	Vitória	2º estágio	Alta
Goiás	1º estágio	Média	Goiânia	1º estágio	Média
Maranhão	1º estágio	Alta	São Luís	1º estágio	Alta
Mato Grosso do Sul	1º estágio	Alta	Campo Grande	1º estágio	Baixa
Mato Grosso	2º estágio	Média	Cuiabá	1º estágio	Baixa
Minas Gerais	3º estágio	Alta	Belo Horizonte	3º estágio	Alta
Paraná	3º estágio	Alta	Curitiba	3º estágio	Alta
Paraíba	2º estágio	Alta	João Pessoa	2º estágio	Alta
Pará	1º estágio	Alta	Belém	2º estágio	Média
Pernambuco	3º estágio	Alta	Recife	3º estágio	Alta
Piauí	1º estágio	Alta	Teresina	1º estágio	Média
Rio de Janeiro	3º estágio	Alta	Rio de Janeiro	3º estágio	Alta
Rio Grande do Norte	1º estágio	Alta	Natal	2º estágio	Alta
Rio Grande do Sul	3º estágio	Alta	Porto Alegre	3º estágio	Alta
Rondônia	1º estágio	Alta	Porto Velho	2º estágio	Alta
Roraima	1º estágio	Baixa	Boa Vista	2º estágio	Média
Santa Catarina	3º estágio	Alta	Florianópolis	3º estágio	Alta
Sergipe	2º estágio	Alta	Aracaju	2º estágio	Alta
São Paulo	3º estágio	Alta	São Paulo	3º estágio	Alta
Tocantins	1º estágio	Alta	Palmas	1º estágio	Alta
Distrito Federal*	2º estágio	Alta			

Fonte: portais governamentais. Elaborado pelos autores. * Já inclui Brasília.

Os dados mostram que a grande maioria dos estados cumpre integralmente a LRF, publicando sua prestação de contas, enquanto um número menor de capitais o faz. Embora a literatura relacione, ainda que indiretamente, a transparência

dos governos ao seu nível de desenvolvimento sócio-econômico², os dados levantados mostram portais com alto grau de transparência tanto em capitais e estados mais desenvolvidos como nos menos desenvolvidos. Uma hipótese possível é que variáveis políticas (comprometimento do partido ou do chefe do executivo com a transparência) tenham mais a ver com o grau de transparência do que as variáveis sócio-econômicas.

O quadro II indica a variação da transparência entre 2004 e 2008 em relação à prestação de contas das capitais estaduais.³

Quadro II - Variação da Transparência dos Portais nas Capitais (2004-2008)

Aumento	Diminuição	Manutenção
Rio Branco, João Pessoa, Belém*, Boa Vista* e Palmas.	Maceió*, Macapá*, Campo Grande*, Cuiabá* e Teresina*.	Salvador, Goiânia*, São Luís, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Florianópolis, Aracaju, São Paulo e Vitória.

Fonte: elaborado pelos autores.* Capitais que não cumprem integralmente a LRF.

Estes dados, associados aos do quadro I, revelam equilíbrio na variação de transparência dos portais das capitais estaduais entre 2004 e 2008, já que cinco portais tiveram aumento e cinco tiveram diminuição nos indicadores de transparência. Porém, houve pequeno aumento no número absoluto dos que cumprem integralmente a LRF, de 17 para 18 no período. Analisando conjuntamente a prestação de contas dos governos estaduais e das capitais, a pesquisa mostra a consolidação dos portais como meio de prestação de contas dos governos, lembrando que a publicação dos demonstrativos via *internet* é facultativo. Esse resultado não foge à expectativa, já que há exigência legal e demanda da sociedade por governos mais transparentes.

Em relação à qualidade e inteligibilidade das informações, observou-se a existência de padrão comum de apresentação dos demonstrativos, seguindo o que é determinado pela LRF. Dada essa obrigatoriedade, resta observar que o modelo adotado pode ser considerado satisfatório, isto é, sintético e sem emprego excessivo de termos técnicos, o que dificultaria o entendimento das informações pelo cidadão comum. Iniciativa importante quanto a isso é a presença de glossários com a descrição dos termos técnicos empregados, existentes em alguns portais, como o da prefeitura de Belo Horizonte e os dos governos dos estados da Bahia e Pernambuco, o que reforça a transparência na prestação de contas.

Finalmente, a análise do desenvolvimento dos portais mostra que a maior parte deles ainda se encontra nos estágios iniciais (os dois primeiros estágios representam cerca de 70% do total), com prestação de contas limitada ao que é exigido pela legislação. Nesses portais, em especial nos do 1º estágio (quase 40% deles), as informações adicionais sobre a gestão são, quase sempre, somente propaganda do governante. Já os portais mais avançados (3º estágio) representam apenas 30% do total. A explicação de tais diferenças não pode ser buscada apenas na maior capacitação econômica desses governos e nem em uma cidadania local mais ativa (PRADO, 2004). Se a prestação de contas aparentemente independe da estruturação do governo eletrônico, sendo muitas vezes motivada politicamente, o provimento de serviços *on-line*, a interatividade e a publicação das ações e contas do governo, além da exigência legal, parecem depender, também, da capacitação em governo eletrônico (PRADO e LOUREIRO, 2005).

A divulgação dos demonstrativos fiscais exigidos pela LRF é, na maioria das vezes, feita pela simples apresentação das planilhas em uma página nos portais.

² Segundo a ONU, os países com melhores índices nos indicadores sociais geralmente possuem resultados mais consistentes de governo eletrônico (Ver a respeito: PRADO, 2004:61).

³ Tomou-se aqui como base para o exame da evolução temporal da transparência o estudo realizado em 2004 sobre as capitais estaduais (Ver a respeito: PRADO, 2004).

Porém, para tornar o governo realmente transparente é necessário não só o compromisso com a transparência, mas também a reestruturação dos processos operacionais e administrativos de forma a permitir o estabelecimento de um fluxo de informações que possibilite sua disponibilização pública, muitas vezes em tempo real. Não por acaso, os estados e capitais com governo eletrônico mais estruturado são os que apresentam os portais mais evoluídos quanto à transparência. É importante frisar que o governo eletrônico não se resume aos portais na *internet*, sua face visível, mas envolve o uso das novas TIC nos processos governamentais e, também, em suas relações com os cidadãos e o mercado. Esse nível mais sofisticado gera mais serviços e interatividade, ao mesmo tempo em que passa a ser condição necessária, mas não suficiente, para o aumento da transparência.

Em suma, se os dados ainda não permitem avaliar de forma sistemática os impactos do governo eletrônico sobre a gestão das políticas públicas, eles certamente abrem possibilidades de avanço da transparência necessária à responsabilização democrática estendida, já que incluem também atores da sociedade no processo de construção de suas condições⁴. Isto também ocorre com relação aos Tribunais de Contas, como indicaremos a seguir.

Inovações Institucionais nos Tribunais de Contas do País: limites e possibilidades

Se os TCs surgem no Brasil na transição da Monarquia para a República, as transformações que estes sofreram, ao longo da histórica republicana, exprimem as oscilações do regime político. Como era de se esperar, os períodos autoritários caracterizaram-se pela maior interferência do Executivo que, monopolizando as indicações dos dirigentes, neutralizava a capacidade de fiscalização autônoma por parte desses órgãos auxiliares do Poder Legislativo. A Constituição de 1988 foi momento crítico na história recente dos TCs, ao estabelecer regras que abrem possibilidade de novas práticas. Dentre estas merecem referência a indicação da maioria de seus dirigentes pelo poder Legislativo e a ampliação das funções dos TCs, abrangendo não só a legalidade, mas também o controle de desempenho e a atribuição à população do poder de denunciar irregularidades. Essas mudanças, refletindo os novos ventos democráticos, permitiram maior equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo na indicação dos dirigentes dos tribunais, bem como a redução (mesmo que ainda modesta) de práticas clientelistas e predatórias dos recursos públicos. Todavia, muitas das alterações trazidas pela CF88 só se efetivaram com a implementação da LRF.

A consolidação das mudanças no TCs na nova conjuntura crítica: a LRF

A LRF foi proposta em contexto de enormes constrangimentos externos, marcado pelas crises financeiras de 1997 e 1998 que tiveram repercussões consideráveis no Brasil e obrigaram o governo a pedir socorro ao Fundo Monetário Internacional e a desvalorizar o câmbio em janeiro de 1999. Além da mudança na política cambial e monetária (com a adoção do câmbio flutuante e do regime de metas inflacionárias), o governo federal se viu constrangido a efetivar programa rigoroso de ajuste fiscal, gerando, a partir de então, superávits primários, necessários à garantia de solvência para seus credores, com a redução sistemática da

⁴ A política da CGU é orientada pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, colegiado que inclui representantes de órgãos estatais (Comissão de Ética Pública da Presidência da República, MP, TCU) e, também, da sociedade civil organizada, como a Confederação Nacional do Comércio, CGT, Instituto Ethos, OAB, CNBB etc.

relação entre dívida pública e o PIB⁵. É este quadro de crise que permite explicar a tramitação relativamente rápida da Lei, que foi aprovada em maio de 2000, por 385 votos a favor, 86 contra e quatro abstenções (ASAZU, 2003; LOUREIRO e ABRUCIO, 2004).

O texto do projeto, que depois se transformou em LRF, não continha referência aos TCs. A idéia de lhes atribuir a função fiscalizadora só começou a surgir durante as audiências públicas no Congresso. A despeito do clima inicial de desconfiança com relação aos TCs, a reversão dessa atitude ocorreu após a argumentação do Instituto Rui Barbosa (IRB), órgão ligado à corporação dos conselheiros, que conseguiu convencer os congressistas de que os TCs eram os únicos órgãos com capilaridade necessária para a implementação da Lei⁶. Assim, a decisão final representou outro marco importante na história desses órgãos. Se a CF88 já havia produzido mudanças significativas e pode ser vista como um ponto de inflexão em seu desenvolvimento institucional, a LRF reforçou esse processo, na medida em que valorizou a função fiscalizatória dos TCs, dando-lhe a atribuição de ser o guardião da Lei.

A modernização dos TCs e o PROMOEX

A implementação da LRF exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e reestruturação interna dos TCs. Na medida em que eles se tornaram peças fundamentais para o sucesso da Lei, o Governo Federal envolveu-se com o processo de sua reestruturação. Assim, o Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), por meio de sua Secretaria de Gestão, encomendou estudos que diagnosticaram a necessidade de se criar sistemas informatizados para recebimento de informações dos estados e municípios, de padronizar procedimentos e conceitos e, ainda, capacitar funcionários para lidar com as novas e ampliadas atribuições dos TCs⁷.

Para coordenar esse amplo processo de inovações técnicas e organizacionais, criou-se, em 2001, o Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), com o apoio financeiro do BID. O programa encontra-se em funcionamento desde 2006, sob a coordenação do MPOG, e inclui em sua gestão funcionários da maioria dos TCs e de suas instituições de apoio estratégico e técnico, como o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). O programa se insere no contexto maior de modernização da administração pública iniciado no governo FHC e do qual também fazem parte o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAAGE) e o PNAFE, voltado para a modernização das Secretarias da Fazenda dos Estados e Municípios. O PROMOEX tem gerado impactos nos TCs não só por reforçar sua modernização tecnológica, mas também alterar suas relações de poder internas (entre conselheiros e corpo técnico). Seus técnicos, especialmente os auditores, estão gradativamente aumentando seu peso nos processos decisórios na medida em que lideram o desenvolvimento do programa dentro dos tribunais e são os elos com o ministério e os organismos internacionais. Isso

⁵ *A despeito de sua importância, não cabe discutir aqui a qualidade do ajuste fiscal que tem sido feito mediante a elevação da carga tributária; nem tampouco a decisão política tomada após a crise financeira de 1999, de geração de enormes superávits primários, isto é, de reservas fiscais para pagamentos do serviço da dívida pública, em detrimento de gastos em investimentos públicos e políticas sociais.*

⁶ *A desconfiança com relação à capacidade dos TCs em assumir funções fiscalizadoras está relacionada, em parte, à imagem negativa desses órgãos perante a opinião pública, que os considera ineficientes e parciais em suas decisões e, mesmo, sujeitos a práticas de corrupção (SPECK, 2001; ABRUCIO; ARANTES; TEIXEIRA, 2005).*

⁷ *Além do diagnóstico realizado em 2001 pela FIA-USP (MAZZON; NOGUEIRA, 2002), foi encomendada pesquisa à FGV em 2003 sobre a imagem dos TCs. (ABRUCIO; ARANTES; TEIXEIRA, 2005). Com relação às funções dos TCs, cabe lembrar que a ampliação das suas atividades após a CF88 também se deve ao fato de passarem a fiscalizar mais entes federativos, pois os municípios aumentaram de 4491 para 5561 entre 1991 e 2001.*

lhes traz visibilidade externa e lhes permite desenvolver ações conjuntas e articuladas em nível nacional e mesmo internacional⁸.

Balanco das inovações nos TCs a partir da redemocratização e da LRF

Dentre as inovações apresentadas pelos TCs a partir da CF88, destacamos as que visam ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade civil em sua fiscalização, tais como os sistemas informatizados de controle das contas públicas, as ouvidorias e as escolas de contas (FIGUEIREDO; MELO; PEREIRA, 2005). Os dados coletados nos portais eletrônicos dos respectivos tribunais permitem verificar a intensidade diferencial com que tais iniciativas são implantadas no país.

Com relação à LRF, cabe indicar que se expandiram os seus itens a fiscalizar, abrangendo a análise dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária do Poder Executivo de todos os entes da Federação. Uma vez que houve aumento considerável do volume de documentos recebidos pelos TCs, gerou-se a necessidade de desenvolver sistemas eletrônicos específicos, o que, por sua vez, permitiu a padronização, maior eficiência dos procedimentos técnicos e, potencialmente, a redução dos custos operacionais⁹.

Para responder à exigência constitucional de que os TCs estabeleçam relação mais intensa com a sociedade, foi necessário também construir novo aparato institucional, como as ouvidorias, as escolas de contas e serviços como “disque denúncia”, “canal do cidadão” e “fale com o presidente”, para que os cidadãos possam identificar e denunciar irregularidades. Embora estabelecidas na CF88, as ouvidorias só estão sendo institucionalizadas na última década, muito provavelmente associadas à LRF¹⁰. Avaliando a intensidade da incorporação desse instrumento potencial de controle social por parte dos TCs, verifica-se que apenas sete (22%), dentre os trinta e dois tribunais examinados, possuem ouvidoria institucionalizada, com estrutura desenvolvida especificamente para receber e apurar denúncias, reclamações, sugestões e até elogios. Além de orientação clara sobre como realizar denúncias, estes TCs têm, ainda, outros canais de comunicação com a sociedade como *e-mails*, formulário *on-line*, telefone, *disk-denúncia* e até quiosques para atendimento.

Quanto às escolas de contas, elas são centros de treinamento para os membros dos TCs, para os jurisdicionados e inclusive para as entidades públicas envolvidas com estes órgãos¹¹. Realizam, ainda, estudos e desenvolvem atividades de informação e orientação dos cidadãos sobre como participar da fiscalização das contas públicas. Mesmo não fazendo parte da realidade de todos os tribunais do país, já que são iniciativas recentes e também vinculadas à LRF, as escolas de contas estão se difundindo na medida em que esta Lei alterou diversos mecanismos contábeis e os fiscalizados passaram a ter expectativa de que os TCs atuem de forma mais educativa do que punitiva¹².

⁸ Como exemplo, pode-se citar o caso do auditor substituto do TCE-PE que, por efeito do seu trabalho junto à coordenação do PROMOEX, acabou convidado para uma missão internacional financiada pelo BID para montagem do órgão de controle em Moçambique, que tem adotado o modelo brasileiro de TCs.

⁹ O TCE-SC, por exemplo, distribuiu gratuitamente para o de Tocantins e do Amazonas dois sistemas operacionais criados por seus técnicos (LRF-NET e o ACP). Entrevistados indicaram que a utilização de sistemas informatizados permite a visualização de todo o processo e a identificação de problemas. Com isso, abre-se a possibilidade de atuação preventiva.

¹⁰ A primeira só foi criada em 2000, no TCE-PE, em seguida surgiu a do TCE-RS, em 2003, e a do TCE-RR, em 2004. Alguns tribunais apenas criaram um serviço de ouvidoria, junto à corregedoria, como é o caso do TC-Goiás.

¹¹ Destaque especial deve ser dado ao fato de que a escola de contas do TCE-PE faz também treinamento para a população envolvida com o orçamento participativo do Recife e para membros de organizações da sociedade civil que recebem verbas públicas, como o MST (TEIXEIRA, 2004; TELES, 2003).

¹² Se até 2005 apenas o TCU, TCE-MG e TCE-PE tinham escolas de contas, em menos de três anos foram criadas mais 15 novas. Hoje, há 18 escolas e institutos de contas públicas nos TCs brasileiros, sendo que algumas delas (TCE-RJ e TCE-RS) também funcionam como Escola de Gestão.

Com relação à transparência nos TCs, cabe indicar que ocorreram avanços significativos, quando se compara com o padrão anterior, de órgão praticamente isolado da sociedade. Em Pernambuco, por exemplo, o TCE permite acesso livre à prestação de contas do governo, de maneira simplificada e com uma linguagem compreensível para o cidadão comum, além de divulgar no seu portal os gastos executados pelo próprio órgão. Também o TCE de Mato Grosso disponibiliza dois importantes instrumentos que favorecem o controle social sobre os gastos públicos: o Portal da Transparência e o Portal do Cidadão. No Portal da Transparência é possível verificar as despesas, convênios, contratos e licitações que foram realizadas pelo próprio TCE-MT que, recentemente, publicou o que chamou de “Organograma” e “Lotacionograma”. Neles constam informações sobre a quantidade de cargos existente no TCE-MT, a descrição das atividades correspondentes a cada cargo, as informações sobre o tipo de vínculo empregatício de seus servidores, a relação dos mesmos em ordem alfabética e onde cada um está lotado. No que se refere ao Portal do Cidadão, é possível acessar informações sobre o julgamento de contas dos prefeitos e do governador do Estado, assim como verificar se os governantes estão cumprindo a LRF.

A existência de mecanismos de transparência pública nos TCs – como os exemplificados em Mato Grosso e Pernambuco –, mesmo que não possa ser generalizada e apresente níveis diferenciados de desenvolvimento, está certamente em expansão no país. Alguns tribunais apresentam abertamente informações sobre a apreciação das contas do Executivo, outros (como o de São Paulo) só o fazem para os jurisdicionados, através de senha, restringindo a informação para o cidadão.

Em seu conjunto, as inovações institucionais têm contribuído para alterar gradativamente o perfil institucional desses órgãos e sua imagem perante a sociedade e o restante do sistema político brasileiro. Em alguns estados, como Pernambuco, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, eles estão mais próximos dos entes fiscalizados e da sociedade em geral, realizando sistematicamente reuniões, seminários, publicação de cartilhas e até interação sistemática *on-line*. Com isso, é possível supor que, gradativamente, em alguns tribunais mais do que em outros, a imagem e as práticas que caracterizaram historicamente a instituição possam ser gradativamente reformuladas. Em Santa Catarina, por exemplo, a pesquisa empírica mostrou que o desempenho de seu TC é elogiado por outros órgãos da administração pública, e seus funcionários se orgulham do pioneirismo de muitas de suas inovações¹³.

Considerações Finais

A análise da transparência das contas públicas no Brasil foi feita à luz da problemática teórica da *accountability* democrática e o exame da construção dos instrumentos de transparência foi abordado sob o prisma do desenvolvimento institucional que enfatiza o longo prazo, as conjunturas críticas e as transformações graduais.

A pesquisa empírica mostrou que o chamado governo eletrônico está se convertendo em instrumento potencial para a transparência dos atos governamentais. Isso nos permite levantar a hipótese de que, mesmo não tendo sido criadas com tal objetivo, as práticas de publicação sistemática de informação de fácil acesso e entendimento pela população estão dando mais poder (*empowering*)

¹³ *Dentre elas, destaca-se o Plano de Carreira dos Servidores do TCE-SC, aprovado pela AL em 2004, estabelecendo que a livre-nomeação para os gabinetes dos conselheiros não pode exceder 50% do total (que é de oito funcionários, número pequeno se comparados a outros TCs do país). O caráter mais avançado em termos da institucionalização democrática do TC-SC revela-se, ainda, se o confrontarmos, por exemplo, com o TCE-SP em que não há qualquer restrição formal para a livre-nomeação nos gabinetes.*

aos cidadãos e organizações sociais na fiscalização das contas públicas, questionando a qualidade dos gastos e promovendo debate político sobre o tema, como ocorreu, por exemplo, com o uso dos cartões corporativos do governo federal.

Com relação às diferenças no grau de transparência apresentadas pelos TCs como órgãos de fiscalização das contas públicas, seu mais completo entendimento exige estudos qualitativos mais aprofundados, havendo significativo descompasso entre o desenvolvimento sócio-econômico de um estado e o nível de desenvolvimento de suas instituições de transparência democrática, ao contrário do que afirmava a teoria da modernização (LIPSET, 1967; DAHL, 1997).¹⁴

Todavia, a despeito da heterogeneidade do nível de transparência e dos obstáculos à institucionalização de regras democráticas nos TCs, não se pode anular ou descaracterizar as mudanças que vêm ocorrendo gradualmente na administração pública brasileira ao longo das últimas décadas, sob pena de se incorrer na visão que só considera mudanças sociais efetivas as que forem completas (com relação a um receituário abstrato previamente estabelecido) e realizadas de uma vez só.

Tentamos, neste trabalho, evitar essa visão que denominamos de "maximalista". Consideramos, ao contrário, que as transformações institucionais se processam de forma incremental e não necessariamente linear ou deliberada (já que a dinâmica das forças políticas pode gerar resultados não esperados, mas nem sempre negativos), sob a pressão de fatores externos ao próprio ambiente institucional considerado. Nestes se incluem não só crises econômicas ou turbulências financeiras, mas, igualmente, processos políticos como a democratização no Brasil, que abriu oportunidade para a atuação de atores políticos favoráveis ao aprofundamento da democracia (partidos, organizações sociais, imprensa livre e, na área específica dos TCs, novas lideranças entre os conselheiros, auditores substitutos e técnicos), permitindo-lhes efetuar gradualmente tais mudanças.

Referências

- AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: Levy, E.; Drago, P. *Gestão pública no Brasil contemporâneo*, São Paulo: FUNDAP, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; ARANTES, R. B.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-85, 2005.
- ASAZU, C. *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal: instituições, idéias e incrementalismo*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.
- BOBBIO, N. (1992). *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra, 5ª edição.
- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24(2), pag. 30 a 50, fev/abr 1990,
- CLAD. *La responsabilization en la nueva gestión pública Latinoamericana*. Buenos Aires e Caracas: Clad / BID / Eudeba, 2000.

¹⁴ A resistência ao desenvolvimento de instituições democráticas no TCE de São Paulo se manifesta em várias dimensões: a não divulgação do número de funcionários de livre-provimento, dando margem a estimativas que chegam até 30 pessoas por gabinete e as nomeações de numerosos parentes e correligionários, com salários altíssimos, como a imprensa denunciou fartamente no início de 2008. O atraso institucional deste TC também aparece na criação da carreira de auditor substituto de conselheiro. Embora a carreira esteja prevista desde a CF88, o Projeto de Lei abrindo o concurso público para provimento do cargo só foi encaminhado em 2005 e aprovado apenas no final de 2007, mesmo assim, com baixíssima remuneração, comparativamente a outros tribunais, o que também revela resistência às mudanças. (Ver os editais de concurso para esses cargos no site do TCE-SP e, para confronto, no do TCE-MT).

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

DINIZ, E. H. *Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo*. Relatório 18/2000 NPP EAESP-FGV, Maio de 2000. 100p.

DUNN, J. Situating political accountability. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (orgs.). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999. Part III.

FIGUEIREDO, C. M.; MELO, M. A.; PEREIRA, C. Political and electoral uncertainty enhances accountability? A comparative analysis of the independent courts of accounts in Brazil. *9th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics - ISNIE*, Barcelona, September 22-24, 2005.

LENK, K.; TRAUNMÜLLER, R. Electronic government: where are we heading? In: *Electronic Government, First International Conference, 2002*, Aix-en-Provence, France, September 2-5, 2002. Proceedings. pp. 1 – 9, 2002.

LIPSET, S. M. *O homem político*, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, volume 24, no. 1 (93), janeiro-março 2004, pp. 50-72.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Revista Lua Nova*. CEDEC. São Paulo, 44, p. 27-52, 1998.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L. C. et al (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: UNESP, 1999.

OSLAK, O. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: DINES, A. et al. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1998.

OSPINA, S.; GRAU, N. C.; ZALTSMAN, A. Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability: some lessons from Latin America. *Public Management Review*, v. 6, n. 2, p. 229-251, 2004.

PIERSON, P. *Politics in time*. History, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PRADO, O. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. Governo eletrônico, transparência e democracia: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. In: *Revista Alcance*, vol.13, no.3, set-dez.2006

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C.; MANIN, B. [eds.]. *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, 351

SARTORI, G. *Homo videns*. Televisão e pós-pensamento. Bauru: EDUSC, 2001.

STARK, D.; BRUSZT, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 36, fev 1998.

SPECK, B. *Situação atual do TCM: outras possibilidades de funcionamento*. Texto apresentado no Fórum de debates sobre o TCM realizado pela Câmara Municipal de São Paulo em 2001. Não publicado.

TEIXEIRA, M. A.; TELES, F. *Democratizando o conhecimento sobre contas públicas: a Escola de Contas do TCE-PE*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.