

# DESCONFIANÇA INSTITUCIONALIZADA, DEMOCRACIA MONITORADA E INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE NO BRASIL

Marianna Montebello Willeman\*

**Sumário:** 1. Colocação do tema. 2. Desconfiança democrática e *accountability*. 3. Democracia monitorada. 4. A vocação dos Tribunais de Contas no Brasil e a conformação de um sistema de integridade para a gestão financeira pública: desafios e potencialidades. 5. Conclusão. 6. Bibliografia

*“But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions”<sup>1</sup>.*

## 1. Colocação do tema

A epígrafe deste ensaio retrata que a desconfiança dos cidadãos em relação às suas lideranças políticas não é um fenômeno recente. Como se percebe, dela já se ocupavam os federalistas ao enunciarem que os homens não são governados por anjos e que, por isso, mecanismos de controle são fundamentais<sup>2</sup>.

As inúmeras teorias formuladas a respeito da democracia representativa buscam, de certa forma, valorizar dois atributos políticos extremamente relevantes

\* Mestre e doutoranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Professora do curso de graduação da PUC-Rio. Ex-Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> MADISON, James. *The Federalist Papers*, n. 51. 1788. Disponível em: <<http://www2.hn.psu.edu/faculty/imanis/poldocs/fed-papers.pdf>>. Acesso em 20 de março de 2012.

<sup>2</sup> Como destaca Pierre Rosanvallon, durante o período de debate da Constituição Norte-Americana, Madison demonstrou-se simplesmente obcecado com a necessidade de se prevenir a concentração de poder. O seu objetivo não era exatamente estabelecer um governo bom e forte baseado na confiança das pessoas; era, em verdade, constituir um governo fraco no qual a desconfiança e a suspeição fossem institucionalizadas. Veja-se, nesse sentido: ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. New York: Cambridge University Press, 2008.

e cuja dissociação tem sido um problema central para os regimes democráticos: de um lado, a legitimidade da origem do poder político e, de outro, a necessidade de confiança no desempenho e na performance das autoridades públicas uma vez que assumem seus cargos.

A legitimidade é um atributo essencialmente procedimental, que decorre da observância de eleições idôneas, limpas e institucionalizadas<sup>3</sup>. Essa perspectiva que conecta a democracia à representatividade eleitoral conta com vasta produção teórica<sup>4</sup>, sendo certo que o grande divisor de águas na matéria é atribuído à definição minimalista e elitista construída por JOSEPH SCHUMPETER, em sua célebre e paradigmática abordagem do método democrático como um “sistema institucional para chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem poder para decidir através de uma luta competitiva pelos votos dos cidadãos”<sup>5</sup>.

O atributo da confiança, por sua vez, revela-se bem mais complexo. Como destaca PIERRE ROSANVALLON, existem pelo menos três funções principais que a confiança exerce em uma democracia: (i) representa uma expansão da legitimidade, fornecendo ao aspecto procedimental uma dimensão moral (exigência de integridade no seu sentido mais amplo) e substantiva (preocupação para com o bem comum); (ii) representa um aspecto temporal, pois significa que a legitimidade permanece no tempo; e, finalmente, (iii) significa uma economia institucional, na medida em que torna dispensável a existência de mecanismos de verificação ou prova (mecanismos de controle e de monitoramento)<sup>6</sup>.

Ocorre que, embora idealmente essa conjugação dos atributos de legitimidade e confiança nos governos representativos seja altamente desejável, o fato é que, no mundo político real e concreto, ela tem se revelado uma grande utopia.

O descontentamento e o exponencial déficit de confiança dos cidadãos representados em suas instâncias representativas – associado a fatores como a ambição pessoal de lideranças políticas, a ausência de responsividade, a condução descompromissada dos assuntos de interesse público, a demanda da sociedade por eficácia e eficiência na gestão da coisa pública, entre outros – conspiram para impelir

<sup>3</sup> Nesse sentido, defendendo a importância da institucionalização das eleições, veja-se: O’DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: estudo com intenção comparativa*. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011, pg. 29. Em seus próprios termos: “(...) para que as eleições sejam democráticas, praticamente todos os atores, políticos ou não, devem presumir que elas continuarão a acontecer durante um futuro indeterminado, seja em datas prestabelecidas (em sistemas presidencialistas) ou de acordo com circunstâncias também prestabelecidas (em sistemas parlamentares). Assim, portanto, os atores presumem que essas liberdades continuarão em vigor. Quando estas expectativas são amplamente compartilhadas, as eleições encontram-se institucionalizadas e constituem o ‘único jogo existente’ para ascender às posições mais altas no governo”.

<sup>4</sup> A esse propósito, confira-se, em especial: DAHL, Robert. *Pollarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. Veja-se, ainda: PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.

<sup>5</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 321.

<sup>6</sup> Obra citada, *Kindle edition*, posição 138.

as democracias existentes a novas e variadas experiências que não mais comportam enquadramento em um modelo estritamente eleitoral-representativo.

Os pilares dessas experiências democráticas contemporâneas, que começaram a ganhar crescente reforço nas últimas décadas, são o escrutínio, o controle público e o monitoramento constante do exercício do poder político. Acentua-se a suspeição em relação a todos que exercem qualquer parcela de poder e que não prestam contas e, por conseguinte, os cidadãos representados tomam cada vez mais consciência de que devem manter os olhos atentos ao exercício do poder por parte de seus representantes. Testemunha-se, empregando a adjetivação utilizada por ROSANVALLON, a emergência de uma *watchdog democracy* (democracia dos cães de guarda)<sup>7</sup>.

Busca-se, de um lado, o desenvolvimento de mecanismos que visam a aumentar a qualidade do regime eleitoral e, ao mesmo tempo, compensar a corrosão da confiança depositada nas lideranças políticas, dando origem a um complexo de medidas práticas por meio das quais os diversos atores políticos e sociais exercem pressão e cobram responsividade<sup>8</sup> de seus governantes.

Essa sofisticação que tem sido vivenciada, em distintos graus e intensidade, pelas democracias representativas confirma a advertência feita por ADAM PRZEWORSKI, SUSAN STOKES e BERNARD MANIN, ainda na década de noventa, ao assentarem que, em um regime eleitoral-representativo, o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito, desenvolvendo a necessidade de que, ao voto, sejam agregados outros mecanismos de controle. Confira-se:

(...) a conclusão desta análise deve ser que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. Esse não é um argumento contra a democracia, mas por uma reforma e uma inovação institucional. Nós necessitamos de instituições eleitorais que aprimorem a transparência da responsabilidade e facilitem para os cidadãos recompensar ou punir os responsáveis. Precisamos de condições morais e econômicas

<sup>7</sup> Obra citada, *Kindle edition*, posição 1.289.

<sup>8</sup> A responsividade é uma noção chave para a democracia representativa, correspondendo à aptidão do governo para fazer frente e corresponder às preferências dos cidadãos representados. Um governo responsivo é capaz de identificar os desejos e aspirações dos seus representados e oferecer respostas por meio da adoção de comportamentos apropriados. Para uma abordagem mais aprofundada da noção, veja-se: PETTIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, I; STOKES, S; WOOD, E. J; KIRSHNER, A. (Eds.). *Political Representation*. New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 61-89. É importante registrar, porém, que existem autores que consideram a responsividade uma virtude populista e, desta forma, vislumbram-na como um critério incoerente para que sejam avaliadas as instituições democráticas. Essa ressalva consta de: FERREJOHN, John. Accountability and Authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 131-153.

nas quais o serviço público usufrua de respeito assim como de recompensas materiais apropriadas. Adicionalmente, precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos: "*accountability agencies*", nos termos da Comissão Australiana de Reforma Governamental (Dunn e Uhr, 1993). Tais instituições devem incluir (1) um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha, com poderes próprios de investigação; (2) uma instância auditora independente do Estado, um auditor geral (Banco Mundial, 1994: 32), no estilo da *contraloría* chilena; (3) uma fonte independente de informações estatísticas sobre o estado da economia; e (4) um espaço privilegiado para que a oposição vigie as mídias públicas<sup>9</sup>.

Pois bem. A caracterização da desconfiança democrática enquanto elemento do sistema político faz com que o tema da *accountability*<sup>10</sup> seja um dos mais recorrentes na agenda política contemporânea, colocando-se como vetor importante para a avaliação de uma "boa" democracia ou de uma poliarquia<sup>11</sup>.

A *accountability* surgiu como uma questão central nas investigações a respeito do período de pós-transição na América Latina, conferindo-se grande destaque à necessidade de serem tornados mais efetivos os seus mecanismos, apontados como um grande desafio para a consolidação e o aprimoramento da qualidade democrática.

Por mais que, especialmente a partir do final da década de oitenta e início dos anos noventa, no Brasil e em seus vizinhos latino-americanos tenham sido razoavelmente implementadas as condições mais básicas de um regime democrático<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 50. O trecho citado foi livremente traduzido para o português pela autora.

<sup>10</sup> O termo *accountability* não comporta uma tradução específica para o português. Em espanhol, a locução tem sido usualmente traduzida como "rendición de cuentas", o que equivaleria, em português, à prestação de contas. De fato, a sujeição ao dever de prestar contas a respeito da tomada de uma decisão ou da adoção de um certo comportamento é o componente central que se encontra subjacente à noção de *accountability*, embora, como será abordado posteriormente, não seja exaustivo da concepção. A respeito dessa impossibilidade de tradução do termo para o português e, mais profundamente, para as práticas democráticas no Brasil, confira-se: CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 24, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

<sup>11</sup> É bastante conhecida a formulação de Robert Dahl a respeito das poliarquias, termo reservado pelo autor para identificar aqueles regimes que seriam usualmente até considerados democráticos, mas que, à luz da sua caracterização, não passam de pobres ou incompletas aproximações desse ideal democrático. São regimes que estariam em um processo para alcançar o ideal democrático. Nas palavras do próprio autor: "*As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democráticos, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública*". DAHL, Robert. Obra citada, p. 31.

<sup>12</sup> Pode-se pensar nas condições básicas elencadas por Robert Dahl, baseadas em dois grandes eixos: eleições livres e idôneas, de um lado, e um conjunto de liberdades públicas básicas, de outro. De maneira sistematizada, segundo o autor, as oito condições institucionais necessárias para garantir a

é amplamente sabido que ainda persistem graves distorções reveladoras das deficiências e fragilidades de tais democracias: casos de corrupção que permanecem impunes, ausência de transparência na condução dos assuntos de interesse da sociedade, uso impróprio de recursos públicos, tentativas de censura à imprensa livre, entre outros, continuam sendo graves problemas vivenciados no Brasil e em vários países da América Latina.

Esses problemas evidenciam, justificam e reforçam a faceta da desconfiança enquanto elemento que integra o regime democrático<sup>13</sup>, demandando enfrentamento por meio da institucionalização e pulverização de instrumentos de controle, vigilância e monitoramento.

A grande preocupação contemporânea no que toca às experiências democráticas avança no sentido do seu monitoramento e das inúmeras formas e instrumentos pelas quais o exercício do poder político submete-se à vigilância e fiscalização, reverberando, assim, a indisputável constatação de que o grande diferencial das democracias reside em que aqueles que não governam são a fonte e a justificação – e não apenas sujeitos – da autoridade<sup>14</sup> e, portanto, são eles que avaliam e que julgam o exercício do poder pelo Estado e por seus governantes. Nessa perspectiva, a *accountability* é central, seja na sua vertente política ou social.

A atração que o estudo da *accountability* exerce no Brasil e nos países latino-americanos decorre especialmente de sua insuficiência ou fragilidade, o que vulnerabiliza a qualidade democrática em tais países. Nesse sentido, é bastante conhecida a abordagem levada a efeito por GUILLERMO O'DONNELL e a distinção por ele preconizada entre *accountability* vertical e horizontal. Por ora, contudo, interessa especialmente o registro inicial do autor ao pontuar que o seu interesse pelo objeto de investigação decorre precisamente da sua ausência. Em suas palavras:

O meu interesse por aquilo que chamo de *accountability* horizontal advém de sua ausência. Muitos países, na América Latina e em outros lugares, tornaram-se recentemente democracias políticas ou poliarquias. Por isso entenda-se que satisfizeram as condições estipuladas por Robert Dahl para a definição desse tipo de regime. Satisfazer essas condições não

responsividade do governo para com as preferências de seus cidadãos são: (i) liberdade de formar e aderir a organizações; (ii) liberdade de expressão; (iii) direito de voto; (iv) elegibilidade para cargos públicos; (v) direito de líderes políticos disputarem apoio; (vi) fontes alternativas de informações; (vii) eleições livres e idôneas; e (viii) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. DAHL, Robert. Obra citada, p. 27.

<sup>13</sup> Apenas a título ilustrativo, vale mencionar os resultados de pesquisas divulgadas no Informe 2011 da Corporação Latinobarómetro, tendo como objeto de análise a confiança institucional dos latino-americanos. De acordo com os dados disponíveis no sítio eletrônico da entidade, apenas 40% (quarenta por cento) dos latino-americanos confiam em seus governos; 31% (trinta e um por cento) confiam na Administração Pública; e 32% (trinta e dois por cento) depositam confiança no parlamento. Disponível em: << <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>>. Acesso em: 08 de novembro de 2012.

<sup>14</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado*: teoria com intenção comparativa. Obra citada, p. 247.

é uma garantia: alguns países continuam sob regras autoritárias, e outros, nada obstante realizem eleições, não satisfazem as condições de eleições justas e competitivas pressupostas no conceito de poliarquia. Mas neste capítulo eu não abordarei esses casos; o meu foco reside naqueles países que são poliarquias, no sentido então definido, mas que apresentam fraca ou intermitente *accountability* horizontal<sup>15</sup>.

Em realidade, o sistema normativo brasileiro, especialmente a partir de 1988, contempla importantes instrumentos de *accountability*, inclusive com a organização de instituições ou agências que não comportam enquadramento no tradicional sistema de *checks and balances*, destacando-se o robustecimento das competências outorgadas principalmente ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas. Nada obstante, é inquestionável que as instituições de controle no Brasil ainda têm muito a avançar.

Nesse contexto, o presente ensaio tenciona caracterizar os Tribunais de Contas no Brasil como instituições constitutivas e indispensáveis do regime democrático – em sua dinâmica de controle e monitoramento – e endereçar a hipótese de que tais agências exercem função primordial para a instrumentalização da *accountability* horizontal, mas que ainda demandam adaptações e avanços para que possam cumprir satisfatoriamente sua missão e, com isso, contribuir para responder e diminuir a desconfiança dirigida às instâncias representativas de poder político.

O plano do trabalho contempla, em um primeiro momento, a aproximação teórica ao tema da desconfiança democrática e da *accountability*, buscando identificar os seus elementos ou dimensões fundamentais a partir da elaboração do autor nuclear sobre a temática, GUILLERMO O'DONNELL. Em seguida, será apreciada a emergência de um novo enfoque teórico para o tema da democracia, considerado por alguns como uma forma pós-representativa ou complementar à representação, e que vem protagonizando a pauta de reflexões nas últimas décadas: trata-se da denominada democracia monitória – termo cunhado pelo filósofo político JOHN KEANE –, cujas características são também estudadas a partir das elaborações de PIERRE ROSANVALLON a respeito da contrademocracia (na vertente *watchdog democracy*). Por fim, em sua derradeira parte, o ensaio buscará concentrar-se especificamente nos Tribunais de Contas no Brasil e posicioná-los no âmbito dessas recentes experiências de democracia monitorada.

## 2. Desconfiança democrática e *accountability*

A desconfiança democrática é tema bastante recorrente na ciência política. Neste ensaio, o fundamento teórico de sua abordagem parte das formulações de PIERRE ROSANVALLON, que endereça o assunto juntamente com o que denomina

<sup>15</sup> Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007, p. 49. A passagem transcrita foi livremente traduzida para o português pela autora.

*contrademocracia*, com forte ênfase nos processos de vigilância e monitoramento do exercício do poder político<sup>16</sup>.

Segundo o autor, o objetivo da desconfiança democrática é assegurar que as autoridades eleitas mantenham suas promessas e abrir caminhos para que se pressione o governo a servir o bem comum<sup>17</sup>. Essa desconfiança dirigida às elites e instituições políticas, de acordo com a perspectiva de ROSANVALLON, expressa-se, contemporaneamente, de três maneiras que, em conjunto, conformam aquilo que denomina *contrademocracia*: (i) poderes de vigilância (*la surveillance* ou *powers of oversight*); (ii) formas de obstrução (*l'empêchement* ou *forms of prevention*); e finalmente (iii) submissão a julgamentos (*le jugement* ou *testing of judgments*). Metaforicamente, essas três formas de expressão provocam a existência de distintas facetas da população governada: (i) os cães de guarda (*watchdogs*); (ii) os obstrucionistas (*veto-wielders*); e (iii) os julgadores (*judges*)<sup>18</sup>.

Em síntese, esses são os chamados contrapoderes democráticos, que atuam em paralelo à democracia representativa-eleitoral.

Pois bem. Os poderes de vigilância pressupõem um conjunto de órgãos, instituições e cidadãos cívicos que mantenham em constante observação e monitoramento os atos dos governantes, colocando-se em verdadeiro estado de alerta que viabiliza sua vigilância sistemática. Essa expressão da *contrademocracia* reflete o que comumente se designa por *watchdog democracy* e seus mecanismos têm sido extremamente robustecidos e ampliados com a proliferação e o aperfeiçoamento de instituições e aparatos híbridos que se voltam precisamente à tutela da confiança democrática.

Nesse contexto, por exemplo, incluem-se desde instrumentos informais de controle do exercício do poder político – por meio dos atores da sociedade civil e de movimentos articulados por meio da rede mundial de computadores – até a vigilância oficial e idealmente neutra realizada por instituições legalmente organizadas – como as autoridades administrativas independentes e os organismos governamentais de auditoria e avaliação.

Esses são, na expressão de ROSANVALLON, os *neutral watchdogs*, especialmente importantes para se resgatar a confiança pública e aliviar as sistemáticas suspeitas dirigidas aos governos<sup>19</sup>. Em suas palavras:

Se o governo deve realmente ser confiável e eficiente, *neutral watchdogs* devem vigiar o trabalho dos representantes do povo. Em outras palavras, a democracia pode florescer apenas se ela tiver ciência dos riscos de suas disfunções e se equipar com instituições capazes de submeter os seus próprios trabalhos a

uma avaliação construtiva. O *neutral watchdog* pode assumir três distintas formas: ele pode existir como uma capacidade funcional (na forma de órgãos de auditoria interna, por exemplo); como um *ethos* (no caso das autoridades independentes de controle); ou como uma atividade social (como, por exemplo, a mídia, que oferece uma forma profissional de vigilância, ou como pequenos grupos de ativistas militantes)<sup>20</sup>.

De outro lado, os contrapoderes de obstrução manifestam-se pela possibilidade de serem dirigidas resistências e opostos vetos a diversas posturas adotadas pelas lideranças políticas, deitando raízes históricas no direito de resistência, passando por manifestações contemporâneas de greve geral de trabalhadores e culminando com a percepção do momento eleitoral muito mais como uma oportunidade de se expressar a rejeição ao governo do que propriamente como uma chance de se aderir, de forma positiva, a um programa político.

E, por fim, o contrapoder de julgamento expressa-se por meio da sujeição contínua e perseverante dos responsáveis políticos ao escrutínio público e à avaliação incessante, exercidos não apenas por instâncias institucionalizadas, mas igualmente pela sociedade civil em geral.

Como se percebe, a *contrademocracia* não é, absolutamente, uma antítese do regime democrático. Constitui, em verdade, reforço a sofisticar democracia representativa-eleitoral. Trata-se de um complemento ao modelo estritamente eleitoral, que visa a neutralizar a característica das instituições representativas de bloquearem ou minimizarem a “voz do povo” no período entre eleições<sup>21</sup>. Nesse sentido, como bem pontua ROSANVALLON, a *contrademocracia* sustenta a democracia representativa no tempo, de maneira duradoura e complementar à episódica democracia que se exerce por meio das eleições periódicas<sup>22</sup>.

À luz dessa formulação teórica, dois são, portanto, os grandes pilares da democracia contemporânea: a eleição e a representação, de um lado, e os contrapoderes, de outro. Os contrapoderes, como já se viu, são os poderes de vigilância, obstrução e julgamento exercidos de maneira ampla e pulverizada por diversos atores políticos e sociais.

Essa relação de complementaridade entre a democracia eleitoral-representativa e os contrapoderes, especialmente na vertente *watchdog*, caracteriza aquilo que ROSANVALLON denomina dualismo democrático e evoca a conhecida abordagem de GUILLERMO O'DONNELL a respeito da natureza bidimensional da *accountability* democrática.

<sup>16</sup> Essa reflexão é realizada pelo autor em: ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: Politics in an Age of Distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. New York: Cambridge University Press, 2008.  
<sup>17</sup> ROSANVALLON, Pierre. Obra citada, *Kindle edition*, posição 199.  
<sup>18</sup> ROSANVALLON, Pierre. Obra citada, *Kindle edition*, posição 310.  
<sup>19</sup> Obra citada, *Kindle edition*, posição 1.323.

<sup>20</sup> ROSANVALLON, Pierre. Obra citada, *Kindle edition*, posição 1323. O trecho transcrito foi livremente traduzido pela autora.

<sup>21</sup> PRZEWORSKI, A. *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: siglo veintiuno editores, 2010, p. 250.

<sup>22</sup> Obra citada, *Kindle edition*, posição 213.

Como se sabe, GUILLERMO O'DONNELL debruçou-se especialmente sobre a qualidade democrática da realidade latino-americana e destacou a importância da solidificação de mecanismos de *accountability*, concebendo-a de maneira bidimensional (*accountability* vertical e *accountability* horizontal). Mais recentemente, inspirado pelas elaborações de CATALINA SMULOVITZ e ENRIQUE PERUZZOTTI<sup>23</sup>, O'DONNELL acolheu a cisão da *accountability* vertical nas vertentes eleitoral e social<sup>24</sup>.

Apesar de inexistir consenso teórico a respeito do seu conceito<sup>25</sup>, para os fins propostos neste trabalho aborda-se a *accountability* no setor público como a capacidade legal ou política de se assegurar que os agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de sua boa performance ou em virtude de desvios ou má condutas, culminando com a aplicação de sanções (que podem ser resultados eleitorais adversos ou sanções legalmente previstas).

Pois bem. O conceito de *accountability* vertical articula-se à responsividade das políticas governamentais em relação às preferências dos eleitores, estando intimamente conectada à democracia *accountability*, segundo a qual, por meio de eleições limpas e idôneas, associadas a determinadas liberdades públicas básicas – tais como liberdade de expressão, acesso à informação e liberdade associativa –, os cidadãos exercem controle sobre os seus representantes, podendo puni-los ou premiá-los no próprio processo eleitoral, votando a favor ou contra eles nas próximas eleições. Em outros termos, trata-se de uma dimensão basicamente eleitoral da *accountability*.

Não há dúvida de que as eleições exercem efetivamente função central na *accountability* vertical e que constituem um componente básico da democracia contemporânea. Porém, como amplamente reconhecido, a responsividade puramente eleitoral apresenta debilidades e insuficiências, o que torna necessário o desenvolvimento de mecanismos paralelos ou complementares. Assim, bem ao seu lado, situa-se a *accountability* horizontal, que, conforme a elaboração de O'DONNELL, refere-se à capacidade e à disposição de agências estatais legalmente autorizadas para

controlar e sancionar ações ou omissões de agentes públicos ou de outras instituições estatais consideradas ilícitas<sup>26</sup>.

É importante sublinhar que, segundo O'DONNELL, a *accountability* horizontal é a expressão institucionalizada da desconfiança na esfera política<sup>27</sup>, mirando em duas direções fundamentais, quais sejam, a corrupção (*corruption*) e as interferências ou intromissões indevidas de uma instituição estatal sobre a autoridade de outra (*encroachment*). Nesse contexto, para que essa dimensão da *accountability* seja efetiva, pressupõem-se:

instituições estatais que estejam autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou sancionar ilícitos praticados por outras instituições estatais. As primeiras devem não apenas ter a autoridade legal para assim proceder, mas devem ter também, de fato, suficiente autonomia em relação a outra. Esse é, claro, o antigo tema da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos. Incluem-se aqui as instituições clássicas do executivo, legislativo e judiciário; mas nas poliarquias contemporâneas, estende-se também para várias outras instituições de controle, *ombudsmen*, auditorias, *fiscalias*, dentre outros<sup>28</sup>.

Percebe-se, portanto, que os mecanismos de *accountability* horizontal remontam e se apropriam das clássicas e tradicionais fórmulas de freios e contrapesos – caracterizados por *balance horizontal accountability* –, mas absolutamente nelas não se exaurem e, muito pelo contrário, vão bem além. Agregam-se, assim, os denominados instrumentos de *mandated horizontal accountability*, que incluem variadas instituições (*ombudsmen*, auditorias, controladorias, *fiscalias*, conselhos de estado etc) legalmente investidas da competência para controlar, prevenir, evitar e, se necessário, sancionar condutas ilícitas praticadas por outras instituições intraestatais. Tais estruturas, ao contrário das tradicionais instâncias de poder, foram pensadas tendo em mente, de forma mais específica, os riscos de corrupção e de interferências indevidas no exercício da autoridade pública<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Social Accountability: an introduction. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). *Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, *Kindle edition*, posições 68/483. Para os autores, é um equívoco limitar a concepção da *accountability* vertical às eleições, pois essa visão restritiva ignora a sua versão social, que exerce função de destaque nas democracias contemporâneas. Nessa linha de pensamento, a *accountability* social seria um mecanismo vertical, porém não-eleitoral, de controle da autoridade política baseado nas ações de múltiplos formatos de associações de cidadãos e movimentos da mídia.

<sup>24</sup> Vejam-se: Notes on Various Accountabilities and their Interrelations. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*: Obra citada, pp. 105-107; Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 90.

<sup>25</sup> Para uma visão detalhada das disputas conceituais envolvendo o tema da *accountability* na esfera pública, confira-se: MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 3-33.

<sup>26</sup> O autor define textualmente a *accountability* horizontal como a “existência de instituições estatais que têm o direito e o poder legal e que estão factualmente dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina à aplicação de sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outras instituições estatais que possam ser qualificadas como ilícitas”. (O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 60.). O trecho citado foi livremente traduzido pela autora.

<sup>27</sup> Esse ponto especificamente encontra-se desenvolvido em um trabalho de 2003 do autor, intitulado “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust”. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.

<sup>28</sup> O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 62. A passagem transcrita foi livremente traduzida pela autora.

<sup>29</sup> Para o endereçamento mais detalhado da distinção entre *accountability* horizontal *balance* e *mandate*, veja-se: O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p.88.

A respeito das vantagens que as instituições *mandated* de accountability oferecem em comparação com as *balanced*, confirmam-se as colocações de O'DONNELL:

Em princípio, as instituições *mandated* apresentam inúmeras vantagens sobre as *balanced*. Uma vantagem é que elas podem ser proativas e regulares em suas atividades. Outra vantagem é que, além disso, elas podem ser efetivas na prevenção e na sustação de atuações ilícitas por parte das instituições que controlam. Ainda mais uma vantagem é que elas podem se utilizar de critérios profissionais ao invés de critérios partidários ou “políticos”. Finalmente, essas instituições podem desenvolver capacidades que lhes permitam examinar questões complexas em matéria de políticas. Dito isto, eu me adianto para acrescentar que, idealmente, instituições *mandated* não devem ser concebidas como substitutas das *balanced* – uma democracia que funciona de maneira razoável vislumbra na primeira um útil complemento e reforço da segunda<sup>30</sup>.

Como se vê, até o presente momento, a abordagem realizada neste ensaio teve como fio condutor a identificação de uma relação de complementaridade e reforço recíproco entre os mecanismos convencionais da democracia eleitoral e a proliferação de fórmulas democráticas que enfatizam o controle, o monitoramento e a supervisão do exercício do poder, expressões contemporâneas da desconfiança dirigida às instituições políticas e às suas lideranças.

Transpondo o debate para a realidade brasileira, já se antecipou que existem no país dois principais – porém não únicos – órgãos que exercem a *accountability mandated* preconizada por O'DONNELL e que acabam traduzindo, na sua própria essência, a institucionalização da desconfiança democrática: os Tribunais de Contas e o Ministério Público. São instituições que não se enquadram no tradicional sistema de separação funcional de poderes, mas que exercem funções essenciais para o regime democrático, atuando verdadeiramente em seu reforço e complementação<sup>31</sup>.

O presente ensaio não irá desenvolver o tema na perspectiva do Ministério Público. Seu escopo, como apresentado no tópico introdutório, limita-se à análise dos Tribunais de Contas e de sua qualificação como instrumentos de *accountability*

<sup>30</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust*. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p.88.

<sup>31</sup> Apenas a título ilustrativo, é válido mencionar que a Constituição da República da África do Sul, aprovada em 1996, incorpora a noção de que existem instituições estatais que, embora não integrem tradicionalmente o sistema de separação funcional de poderes, afiguram-se imprescindíveis para a democracia e dedica um capítulo específico para seu tratamento constitucional. Trata-se do capítulo 9, inaugurado na Seção 181, que disciplina as “Instituições Estatais que apóiam a democracia constitucional”. São elas: *Public Protector; South African Human Rights Commission; Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities; Commission for Gender Equality; Auditor-General; e Electoral Commission*.

horizontal constitutivos de um regime democrático que evolui cada vez mais em direção à exacerbação do controle e do monitoramento.

Antes, porém, de se debruçar especificamente nessa perspectiva, é importante aprofundar as transformações por que vem passando a democracia representativa nas últimas décadas, sublinhando-se a emergência de um novo enfoque teórico para o tema. Nesse sentido, elucida o Professor de Política da Universidade de Sydney, JOHN KEANE, ao cunhar o termo *democracia monitorada* (ou monitorada):

(...) a democracia começa a ser considerada de modo muito mais pragmático, como uma arma acessível e indispensável contra concentrações de poder irresponsável e contra os efeitos danosos desse poder. Na nova era da democracia que está surgindo, o próprio mundo passa a ter um novo significado. Este se refere ao escrutínio e ao controle público dos tomadores de decisões. (...).

(...) instrumentos de monitoração de poder e de controle de poder começaram a se estender para os lados e para baixo através de toda a ordem política. (...). Essas instituições extraparlamentares de monitoração de poder incluem – para mencionar aleatoriamente apenas umas poucas – comissões de integridade pública, ativismo judiciário, tribunais locais, tribunais no lugar do trabalho, conferências de consenso, parlamentos para minorias, litígios de interesse público, júris de cidadãos, assembleias de cidadãos, inquéritos públicos independentes, grupos de especialistas na solução de problemas, relatórios de peritos, orçamentos participativos, vigílias, *blogging* e outras formas de escrutínio da mídia.

*Todos esses instrumentos têm o efeito de potencialmente trazer maior humildade ao modelo estabelecido de governo representativo partidário e à política*<sup>32</sup>.

Busca-se, assim, superar a insuficiência e a incompletude dos processos eletivos majoritários, baseados em escolhas predominantemente formais, e incorporar novos vetores democráticos que visam, essencialmente, a responder à desconfiança dirigida às elites políticas.

### 3. Democracia monitorada

A necessidade de se complementar o controle primário – *exercido por meio do voto* – dos cidadãos sobre seus líderes políticos tem uma longa história. Limitando-se a resgatá-la apenas a partir das revoluções do final do século XVIII, é possível

<sup>32</sup> KEANE, John. *A Vida e a Morte da Democracia*. Tradução de Clara Coloto. São Paulo: Edições 70, 2010, p. 26-27.

verificar que à época da Revolução Francesa a necessidade de supervisão e vigilância foi constantemente invocada como reação à *hubris* (pretensão desmedida ou confiança excessiva) dos representantes. É bastante coerente com essa preocupação desconfiada da França Revolucionária que o principal documento por ela produzido tenha reconhecido textualmente, por exemplo, que “a sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas por parte de todo agente público integrante de sua administração”<sup>33</sup>.

Nesse contexto, o que importa destacar, objetivamente, é que as democracias representativas contemporâneas já não podem mais ser caracterizadas de maneira tão elementar, com ênfase tão somente no procedimento de legitimação da autoridade baseado em eleições livres, idôneas e institucionalizadas, aliadas a determinadas liberdades públicas básicas. Essas democracias foram substancialmente alteradas com a introdução de um vetor extremamente significativo que operou uma verdadeira revolução naquilo que se concebe, atualmente, como democracia. Surge, então, uma nova categoria para classificar essa etapa do desenvolvimento democrático, em que se agrega às eleições – controle episódico sobre o exercício do poder político – o escrutínio público permanente e pulverizado por entre inúmeras e variadas instâncias; trata-se da denominada *democracia monitoria*.

Como mencionado ao final do tópico anterior, esse termo foi cunhado por JOHN KEANE, que assim identifica o fenômeno:

O termo de som estranho *democracia monitoria* é o mais exato para descrever a grande transformação que está ocorrendo em regiões como a Europa e em países tão diferentes como os Estados Unidos e a Índia, a Argentina e a Nova Zelândia. A democracia monitoria é uma nova forma histórica de democracia, uma variedade de política ‘pós-parlamentar’ definida pelo crescimento rápido de muitos tipos diferentes de mecanismos extraparlamentares de escrutínio de poder. Esses corpos monitorios enraízam-se nas áreas ‘internas’ do governo e da sociedade civil, bem como em cenários ‘entre fronteiras’ outrora controlados por impérios, estados e organizações empresariais. (...). O controle central das eleições, dos partidos políticos e dos parlamentos sobre as vidas dos cidadãos está enfraquecendo. A

<sup>33</sup> Artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. A esse respeito, enuncia Pierre Rosanvallon: “The idea of a power of surveillance or oversight has a long history. The need for surveillance was invoked early in the French Revolution in reaction to the tendency of representatives to claim autonomy for themselves, to transform themselves into a ‘kind of aristocracy’, to borrow Mirabeau’s celebrated phrase. (...) The watchful eye of the people became a central image of the revolution, reproduced on countless medallions and seals and incorporated into any number of the engraved allegories of popular power that reflected the spirit of the time. The overseeing counter-power was expected to limit the dysfunctions of the representative system and reduce disappointments due to the difficulty of establishing trust. It was understood as a way to transform distrust into an active democratic virtue.” (Obra citada, *Kindle edition*, posição 564).

democracia está significando mais do que as eleições, embora nada menos. Dentro e fora de estados, monitores independentes de poder começam a ter efeitos tangíveis<sup>34</sup>.

Uma advertência, porém, é necessária: embora seja verdade que a lógica representativa encontra-se aberta a absorver mudanças e avanços, não há dúvidas de que a representação-eleitoral continua sendo um pilar – fundamental e inafastável – da democracia contemporânea. Ou seja, no atual estágio de desenvolvimento da democracia, incorporam-se novas dinâmicas irruptivas, mas os distintivos da democracia representativa – partidos políticos, eleições, legislaturas – absolutamente não desaparecem; apenas deixam de ser os protagonistas isolados na definição do processo político<sup>35</sup>.

Os símbolos que caracterizam essa nova forma de aproximação ao tema da democracia são extremamente heterogêneos e matizados, apresentando enorme diversidade em suas estruturas, em seus objetivos mais imediatos e em suas esferas de atuação. Nada obstante tal pluralidade, os inúmeros instrumentos que marcam essa denominada democracia monitoria apresentam como denominador comum o fato de disseminarem informações relativas à condução dos assuntos de interesse público, bem como o “seu compromisso geral de fortalecer a diversidade e a influência das vozes e escolhas dos cidadãos em decisões que afetam suas vidas – não importando o resultado das eleições”<sup>36</sup>.

Pois bem. Para o escopo deste ensaio, importa destacar especificamente uma fórmula bastante crescente de *watchdog democracy*, verificada especialmente nas três últimas décadas: trata-se da vigilância e do controle institucionalizado por meio da proliferação de autoridades independentes ou de agências de monitoramento externo, criadas com o objetivo de regular e supervisionar determinados segmentos específicos que lidam com assuntos de interesse público. Além disso, interessam especialmente ao objetivo deste trabalho os mecanismos monitorios “organizados para a definição, o escrutínio e a aplicação de padrões públicos e regras éticas para prevenir a corrupção ou o comportamento impróprio dos responsáveis pela tomada de decisões”<sup>37</sup>. Nesse gênero, destacam-se as agências reguladoras de serviços públicos, os *ombudsmen*, as ouvidorias de polícias, as comissões de ética no serviço público, os sistemas de integridade etc<sup>38</sup>.

Com efeito, medidas de vigilância, supervisão e controle são fundamentais para neutralizar, na medida do possível, a *assimetria informacional*<sup>39</sup> verificada entre

<sup>34</sup> Obra citada, p. 619.

<sup>35</sup> KEANE, John. Obra citada, p. 689.

<sup>36</sup> KEANE, John. Obra citada, p. 623.

<sup>37</sup> Keane, John. Obra citada, p. 623.

<sup>38</sup> Confirmam-se: ROSANVALLON, Pierre. Obra citada, *Kindle edition*, posição 1283; e KEANE, John. Obra citada, p. 713.

<sup>39</sup> A existência e os efeitos dessa assimetria informacional na esfera política são bastante explorados por autores que procuram trabalhar o instituto da representação e a *accountability* a ele inerente com base na teoria da agência, desenvolvida no âmbito da economia e das finanças. A teoria da agência vislumbra o “agente” como aquele que toma decisões e faz escolhas em nome de um “principal”, que tem, por sua vez, o poder de sancionar ou premiar o agente. Para uma análise mais específica dessa perspectiva na teoria

os cidadãos e seus representantes políticos, ou seja, para buscar minimizar os efeitos decorrentes do compartilhamento de informações incompletas e imperfeitas entre os representados e seus governantes.

Essas fórmulas consistem, de acordo com o enunciado amplamente divulgado de MATTHEW MC. CUBBINS e THOMAS SCHWARTZ, em mecanismos de *police patrol* (ou patrulhamento policial), traduzindo medidas de monitoramento e supervisão que ostentam caráter centralizado, ativo e direto, atuando normalmente por iniciativa própria ou por provocação de outras instituições, e que controlam o trabalho do governante mediante a exigência e o controle permanente de dados, auditorias específicas, comissões de estudo, de avaliação e investigação<sup>40</sup>.

Transpondo essas fórmulas de vigilância e monitoramento adotadas em experiências estrangeiras para a realidade brasileira, merece registro a proliferação, especialmente a partir da década de 90, de agências reguladoras para atuarem em diversos segmentos da atividade econômica e da prestação de serviços públicos. Mais recentemente, por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, foram criados o Conselho Nacional e Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, ambos concebidos como órgãos de controle da atividade administrativa, financeira e funcional em suas respectivas áreas de atuação. Isso sem contar as instituições mais tradicionais de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, que tiveram, com a Constituição de 1988, fortemente ampliado o domínio de suas atribuições.

Essas instâncias de controle e supervisão atuam como instrumentos estatais de monitoramento *externos e neutros*. Embora sejam órgãos ou entidades integrantes do próprio Estado, atuam como “organizações de vigilância”<sup>41</sup>, com o propósito declarado de exercer o escrutínio público do exercício do poder político. O papel vital dessas instituições de vigilância que integram, em paralelo, a própria estrutura estatal é sublinhado por JOHN KEANE nos seguintes termos:

Especialmente quando protegidos pela legislação, organismos de escrutínio governamental, com bons recursos e bem administrados, tendem a assumir vida própria. Baseando-se nos precedentes muito mais antigos de comissões régias, inquéritos públicos e auditores independentes que checavam a probidade financeira das agências governamentais – invenções

política, confirmam-se: FEARON, James D. Electoral Accountability and the Control of the Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 55-97. FERREJOHN, John. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 131-153.

<sup>40</sup> Esse tema foi desenvolvido pelos autores em ensaio bastante divulgado em que elaboraram as categorias de *police patrol* e *fire alarm*, aplicando-as especificamente ao controle exercido pelo Congresso Norte-Americano sobre o Poder Executivo. Para o aprofundamento da temática, veja-se: MC.CUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*. Vol.28, n.1, 1984, p.165-179. Disponível em: [http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541\\_Fall08/mcubbins\\_schwartz\\_1984.pdf](http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/mcubbins_schwartz_1984.pdf). Acesso em: 21 de novembro de 2012.

<sup>41</sup> KEANE, John. Obra citada, p. 641.

que tinham suas raízes na era da democracia representativa – os novos mecanismos de escrutínio aumentam a inspeção e o controle do possível abuso de poder da parte dos representantes eleitos. Com frequência eles são justificados em termos de melhorar a eficiência e a eficácia do governo, por exemplo, por meio da tomada de decisões ‘mais bem informadas’ que têm a vantagem acrescida de aumentar o nível de confiança pública em instituições políticas entre cidadãos considerados como ‘acionistas’. O processo implica um paradoxo duplo. Não apenas os mecanismos governamentais de escrutínio, com frequência, são estabelecidos por governos que subsequentemente falham em controlar suas operações, por exemplo, em casos de corrupção e na aplicação de padrões legais; os novos mecanismos também têm efeitos democráticos, de controle de poder, ainda que sejam normalmente dirigidos por funcionários não eleitos que operam a uma boa distância do ritmo das eleições periódicas<sup>42</sup>.

É fora de dúvida que a constante submissão dos governos a escrutínio público, por parte de instituições de monitoramento e controle das mais variadas estruturas e dimensões, torna a democracia muito mais enérgica e dinâmica. E, quando essas entidades de controle realizam seu trabalho de maneira satisfatória, os resultados podem ser extremamente positivos. Mas, como qualquer outro modelo de exercício de autoridade pública, existem alguns efeitos adversos a serem considerados.

Essa abundância de instrumentos e organismos de *oversight* acaba conduzindo ao que pode ser caracterizado como uma competição democrática<sup>43</sup> pelo controle, exacerbando uma superposição de competências e atribuições que, ao mesmo tempo, se atraem e se excluem, trabalham em conjunto e em oposição. E, de fato, essa é uma característica da democracia monitoria com a qual é inevitável lidar: a velha máxima “uma pessoa, um voto, um representante” cede lugar a uma regra diametralmente distinta: “uma pessoa, muitos interesses, muitas vozes, votos múltiplos, representantes múltiplos”<sup>44</sup>.

Além disso, a incessante sujeição a mecanismos de supervisão acaba por acarretar custo elevadíssimo para o governante no que tange à sua liberdade de ação, uma vez que o coloca em constante monitoramento, circunstância que, sem sombra de dúvida, complica sua vida, questiona sua autoridade e o força, por vezes, a mudar sua agenda – *além de, não raro, poder levá-lo à desgraça*<sup>45</sup>. Esse fator deve ser considerado com extrema cautela, uma vez que traz ínsito o risco de radicalizar posturas populistas que podem ser extremamente nocivas ao projeto democrático, como bem adverte PIERRE ROSANVALLON ao caracterizar o populismo como uma patologia que favorece

<sup>42</sup> Obra citada, p. 641.

<sup>43</sup> ROSANVALLON, Pierre. Obra citada, *Kindle edition*, posição 1.941.

<sup>44</sup> KEANE, John. Obra citada, p. 621.

<sup>45</sup> KEANE, John. Obra citada, p. 620.

uma cultura de autoridades estigmatizadas como verdadeiras inimigas públicas<sup>46</sup>.

Com efeito, se, como visto anteriormente, as instâncias de controle e supervisão são especialmente importantes para a restauração da confiança pública e a diminuição das suspeitas dirigidas aos governos, esse objetivo será totalmente subvertido caso atuem de maneira populista, movidas unicamente pela ânsia de realizar denúncias destrutivas, que somente servem para depreciar e desdenhar aqueles que se encontram no exercício do poder.

Esse é, sem dúvida, um risco assumido a partir do momento em que são tão amplamente expandidos e disseminados os mecanismos de controle sobre o exercício da autoridade política, demandando séria reflexão a respeito das potencialidades e dos limites de atuação das instâncias monitoratórias a fim de se evitar o efeito adverso de enfraquecimento do projeto democrático.

Assim, uma vez apresentado o enfoque teórico a respeito da denominada democracia monitoratória, passa-se, a seguir, à abordagem específica da atuação dos Tribunais de Contas no Brasil enquanto Instituições Superiores de Controle, com a intenção de posicioná-los no âmbito dessas recentes experiências democráticas. Tais instituições são fundamentais para salvaguardar a integridade da gestão financeira pública, mas ainda demandam adaptações e avanços para que possam cumprir satisfatoriamente sua missão e, com isso, diminuir a desconfiança dirigida às instâncias representativas de poder político, especialmente no que tange aos desafios impostos pela corrupção e pela improbidade na administração pública.

#### 4. A vocação dos Tribunais de Contas no Brasil e a conformação de um sistema de integridade<sup>47</sup> para a gestão financeira pública: desafios e potencialidades

No Brasil, um ponto em que a desconfiança dirigida às elites políticas revela-se extremamente sensível e aguçado é o relativo à gestão dos recursos públicos, especialmente diante de uma trajetória histórica em que práticas de corrupção e improbidade na condução dos assuntos de interesse público são bem mais frequentes do que se poderia imaginar.

As denominadas Instituições Superiores de Controle – *Supreme Audit Institutions* ou *Entidades Fiscalizadoras Superiores*<sup>48</sup> – desempenham papel central nessa temática, na medida em que são responsáveis pelo escrutínio dos gastos públicos, cabendo-lhes contribuir para aprimorar a governança fiscal, resguardar a probidade no

<sup>46</sup> ROSANVALLON, Pierre. Obra citada, *Kindle edition*, posição 4.720.

<sup>47</sup> O conceito de integridade na administração pública relaciona-se à honestidade, probidade, lealdade e boa-fé no desempenho das funções públicas, refletindo exatamente a antítese da utilização abusiva do poder e da corrupção.

<sup>48</sup> Essa denominação inspira-se na qualificação que tem sido utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 30 de novembro de 2012.

setor público financeiro e minimizar a corrupção. Como instituições independentes de controle e vigilância, integram o ciclo de *accountability* horizontal e são consideradas um dos “pilares da integridade”<sup>49</sup> na esfera pública.

Os sistemas políticos contemporâneos adotam variados modelos de instituições de controle da gestão pública financeira (órgãos colegiados, modelos monocráticos, auditorias independentes, cortes vinculadas ao poder legislativo etc)<sup>50</sup>. A fórmula brasileira segue, desde a instauração da República, a tradição napoleônica da *cour de comptes* na França, que assiste tecnicamente o poder legislativo no controle das finanças públicas<sup>51</sup>.

A Constituição de 1988, porém, inovou significativamente ao estabelecer as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), atribuindo-lhe papel de destaque que veio a romper drasticamente com a concepção de um órgão de controle externo vinculado ou subordinado hierarquicamente ao Congresso Nacional<sup>52</sup>. Muito ao contrário, os artigos 70 a 75 da CRFB evidenciam a instauração de verdadeiro mecanismo de colaboração e cooperação mútua e integrada no que diz respeito ao controle externo da atividade financeira estatal, estabelecendo as bases para a sua integridade e confiabilidade, situando os Tribunais de Contas como *órgãos independentes e autônomos*, responsáveis pelo controle de toda atividade que importe gestão de recursos públicos, bem como da performance da estrutura estatal.

Embora historicamente os Tribunais de Contas no Brasil guardem com o Poder Legislativo relação baseada no modelo de delegação fundado na *teoria da agência*<sup>53</sup>, é fora de dúvida que a Constituição de 1988 trouxe expressivo avanço nesse setor, uma

<sup>49</sup> DYE, K.; STAPENHURST, R. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998. Disponível em: <<http://www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=723>>. Acesso em: 29 de novembro de 2012. Segundo os autores, tais Instituições Superiores de Controle são independentes *watchdogs* do interesse público. Em suas palavras: “SAIs are well situated to contribute; they are widely viewed as the independent watchdogs of public interest and, in some countries, they are already putting a greater focus on accountability for ‘ethics in the public service’ in the scoping of their audit work and also undertaking value-for-money audits”. Outros pilares da integridade são: o parlamento, a mídia, o judiciário e o engajamento cívico.

<sup>50</sup> Para uma análise mais aprofundada das variadas estruturas, veja-se: SANTISO, Carlos. *The political economy of government auditing: financial governance and the rule of Law in Latin America and beyond*. New York: Routledge, 2009; DYE, K.; STAPENHURST, R.. Artigo citado, pp. 04-10. Confira-se, ainda, os dados constantes da página oficial da INTOSAI na rede mundial de computadores (<http://www.intosai.org/>).

<sup>51</sup> O Tribunal de Contas da União foi criado em 1890, por meio do Decreto n. 966-A, sob a inspiração de Rui Barbosa. Na exposição de motivos do decreto instituidor, consta o seguinte: “Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpretação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”.

<sup>52</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

<sup>53</sup> De acordo com esse modelo, o Tribunal de Contas seria o agente, que atuaria por delegação do poder legislativo, o qual, por sua vez, assumiria a posição de principal nessa relação. Nesse sentido, o legislativo delegaria parte de sua função de controle para o Tribunal de Contas, órgão que dispõe de uma *expertise* técnica necessária para subsidiar a fiscalização levada a efeito pelo parlamento.

vez que foram fortemente valorizadas as competências reservadas à Corte de Contas sem qualquer dependência para com o Legislativo. Dessa forma, é absolutamente equivocado, à luz da ordem constitucional de 1988, caracterizar os Tribunais de Contas como órgãos auxiliares de qualquer dos Poderes da República.

Sem sombra de dúvida, ainda existem determinadas funções exercidas pelos Tribunais de Contas em auxílio ao controle externo titularizado pelo Legislativo – especialmente a emissão de parecer prévio sobre as contas anuais da Chefia do Poder Executivo para posterior julgamento pelo parlamento –, mas é inegável que em inúmeros outros aspectos o controle exercido pela Corte de Contas assume vida própria e autônoma.

Com efeito, o Texto Constitucional de 1988 outorgou ao TCU e, por simetria, aos demais Tribunais de Contas do país, uma série de competências preventivas, corretivas e repressivas a serem exercidas de maneira absolutamente autônoma. Assim, por exemplo, o TCU dispõe de competência para (i) julgar, ele próprio, as contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis pela guarda ou utilização de recursos públicos<sup>54</sup>; (ii) adotar medidas cautelares visando a prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões<sup>55</sup>; (iii) imputar débito, com força executiva, aos responsáveis por danos causados ao erário<sup>56</sup>; (iv) aplicar multa e outras sanções legalmente previstas em caso de irregularidades<sup>57</sup>; (v) determinar a adoção das medidas necessárias em caso de atos ilegais e, em hipótese de não atendimento, promover a sua sustação, dentre outros<sup>58</sup>.

Além disso, a Constituição definiu, de maneira precisa, os vetores que devem pautar a atividade de fiscalização a cargo do Tribunal de Contas da União: legalidade, legitimidade e economicidade. Assim, a fiscalização exercida pelas Cortes de Contas no Brasil vai muito além do confronto ou da análise de conformidade de atos de execução orçamentária. Ao estabelecer como parâmetros de controle a legalidade, a legitimidade e a economicidade, a própria Carta Constitucional aponta decisivamente para novos padrões de controle e supervisão. Além disso, também de maneira inovadora, a Constituição de 1988 ampliou o objeto de controle dos Tribunais de Contas, cuja atividade fiscalizadora incide não apenas sobre a gestão financeira, contábil, patrimonial e orçamentária, mas abrange, também, a *gestão operacional* do Estado.

De outro lado, a autonomia dos Tribunais de Contas em relação aos demais Poderes da República decorre do fato de que lhe são estendidas constitucionalmente as mesmas garantias institucionais dispensadas ao Poder Judiciário. Assim, as Cortes de Contas no Brasil dispõem de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, de forma que não guardam laços de dependência que possam vir a comprometer a sua atuação livre de interferências governamentais. Demais disso, aos membros do corpo deliberativo são asseguradas as garantias de índole subjetiva reconhecidas

aos Ministros e Desembargadores – vitaliciedade, irredutibilidade de subsídio, independência funcional, dentre outras –, circunstância que, igualmente, corrobora sua autonomia<sup>59</sup>.

À luz do que se expôs até o momento, constata-se que os Tribunais de Contas no Brasil, na qualidade de Instituições Superiores de Controle, são verdadeiros *watchdogs* independentes das finanças públicas, ostentando perfil normativo que efetivamente os eleva à categoria de órgãos aptos à instrumentalização de uma *accountability* horizontal de reforço da democracia.

E, especialmente com as reformas operadas a partir da Constituição de 1988, o controle realizado por tais instituições tem se mostrado cada vez mais promissor. Apenas para destacar alguns dados expressivos, estima-se que o Tribunal de Contas da União tenha evitado em 2011, mediante atuação cautelar e preventiva, a ocorrência de danos ao erário na ordem de R\$ 9.2 bilhões de reais. Além disso, mais de três mil responsáveis foram condenados a ressarcir o montante de R\$ 1.45 bilhão de reais à fazenda pública e mais de cem empresas foram declaradas inidôneas para participar de licitações e contratar com a Administração Pública Federal. No total, o benefício financeiro potencial do conjunto de ações de controle implementadas pelo TCU em 2011 girou em torno de R\$ 14.19 bilhões de reais. Isso sem contar os resultados das auditorias operacionais ou de performance que contribuíram fortemente para o aprimoramento de diversos programas estratégicos na esfera federal, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, Programa Farmácia Popular, entre outros<sup>60</sup>.

Em que pesem os inegáveis avanços verificados nos últimos anos – a ponto de estudos comparativos qualificarem o modelo brasileiro como o que melhor ilustra os resultados positivos de reformas graduais em sistemas de auditoria pública<sup>61</sup> –, ainda existem algumas fragilidades estruturais no sistema das Instituições Superiores de Controle no Brasil que abalam sua contribuição no sentido da efetiva diminuição da desconfiança dirigida às instâncias políticas e à administração pública. Não é incomum, por exemplo, que diante da notícia de casos de corrupção, sejam levantados questionamentos quanto à suposta incapacidade de os órgãos de controle detectarem sua ocorrência e prevenirem seus efeitos.

Nesse contexto, os critérios de composição das instâncias deliberativas das Cortes de Contas no Brasil é preocupação que inevitavelmente deve permear qualquer discussão em torno da atuação de tais instituições. Isso porque, embora o modelo

<sup>59</sup> Artigo 73, *caput* e §3º, da CRFB.

<sup>60</sup> Dados extraídos do Relatório de Atividades referente ao exercício de 2011, encaminhado pelo TCU ao Congresso Nacional em atendimento à norma do artigo 71, §4º, da Constituição da República. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/relatorios/relatorios\\_atividades/2011\\_Relat%C3%B3rio\\_Anual\\_Atividades.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/2011_Relat%C3%B3rio_Anual_Atividades.pdf) >. Acesso em: 30 de novembro de 2012.

<sup>61</sup> É válido registrar o denso estudo comparativo realizado por Carlos Santiso tendo por objeto as experiências das Instituições Superiores de Controle na Argentina, no Chile e no Brasil. Apesar de o pesquisador identificar algumas fragilidades no modelo brasileiro, ele é qualificado como o que melhor ilustra os resultados positivos que reformas graduais nos modelos de auditoria podem trazer. Confira-se, nesse sentido: SANTISO, Carlos. Obra citada, p. 23.

<sup>54</sup> Artigo 71, inciso II, da CRFB.

<sup>55</sup> STF, Plenário, MS 24.510/DF, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 19.11.2003.

<sup>56</sup> Artigo 71, §3º, da CRFB.

<sup>57</sup> Artigo 71, inciso VIII, da CRFB.

<sup>58</sup> Artigo 71, incisos IX e X, da CRFB.

concebido pela Constituição de 1988 seja altamente compreensível e justificável, o fato é que a experiência histórica tem revelado graves distorções em sua aplicação prática, fazendo com que, não raro, as nomeações para integrar os colegiados estejam sujeitas a contaminações políticas.

É verdade que a Constituição de 1988 também trouxe evolução nesse aspecto. Isso porque, de acordo com o regime constitucional anterior, os membros do Tribunal de Contas da União eram integralmente escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, instaurando verdadeiro monopólio do Poder Executivo em relação à definição daqueles que iriam integrar o órgão responsável pela fiscalização das contas públicas<sup>62</sup>.

O modelo atual contempla compartilhamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo nessa definição, cabendo ao Presidente da República a escolha de três Ministros do TCU, e ao Poder Legislativo a definição dos outros seis. A discricionariedade do Presidente da República, porém, é diminuída na medida em que, de suas três “vagas”, duas necessariamente devem recair sobre Procuradores do Ministério Público de Contas e Auditores-Substitutos, que são membros de carreiras técnicas do TCU, cujo ingresso ocorre à luz da meritocracia<sup>63</sup>.

Ocorre, porém, que esse modelo de definição do corpo deliberativo dos Tribunais de Contas não tem se revelado capaz de evitar a contaminação política de tais órgãos, colocando em xeque a própria credibilidade do sistema de controle. Nesse cenário, parece relevante pesquisar os antecedentes parlamentares que conduziram à definição do atual modelo de composição das Cortes de Contas, bem como cotejá-lo com diferentes critérios adotados em experiências estrangeiras para, ao final, formar uma convicção a respeito da sua adequação ou, inversamente, apresentar possíveis propostas de aprimoramento.

Outro importante aspecto a ser enfrentado em prol da vocação dos Tribunais de Contas para a conformação de um sistema de integridade repousa sobre a efetividade do controle, que pressupõe a busca por instrumentos próprios de execução das suas decisões, a uniformização do devido processo legal a ser observado nos temas submetidos à sua apreciação, bem como a delimitação de uma esfera de competência para julgamento de contas que apenas em situações excepcionais poderia ser revista pelo Poder Judiciário (autocontenção judicial no que tange à revisão das decisões dos Tribunais de Contas em matéria de julgamento de contas).

Por fim, questão delicada que também requer cuidadosa análise diz respeito à *accountability* no âmbito dos próprios Tribunais de Contas, que não podem ser identificados como órgãos insensíveis ao controle. Muito ao contrário, diante de tudo que se expôs em relação à democracia monitorada nos tópicos anteriores, impõe-se que os órgãos de controle sejam abertos ao diálogo com os destinatários de sua atividade – por meio de ouvidorias e da realização de audiências públicas –, prestem contas de sua atuação finalística e divulguem os resultados de suas fiscalizações. Além disso, no que toca à sindicabilidade de suas atividades instrumentais, cogita-se atualmente a criação

<sup>62</sup> Artigo 73, §3º, da Constituição de 1967.

<sup>63</sup> Artigo 73, §2º, da CRFB.

de um órgão de controle externo para os Tribunais de Contas (Conselho Nacional dos Tribunais de Contas), com competências simétricas ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Não é o escopo do presente ensaio aprofundar os pontos vulneráveis acima destacados. Embora seja tema extremamente relevante e atual, o seu desenvolvimento que demanda investigação específica que transcende o limite deste trabalho. O que se pode sinalizar, porém, é que as experiências democráticas contemporâneas exigem a modernização dos mecanismos de controle da gestão pública financeira, reclamando novo enfoque para as denominadas Instituições Superiores de Controle, especialmente no que tange à conformação de um sistema de integridade para as contas públicas. E esse novo olhar que se lança sobre o controle da gestão financeira não tem como prescindir de uma atualização do desenho de suas instituições.

## 5. Conclusão

A democracia representativo-eleitoral convive permanentemente com a desconfiança. A população representada não se identifica com seus representantes, suspeita constantemente de suas lideranças políticas e hesita em acreditar que as decisões sejam autenticamente guiadas pelo interesse público ou que levem em consideração suas preferências. Assim, como bem constata ANDREW ARATO, “a condição normal da democracia representativa é a desconfiança, e não a confiança”<sup>64</sup>.

O presente ensaio buscou precisamente abordar o tema da desconfiança democrática e destacar a emergência de um enfoque diferenciado para os regimes democráticos, com forte ênfase nos mecanismos de controle, vigilância e monitoramento do exercício do poder político.

A aproximação teórica do tema teve por base, de um lado, as formulações de PIERRE ROSANVALLON a respeito da contrademocracia e, de outro, a elaboração de JOHN KEANE acerca da denominada democracia monitorada. Tais fenômenos foram articulados com a demanda crescente por instrumentos de *accountability*, especialmente em sua dimensão horizontal.

Por fim, considerando que o sentimento de desconfiança é extremamente aguçado quando se trata de gestão dos recursos públicos, o ensaio buscou demonstrar que as Instituições Superiores de Controle – que, aqui no Brasil, correspondem aos Tribunais de Contas – desempenham papel central na temática proposta, na medida em que são responsáveis pelo escrutínio dos gastos públicos, cabendo-lhes aprimorar a governança fiscal, resguardar a probidade no setor público financeiro e minimizar a corrupção.

Como instituições independentes de controle e vigilância, integram o ciclo de *accountability* horizontal e atuam como verdadeiros *watchdogs* das finanças públicas. Nada obstante, em virtude de alguns pontos de fragilidade em sua formatação, um

<sup>64</sup> Representation, Popular Sovereignty and Accountability. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). *Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

olhar renovado merece ser lançado sobre o desenho de tais instituições, a fim de que se possa contribuir para o seu fortalecimento e consolidação como órgãos essenciais e constitutivos do regime democrático.

## 6. Bibliografia

ARATO, Andrew. Representation, Popular Sovereignty and Accountability. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). *Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DYE, K; STAPENHURST, R. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 24, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

FEARON, James D. Electoral Accountability and the Control of the Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 55-97.

FEREJOHN, John. Accountability and Authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 131-153.

KEANE, John. *A Vida e a Morte da Democracia*. Tradução de Clara Colloto. São Paulo: Edições 70, 2010.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 3-33.

Mc.CUBBINS, M.; SCHWARTZ, T.. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*. Vol.28, n.1, 1984, pp.165-179.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: estudo com intenção comparativa*. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

\_\_\_\_\_. *Dissonances: democratic critiques of democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.

PETTIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, I; STOKES, S; WOOD, E. J.; KIRSHNER, A. (Eds.). *Political Representation*. New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 61-89.

PRZEWORSKI, Adam. *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: siglo veintiuno editores, 2010.

\_\_\_\_\_. *Democracy and the market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B.. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. New York: Cambridge University Press, 2008.

SANTISO, Carlos. *The political economy of government auditing: financial governance and the rule of Law in Latin America and beyond*. New York: Routledge, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). *Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.