



A INTERAÇÃO CIDADÃO-TRIBUNAIS DE CONTAS: uma perspectiva republicana

Sérgio Lino da Silva Carvalho

Assessor da Diretoria-Geral de Informática;

Mestre em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: A consolidação da democracia e o fortalecimento das instituições em nosso país, aliados à persistência do patrimonialismo e do clientelismo nas relações entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, fazem emergir a necessidade do estabelecimento de uma



cultura democrática em que os cidadãos acompanhem permanentemente as principais ações dos governantes e gestores públicos. As eleições, como mecanismo de *accountability*, mostram-se insuficientes para assegurar que os governantes implementem de forma eficaz, eficiente e efetiva as políticas públicas de que a sociedade necessita. O presente ensaio visa à proposição de ações pelas quais os Tribunais de Contas, órgãos de controle externo, possam fomentar e estimular o controle social exercido sobre os gestores dos órgãos sob suas jurisdições. Para tal, este artigo se baseia em pesquisa de campo realizada no Tribunal de Contas da União (TCU), no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) com o objetivo de apontar possíveis ações que as Cortes de Contas possam implementar para estimular o controle social. Verificou-se que os Tribunais de Contas podem ter, de fato, uma ação efetiva no estímulo ao controle das ações e políticas públicas exercido pela sociedade. O estudo sugere, ainda, um conjunto de quatorze medidas que podem ser tomadas por estes órgãos nesse sentido.

ABSTRACT: The consolidation of democracy and the strengthening of institutions in our country, together with the persistence of patrimonialism and protectionism in the relations between civil society and the Brazilian State, bring out the need to establish a democratic culture in which citizens may keep permanent track of the main actions of governors and public managers. Elections, as a mechanism of accountability, are too insufficient to assert that governors put into practice the public policies that society needs in an efficacious, efficient, and effective way. The present essay aims at proposing a set of actions by means of which Courts of Accounts, which are organs of external control, can promote and stimulate the social control over the managers of the organs under their jurisdictions. Therefore, this paper is based on a specific field research that took place at the Court of Accounts of the Brazilian Union (Tribunal de Contas da União - TCU), the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ) and the Court of Accounts of the Municipality of Rio de Janeiro (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCM-RJ) so as to point out the feasible actions that Courts of Accounts as a whole may put into practice in order to stimulate social control. It has been checked that Courts of Accounts can actually exert an effective power of action as regards the encouragement of the control of both actions and public policies exerted by society. The study suggests a set of fourteen steps that can be taken by these organs in this sense.

PALAVRAS-CHAVE:

Cidadania; Participação;
Direitos Republicanos;
Patrimonialismo;
Accountability.

KEYWORDS:

Citizenship; Participation;
Republican Rights;
Patrimonialism;
Accountability.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, o mundo vem presenciando um movimento crescente de pressão sobre empresas, organizações públicas e, até mesmo, organizações sem fins lucrativos para que estas busquem mais eficiência, eficácia e efetividade em suas ações. A interação sociedade civil-mercado-Estado passou por diversas transformações, com a inclusão de novos segmentos, antes marginalizados, naquele processo de interação e com o conseqüente aumento e diversificação de demandas neste complexo sistema.

Nesse contexto, verifica-se no âmbito da administração pública um grande desafio para se alcançar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, que vá ao encontro do interesse coletivo e da perspectiva republicana, que devem permeiar o processo de gestão e execução das políticas públicas.

No entanto, segundo Santos *et al.* (2002) o que se tem observado, notadamente em países em desenvolvimento, é que os representantes populares têm agido contrariamente aos princípios republicanos e democráticos, muitas vezes tomando decisões com base em interesses particulares ou de minorias, em detrimento do interesse público. Esta atitude, de apropriação da *res publica* pelo particular, denota resquícios do patrimonialismo que ainda se faz presente na sociedade brasileira, em decorrência de fatores de ordem cultural.

No contexto de uma sociedade que ainda apresenta tais resquícios, característicos de períodos anteriores, como a República Velha e o Regime Militar, emerge a necessidade de fortalecimento do controle sobre a aplicação dos recursos públicos, tanto o exercido pelo próprio aparelho estatal quanto o controle exercido pela sociedade sobre os representantes eleitos e a burocracia, numa perspectiva complementar.

O grande desafio, na visão de Figueiredo (2002), é fazer com que a sociedade, particularmente, o cidadão, participe ativamente do controle sobre os gestores públicos, exercendo-o diretamente e colaborando, por meio de informações, com o incremento do nível de controle exercido por órgãos cujas atribuições precípua envolvam a salvaguarda do patrimônio público, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Assim, o objetivo deste ensaio é propor mecanismos pelos quais os Tribunais de Contas possam estimular o controle social exercido pela sociedade sobre os gestores públicos e a burocracia estatal.

A próxima seção do artigo abordará o referencial teórico que forneceu subsídios à pesquisa realizada. Preliminarmente, far-se-á uma breve descrição da Reforma do Estado no Brasil ocorrida na década de 1990 e da persistência de resquícios do patrimonialismo na administração pública, procedendo-se ainda a um estudo do controle e de suas diversas instâncias.

Nas seções seguintes, serão analisados os aspectos subjacentes à cidadania, *accountability* e a atuação das Cortes de Contas como agentes capazes de exercer o controle horizontal da administração pública e de fomentar o controle vertical exercido pela sociedade sobre a burocracia estatal e os detentores de cargos eletivos.

Por fim, será apresentada a pesquisa empírica realizada em duas etapas, a primeira no Tribunal de Contas da União – TCU e no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM-RJ e a segunda no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, a análise dos resultados e as conclusões do presente artigo.

REFORMA DO ESTADO E PATRIMONIALISMO NO BRASIL

A partir da década de 1970, notadamente a partir do ano de 1973, com a crise do petróleo, encerrou-se um ciclo de grande prosperidade para a economia mundial, período iniciado após a Segunda Guerra Mundial, em que grandes países capitalistas, países do bloco socialista e do terceiro mundo experimentaram altas taxas de crescimento econômico (ABRUCIO, 1997).

Segundo Peci e Lustosa da Costa (1999), esse processo de crescimento econômico, que no Brasil teve início nos anos trinta, se deu pela

industrialização, baseada na substituição de importações, tendo o Estado desenvolvimentista como seu principal agente de fomento.

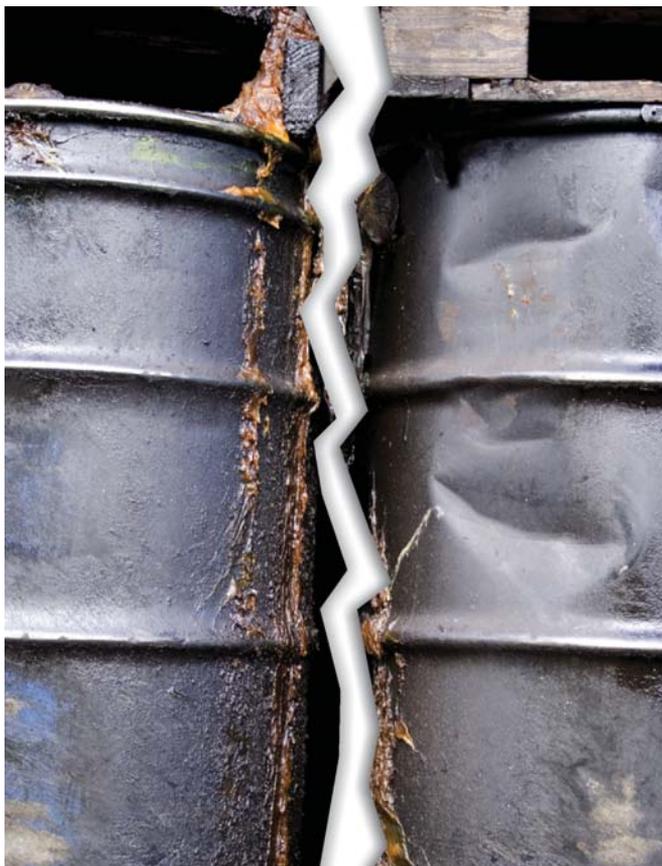
Na ótica de Abrúcio (1997), o modelo vigente de Estado começou a ruir em meio à crise do petróleo, cuja dimensão administrativa se fundamentava no modelo burocrático weberiano, que buscava manter a impessoalidade, neutralidade e racionalidade da máquina governamental.

Este modelo burocrático foi implantado na administração pública de diversos países em oposição ao patrimonialismo, sistema onde a propriedade pública se confundia com a propriedade privada e onde imperavam o nepotismo, o empreguismo e a corrupção

(BRESSER PEREIRA, 1996). No Brasil, o modelo weberiano foi implantado na década de 1930, por meio da reforma administrativa realizada no governo Getúlio Vargas.

No entanto, Diniz (2001) assevera que nunca houve no Brasil uma burocracia genuinamente weberiana, haja vista a coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos com as práticas clientelistas tradicionalmente presentes na administração pública brasileira.

Em resposta à crise do modelo weberiano de administração pública, surgiu o modelo gerencial, primeiramente em países anglo-saxões (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia) e, logo após, em países da Europa continental e Canadá. O modelo gerencial de administra-



ção pública, gerencialismo ou *New Public Management* (NPM) consiste no emprego de práticas da administração privada no setor público, visando ao atendimento da demanda por melhores serviços públicos e a uma maior eficiência e contenção de gastos (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2007).

A administração pública gerencial, em oposição à rigidez e racionalidade exageradas do modelo burocrático, pretende a busca de flexibilidade por meio de estratégias de ampla delegação de autoridade aos gestores públicos (*empowerment*), descentralização e cobrança de resultados *a posteriori*. Este modelo de administração introduz no setor público o conceito de produtividade presente na esfera privada (BRESSER PEREIRA, 2005).

No entanto, segundo Diniz (2001), a reforma administrativa iniciada em meados dos anos 90 revelou-se ineficaz em realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, mostrando-se incapaz de solucionar o problema crônico de ineficácia da ação estatal em toda a sua complexidade. Nogueira (2004) demonstra que os principais resultados obtidos pelo reformismo vitorioso nos anos 90 foram a desvalorização do Estado diante do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo. Considerando que não chegou a haver no Brasil uma burocracia propriamente weberiana, tendo persistido o patrimonialismo e o clientelismo na administração pública, também não houve sucesso do modelo gerencial em romper com o antigo padrão (DINIZ, 2001).

Segundo Nogueira (2004, p. 45), o esforço para contrapor a administração gerencial à burocrática acabou por se afirmar em um terreno etéreo e nebuloso, "a partir do qual não se podia vislumbrar nem as vantagens do gerencialismo nem os pecados mortais da burocracia". De acordo com o autor, um modelo de administração pública baseado na convivência do patrimonialismo com a burocracia

racional-legal passou a incorporar também uma camada gerencialista.

A visão de Diniz é corroborada por Nunes (2003), que evidencia a sobrevivência e persistência do clientelismo na sociedade brasileira, rejeitando esse fenômeno como característico do Brasil arcaico, da República do "café-com-leite". Segundo o autor, o clientelismo político está bastante vivo, por exemplo, no Rio de Janeiro e São Paulo, dois principais centros urbanos do país.

Schwartzman (1988; *apud* SILVA, F. 2002) denomina neopatrimonialismo a existência das características do modelo patrimonialista nas sociedades contemporâneas. Na visão do autor, o neopatrimonialismo não é simplesmente a sobrevivência das práticas patrimonialistas nas sociedades modernas, mas uma forma bastante atual de dominação política exercida pela burocracia e pela classe política.

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle é uma função da administração que diz respeito à geração e uso de informações relativas às atividades organizacionais, com vistas à detecção de potenciais problemas e desvios, buscando sua correção. A finalidade geral do controle é avaliar e corrigir operações da organização de acordo com os objetivos fixados no planejamento, com vistas a garantir o alcance eficaz e eficiente da missão e dos objetivos organizacionais (SOBRAL; Peci, 2008).

Na administração pública, controle é o "poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria administração, ou outro poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa" (ALEXANDRINO; PAULO, 2007, p. 524).

Há um tipo de controle inerente à organização do Estado moderno, representado pelos me-

canismos de freios e contrapesos, com origem na doutrina de separação dos poderes, concebida por Locke, pioneiramente, em *Segundo Tratado sobre o Governo* e Montesquieu, no clássico *Do Espírito das Leis*.

No Brasil, o princípio da separação dos poderes encontra-se insculpido no artigo 2º da Carta Magna de 1988, segundo o qual "são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL, 1988).

Segundo Maldonado (2003), a despeito de uma excessiva concentração de poder no Executivo no Brasil, houve um grande avanço no que se refere à limitação do poder com o advento da Constituição de 1988, que reforçou o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na tutela de interesses coletivos e difusos e na defesa dos interesses sociais e individuais.

O controle do Estado exercido por seus próprios integrantes pode ser subdividido em controle interno e controle externo, este último atribuição precípua dos Tribunais de Contas. O controle interno visa a assegurar o exercício das responsabilidades pelos gestores públicos, em uma espécie de autocontrole, ao passo que o controle externo garante que o gestor responda publicamente por tais responsabilidades.

Segundo Alexandrino e Paulo (2007, p. 522), controle interno "é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura". Cabe ressaltar que a Carta Magna de 1988, em seu artigo 74, determina que os Poderes instituem e mantenham sistemas de controle interno, estabelecendo os itens mínimos que serão alvo deste controle.

O controle externo, por sua vez, consiste no controle exercido

por um Poder sobre os atos administrativos de outro Poder (ALEXANDRINO;PAULO, 2007).

Segundo os autores, são exemplos de atos de controle externo:

- a) a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CRFB, art. 49, V);
- b) a anulação de um ato do Poder Executivo por decisão judicial;
- c) o julgamento anual, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República e a apreciação dos relatórios por ele apresentados sobre a execução dos planos de governo;
- d) a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre despesas realizadas pelo Poder Executivo federal.

Na administração pública federal, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme previsto no artigo 71 da Constituição da República. Este modelo se reproduz nas administrações subnacionais, onde cada estado da Federação possui uma Corte de Contas que auxilia as Assembleias Legislativas no exercício desta função.

O texto constitucional confere às Cortes de Contas atribuições relativas à fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentá-



ria e patrimonial dos órgãos governamentais de todos os Poderes da administração¹. De acordo com tais atribuições, os órgãos de controle externo executam, dentre outras, auditorias operacionais para avaliação de resultados de políticas governamentais e desempenho de órgãos, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão na administração pública.

Na ótica de Albuquerque (2006), os trabalhos de auditoria realizados pelos Tribunais de Contas em suas inspeções, sejam auditorias de desempenho ou tradicionais, juntamente com as análises de prestações de contas de gestores públicos, representam relevantes serviços prestados à sociedade, haja vista o grande efeito inibidor exercido por sua atuação sobre a malversação de recursos públicos, além do efetivo ressarcimento ao erário público dos danos causados em muitos desses casos.

A atuação dos Tribunais de Contas vai, segundo a visão de Figueiredo (2002), ao encontro de uma perspectiva republicana, na medida em que visa ao aperfeiçoamento das políticas públicas e melhoria da gestão dos recursos que pertencem, em última instância, à sociedade.

Outra importante instância de controle da administração pública é o controle social, exercido pela sociedade civil sobre a burocracia estatal, seja para defender interesses corporativos, particulares, seja para agir em nome do interesse público, sendo um mecanismo essencial de controle em ambos os casos (BRESSER PEREIRA, 1998).

CIDADANIA E REPUBLICANISMO

Nos termos da análise clássica de Marshall (1950; *apud* Bresser Pereira; 1997), a cidadania seria composta de direitos civis, direitos po-

líticos e direitos sociais. Cronologicamente, primeiro foram definidos os direitos civis, depois os direitos políticos, estes dois conquistados pelos cidadãos e assegurados pelo Estado contra o próprio Estado, e, finalmente, os direitos sociais, que visam a assegurar os direitos dos cidadãos contra os ricos e/ou poderosos.

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 109), um quarto tipo de direitos surge ao final do século XX: "os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos", o que o autor denomina direitos públicos ou direitos republicanos, definindo-os como "direitos dos cidadãos contra aqueles que buscam capturar privadamente os bens que são ou devem ser de todos – e particularmente a uma categoria desses direitos: o direito à *res publica* ou ao patrimônio econômico público". O autor relaciona a cidadania aos direitos dos cidadãos, inclusive ao direito republicano. A ideia de uma cidadania plena se completa quando acrescentamos aos direitos civis, políticos e sociais os direitos republicanos. Nesse momento, o cidadão é obrigado a pensar no interesse público explícita e diretamente. Só assim terá condições de defender o patrimônio público em geral – cultural, ambiental, e econômico. Nesse momento, surge a indignação cívica contra as violências que sofre a *res publica* (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 118).

No entanto, segundo Campos (2005), na sociedade brasileira, por fatores estruturais e culturais associados a uma forte presença do Estado, há uma "subcidadania", com cidadãos subservientes que esperam a resolução das questões coletivas por meio da ação estatal. Na ótica da autora, o povo brasileiro demonstra uma grande vocação para ser ajudado, fato que conduz ao paternalismo, uma forma disfarçada de autoritarismo.

1 Artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Na mesma linha, Diniz (2001) assevera que, no caso do Brasil, atores estratégicos da ordem industrial em formação, como o empresariado e os trabalhadores urbanos, adquiriram suas identidades por meio do Estado e não através dos partidos políticos. Portanto, este processo de incorporação política seria, segundo a autora, subordinado à tutela estatal.

Bobbio (2004, p. 129) ressalta a importância do exercício da cidadania, afirmando que "a democracia moderna repousa na soberania não do povo, mas dos cidadãos". O autor utiliza um conceito amplo e inclusivo de cidadão, não dizendo respeito somente aos burgueses, nem aos cidadãos do conceito aristotélico, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, que, mesmo numa democracia, são minoria.

Nogueira (2004) corrobora esse pensamento, ao afirmar que cidadãos ativos são personagens vitais da democracia, devendo ser constantemente "criados" e "organizados" pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação. A política democrática não pode ser concebida sem participação, representação e institucionalização, tanto quanto uma ideia de limitação do poder coercitivo do Estado.

No contexto de uma cidadania mais ativa, emerge a importância da participação de seus membros, ressaltada por Figueiredo (2002), para quem a participação cidadã na condução dos negócios do Estado deve ser entendida da for-

ma mais ampla possível, envolvendo a dimensão da cidadania ligada à titularidade de direitos e ao sentimento de pertencer a uma determinada comunidade, bem como à preocupação com a *res publica* (republicanismo).

DEMOCRACIA, REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO

Não obstante a inclusão de novos atores no processo político, Bobbio (2004) aponta a existência de uma crise de participação popular nos Estados democráticos, decorrente de três razões principais:

- a) a participação culmina, na melhor das hipóteses, na formação da vontade da maioria parlamentar; mas o parlamento não é mais o centro do poder real, mas apenas uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar;
- b) ainda que o parlamento fosse o órgão do poder real, a participação popular limita-se a legitimar, a intervalos de tempo longos, uma classe política restrita que busca a autoconservação, cada vez menos representativa;
- c) em uma eleição, a participação é distorcida, manipulada, pela propaganda de poderosas organizações religiosas, partidárias, sindicais etc.

A participação popular deveria ser eficiente, direta e livre e, segundo o autor, não possui nenhuma destas características mesmo nas de-



mocracias mais evoluídas. Da soma destes três *deficits* de participação popular nasce o fenômeno mais grave da crise – a apatia política – caracterizada pela despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários.

Santos (2007) ressalta a perspectiva histórica como fator explicador do *deficit* de participação política no caso brasileiro, com poucos momentos de efetiva participação popular na história do país, rejeitando uma análise que atribui os problemas à cultura do recolhimento individualista e ao apoliticismo, comuns em democracias ricas.

Na visão de Avelar (2004), a maioria da população é pouco ativa politicamente, conformista e, no geral, desencantada com a política. Em alguns casos, porque não se sente qualificada para participar; em outros, porque não acredita que a política possa melhorar sua vida.

Nogueira (2004) corrobora esta visão, asseverando que os cidadãos deixaram de acreditar no Estado, nos parlamentares e nos partidos, que terminaram por lhes parecer como forças hostis e pouco compreensíveis.

Não obstante as elevadas taxas de comparecimento nas eleições, o eleitorado brasileiro não costuma relacionar-se frequentemente com seus representantes, sendo diminuto o número de contatos entre mandantes e mandatários de postos legislativos (SANTOS, 2007).

A valorização da cidadania e efetivação do projeto democrático passam, segundo o autor, pela valorização da sociedade civil. Nas palavras de Nogueira (2004, p. 102),

Isso quer dizer que precisamos de uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, libertando-a das amarras reducionistas e repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do

universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado.

Experiências importantes no sentido de materializar mecanismos de participação da sociedade na decisão e implementação de políticas públicas têm sido concretizadas na administração pública brasileira, notadamente na esfera municipal, como conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo (MENDES, 2007).

No entanto, a autora aponta a existência de uma crise nos mecanismos de representação política tradicional, não só no Brasil, mas nas democracias modernas em geral, que afeta a legitimidade e eficácia da própria democracia. A representação política característica das democracias modernas não assegura que haja representatividade, ou seja, correspondência entre as ações dos representantes eleitos e a vontade dos representados (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Para Miguel (2006), a própria expressão "democracia representativa" encerra uma contradição, uma vez que se trata de um governo do povo e o povo não estará presente no processo de tomada de decisão.

Arato (2002, p. 92) aponta para o problema da desconexão entre a vontade de representantes e representados, afirmando que "representantes, de forma diversa de delegados e embaixadores, não têm instruções restritas e podem realmente violar as promessas e programas e ainda assim serem reeleitos". Na ótica do autor, há um hiato entre representantes e representados nas democracias modernas, minimizado pelos direitos atribuídos aos cidadãos, sem os quais haveria risco de transformação da democracia em uma nova forma de autocracia.

No Brasil, na ótica de Benevides (2003, p. 129), há uma democracia semidireta, princípio ex-



presso no primeiro artigo da Carta Magna de 1988, que enseja o exercício do poder pelo povo, através de representantes eleitos ou diretamente. A autora esclarece que "a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta".

Ela aponta ainda três institutos que foram aprovados para assegurar a participação popular direta e diminuir o distanciamento entre cidadãos e gestores eleitos: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa².

À questão da desconexão entre representantes eleitos e eleitores na democracia representativa, Manin *et al.* (2006) acrescenta o problema da grande assimetria de informações verificada entre representantes e representados.

Bandeira (2005b) destaca a importância da disponibilização de informações à sociedade por parte dos gestores públicos, no sentido de prestar contas de suas ações e de conferir maior transparência à gestão.

A autora destaca que,

No cenário digital as tecnologias de informação e comunicação (TICs) se apre-

sentam como instrumentos hábeis para que os atores sociais possam exigir dos representantes da administração pública que gerenciem os órgãos estatais de forma transparente (BANDEIRA, 2005b, p. 3).

Ressaltando a importância da informação para o exercício da democracia, Manin *et al.* (2006) asseveram que "precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos – agências de prestação de contas".

Figueiredo (2002) também salienta a grande dificuldade de a sociedade avaliar as ações dos gestores públicos em função da ausência de informações tempestivas, suficientes e confiáveis, destacando a necessidade de que órgãos da administração pública supervisionem, controlem, apliquem sanções e, sobretudo, municiem a sociedade com informações acerca da conduta de seus representantes.

Quanto à importância da disponibilização de informações à sociedade, Torres (2007, p. 43) aponta a questão que envolve o processamento

| 2 Dispositivos insculpidos no artigo 14 da Constituição da República de 1988.

destas informações pelos cidadãos. Na maioria das vezes, na visão do autor, "as informações disponíveis são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo eleitor padrão". Essa questão, segundo o autor, é de difícil equacionamento e tem importantes reflexos, uma vez que dificulta e, no limite, inviabiliza o controle social, objetivo principal do esforço de transparência empreendido pela administração pública brasileira.

Outra importante questão levantada por Mendes (2007), na esteira do hiato entre representantes e representados apontado por Arato (2002), é a incipiência do processo eleitoral como mecanismo de controle da sociedade sobre os governantes eleitos.

Na ótica de Mendes (2007, p. 149):

As eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar a realização da vontade popular. Os mandatos, legislativo ou executivo, são períodos longos durante os quais os cidadãos ficam desprovidos de meios de avaliação, controle e sanção das ações de seus representantes.

A conexão entre governantes e governados deve ser interpretada, na visão de Mendes (2007), como um ato contínuo, renovado em períodos mais curtos ou a cada debate, e não apenas no julgamento final de uma série de ações realizadas pelos representantes eleitos ao longo de todo o mandato. Essa visão é corroborada por Campos (2005), para quem o processo eleitoral por si só não é ágil o suficiente para salvaguardar o interesse público. Segundo Miguel (2006), a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para o problema da desconexão entre a vontade de representantes e representados é a *accountability*. Para Arato (2002, p. 91), "a única conexão que a lei positiva [...] pode ofe-

recer é *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem".

ACCOUNTABILITY

Segundo Campos (2005), o termo *accountability*, embora não possua uma tradução precisa para o português, designa a responsabilidade de gestores governamentais e dos servidores públicos perante a sociedade e os órgãos de controle integrantes da própria burocracia, caracterizada pela obrigação de prestação de contas dos resultados de suas ações.

Na definição do Banco Mundial, *accountability*, de uma forma simples, significa tornar os gestores públicos responsáveis por suas ações (WORLD BANK, 1992).

Political leaders are ultimately responsible to their populations for government actions, and this means that there has to be accountability within government. How this happens varies widely in different countries, depending upon cultural characteristics, history, political institutions, administrative capacities, and the public's access to and use of information. (WORLD BANK, 1992, p. 13)

Já Miguel (2006, p. 167) define *accountability* como algo que se refere à "capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório". Segundo o autor, o conceito também abrange a prestação de contas dos representantes eleitos e o veredicto popular acerca desta prestação de contas.

Portanto, a *accountability* tem, como um de seus objetivos, a transparência da gestão no

setor público, no que se refere à veiculação de informação para a sociedade com vistas à efetivação na prática dos preceitos relativos à cidadania, conforme aponta Bandeira:

A noção de *accountability* não se perfaz como algo isolado e sim inserida em um contexto de cidadania participativa. O Estado representa um mecanismo para resguardar as estruturas de um país. Os atores sociais, por sua vez, informados das políticas públicas, se organizam em sua conjuntura sócio-econômica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais (BANDEIRA, 2005a, p. 6).

Na visão de Campos (2005), a *accountability* é uma questão de democracia. Há, segundo a autora, uma relação direta entre o estágio democrático de uma sociedade e o grau de interesse pela *accountability*. Nesse sentido, segundo a autora, a *accountability* tende a acompanhar valores democráticos como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Na literatura, a *accountability* é dividida em duas dimensões: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Segundo O'Donnell (1998), *accountability* horizontal é a existência no âmbito do aparelho estatal de uma rede de agências dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle permanente até

sanções legais em relação a atos e omissões de outros agentes ou agências da administração que, a princípio, sejam classificados como ilícitos.

Os Tribunais de Contas integram esta rede de organismos estatais citada por O'Donnell, sendo parte importante dos mecanismos de *accountability* horizontal, que passam a ser instrumentos imprescindíveis de fomento à ética e à transparência na gestão pública (FIGUEIREDO, 2002).

A rede de organismos estatais que têm por atribuição o exercício da *accountability* horizontal é composta, além dos Tribunais de Contas da União e equivalentes subnacionais, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, ambos dentro do sistema de freios e contrapesos, e do Ministério Público, órgão que deve realizar ações de fiscalização e tomar iniciativas visando ao interesse da sociedade (SACRAMENTO, 2005).

No que se refere à *accountability* vertical, O'Donnell (1998) a define como o conjunto de iniciativas que são levadas a cabo pela sociedade, de forma individual ou coletiva, com vistas ao controle daqueles que ocupam cargos estatais, quer tenham sido eleitos ou não. Campos (2005) ressalta a importância da *accountability* vertical, asseverando que a simples criação de mecanismos de controle burocráticos não se mostra suficiente para assegurar

a efetividade da responsabilidade dos gestores públicos. Nesse sentido, a autora afirma que o verdadeiro controle do governo só vai ocorrer efetivamente se suas ações forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Os Tribunais de Contas integram esta rede de organismos estatais citada por O'Donnell, sendo parte importante dos mecanismos de *accountability* horizontal, que passam a ser instrumentos imprescindíveis de fomento à ética e à transparência na gestão pública (FIGUEIREDO, 2002)

Na medida em que exercem ativamente o controle horizontal sobre outros órgãos da administração pública, os Tribunais de Contas podem também fomentar a *accountability* vertical, por meio de divulgação de informações acerca da gestão dos recursos públicos dos órgãos sob sua jurisdição (FIGUEIREDO, 2002). Na visão de Figueiredo (2002, p. 4-5), as Cortes de Contas possuem um importante papel neste sentido:

O trabalho dos Tribunais de Contas pode contribuir para trazer estes cidadãos para o debate, constituindo-se em garantidores de uma participação popular efetiva, notadamente na gestão fiscal.

(...)

Na realidade, a atuação dos Tribunais na promoção da ética e na garantia do exercício pleno da cidadania constrói uma via de mão dupla. Não só os Tribunais servem como provedores de informações e garantidores de que esses mecanismos de participação popular estejam sendo respeitados, como também os Tribunais se legitimam junto à sociedade, maximizando suas ações.

Nazareth e Conceição (2003) partilham dessa visão, asseverando que os Tribunais de Contas são importantes instrumentos na promoção e estímulo à dimensão vertical da *accountability* e que as perspectivas de atuação das Cortes de Contas nesse sentido ainda não estão inteiramente exploradas.

Anastasia e Melo (2002; *apud* SACRAMENTO, 2005) afirmam que os desempenhos dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical influenciam-se mutuamente. Dito de outra forma, o bom ou mau desempenho dos mecanismos de uma dimensão impacta positiva ou negativamente sobre a outra, e vice-versa.



RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

A primeira fase da pesquisa de campo consistiu na realização de entrevistas objetivando a coleta de informações acerca das experiências do TCU e do TCM-RJ em sua aproximação com a sociedade, bem como a identificação de possíveis estratégias que possam ser utilizadas com este propósito em outras Cortes de Contas. Neste sentido, procedeu-se à realização das entrevistas com 16 (dezesesseis) técnicos de nível superior daquelas instituições, com mais de cinco anos de experiência no exercício do controle externo, selecionados por critério de acessibilidade.

A segunda fase da pesquisa consistiu na aplicação de questionário respondido por técnicos da atividade de controle externo do TCE-RJ, visando à verificação da percepção destes técnicos quanto às estratégias identificadas na fase anterior.

Para tratamento dos dados obtidos por meio das entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo, assim definida por Bardin (1977; *apud* VERGARA, 2005, p. 15):

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de

descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Preliminarmente, procedeu-se à análise das entrevistas realizadas com os técnicos das duas Cortes de Contas, por meio da audição do conteúdo gravado e posterior transcrição de trechos considerados relevantes. Definiram-se como unidades de análise frases e parágrafos, onde se buscou a ocorrência de citações relevantes.

Da análise das entrevistas realizadas nessa primeira fase, extraiu-se, após a submissão dos resultados ao arbitramento de dois juizes com doutorado e conhecimento da área de controle externo, um total de 14 (quatorze) categorias, que correspondem a possíveis ações que os Tribunais de Contas podem implementar com vistas ao incremento do controle social sobre os gestores públicos, avaliadas pelos técnicos do TCE-RJ na fase seguinte da pesquisa.

Em uma combinação das abordagens quantitativa e qualitativa, utilizadas de forma complementar, conforme sugere Vergara (2005), as categorias foram selecionadas em função da frequência das citações e da relevância da ação proposta para o fomento ao controle social. As categorias obtidas são apresentadas na tabela 1.

Com base nas categorias construídas a partir das entrevistas realizadas no TCU e no TCM-RJ, elaborou-se o questionário estruturado aplicado no TCE-RJ, que contém uma questão acerca da efetividade das ações das Cortes de Contas no estímulo ao controle social e questões atinentes à aplicabilidade e efetividade de cada uma das ações subjacentes às categorias.

O instrumento aplicado contém a previsão de notas a serem atribuídas a cada uma das categorias, em função da relevância de cada uma

delas no estímulo ao controle social, em uma escala que varia de 1 a 4, com o objetivo de se verificar quais são as categorias mais relevantes na percepção dos técnicos do TCE-RJ. Foram consideradas muito relevantes as iniciativas que obtiveram notas médias iguais ou superiores a 2,5. Evitou-se no questionário o uso de escala com número ímpar de níveis, em razão de uma possível tendência dos respondentes em atribuírem como resposta a nota central da escala.

O questionário em tela foi aplicado em 20 (vinte) técnicos que atuam na atividade de controle externo do TCE-RJ, com mais de cinco anos de experiência na função, selecionados por critério de acessibilidade.

Os dados oriundos da aplicação deste questionário foram tratados por meio de estatística descritiva, tendo sido definidos percentuais relativos à efetividade de cada uma das ações e médias subjacentes à relevância de cada uma delas.

Quanto à resposta à primeira questão formulada, que dizia respeito à efetividade da atuação do TCE-RJ como agente de fomento ao controle social exercido pela sociedade sobre os gestores públicos, verificou-se que 100% dos respondentes acreditam que aquele Tribunal possa atuar com sucesso nesse sentido. Esta visão corrobora o que fora apontado por Silva, E. (2006), Manasses e Guimarães (2003) e Figueiredo (2002), este último descrevendo os Tribunais de Contas como órgãos cuja atuação se pauta por uma perspectiva republicana, classificando-os como "verdadeiras agências de *accountability*".

No que tange às questões decorrentes das categorias de análise, observou-se que, no cômputo geral, as possíveis medidas a serem adotadas pelo TCE-RJ foram consideradas efetivas no estímulo ao controle social, com média total de aprovação de 90,4%.

As notas por categoria obtidas na aplicação do

Tabela 1: Categorias de análise obtidas nas entrevistas

<i>Categoria</i>	<i>Descrição</i>
<i>A</i>	Realização de auditorias na natureza operacional e posterior divulgação para a sociedade, em linguagem de fácil compreensão para o cidadão comum.
<i>B</i>	Criação de Ouvidoria para receber denúncias, reclamações e sugestões.
<i>C</i>	Maior divulgação das decisões do Plenário do Tribunal de Contas, em linguagem acessível ao cidadão, e divulgação do próprio Tribunal, por meio de marketing institucional.
<i>D</i>	Pesquisas nas comunidades locais para verificação de necessidades, com o objetivo de orientar a seleção de trabalhos pelo Tribunal.
<i>E</i>	Determinações aos gestores para que divulguem indicadores e informações gerenciais do andamento de políticas públicas, para permitir o acompanhamento pela sociedade.
<i>F</i>	Maior integração do Tribunal de Contas com outros atores importantes, como o Poder Legislativo, o Ministério Público e a imprensa.
<i>G</i>	Maior divulgação dos canais existentes para a realização de denúncias e do próprio mecanismo de denúncia.
<i>H</i>	Ações diretas do Tribunal de Contas junto à sociedade civil, como audiências, palestras, debates sociais, em locais como escolas, associações de moradores, dentre outros.
<i>I</i>	Visitas técnicas, com relatórios e trâmite simplificados, e posterior divulgação para a sociedade sobre o funcionamento de um órgão ou política pública.
<i>J</i>	Diminuição do formalismo para a aceitação e trâmite de denúncias, consultas e pedidos de informação.
<i>K</i>	Produção de material didático, como cartilhas temáticas, com linguagem fácil e acessível ao cidadão comum, contendo informações sobre temas específicos, como saúde, meio ambiente, FUNDEB ou política habitacional.
<i>L</i>	Disponibilização de meios adicionais de coleta de sugestões, reclamações e denúncias, como caixas de sugestões em órgãos e espaços públicos.
<i>M</i>	Reformulação do <i>site</i> na Internet com informações sobre controle social e dados que permitem ao cidadão o efetivo acompanhamento de políticas públicas e ações dos gestores, bem como informações da execução orçamentária dos jurisdicionados.
<i>N</i>	Palestras e capacitação para membros de conselhos temáticos que exerçam o controle de políticas públicas, como conselhos municipais de saúde.

Fonte: Elaboração do autor.

questionário nos técnicos do TCE-RJ, relativas à percepção da relevância da ação correspondente, encontram-se evidenciadas na tabela 2.

Considerando uma possível priorização pelos Tribunais de Contas das ações de estímulo à *accountability* vertical, procedeu-se à ordenação das ações em grau decrescente de relevância, segundo a percepção dos técnicos do TCE-RJ. As ações representadas pelas categorias "A", "B" e "N" foram consideradas as mais relevantes pelos técnicos do TCE-RJ, com médias de 3,65, 3,50 e 3,45, respectivamente (tabela 3).

No que se refere à categoria "A", que designa

a realização de auditorias de natureza operacional e posterior divulgação para a sociedade em linguagem de fácil compreensão para o cidadão comum, verificou-se percentual de aprovação de 100% pelos técnicos do TCE-RJ. A medida foi considerada a mais relevante, com nota média de 3,65, conforme citado anteriormente.

O resultado obtido neste item do questionário corrobora a visão de Silva, E. (2006), para quem a divulgação de informações à sociedade acerca de políticas públicas e programas de governo auxilia o cidadão no processo de escolha

Tabela 2: Médias (variando de 1 a 4) obtidas por categoria quanto à percepção da relevância da ação correspondente

Categoria	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	Média	
A	4	4	2	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3	4	4	2	4	4	3,65	
B	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	2	3	3	1	3	4	4	3	4	3,50
C	4	3	2	4	4	3	2	4	3	3	4	3	2	3	3	3	3	1	4	4	3,10	
D	3	2	1	1	2	1	1	1	3	4	2	4	3	4	1	4	1	4	2	2	2,30	
E	4	4	1	4	1	4	3	1	1	4	4	1	2	4	1	3	4	2	4	4	2,80	
F	4	3	3	4	4	4	2	4	3	2	4	3	4	4	3	2	1	4	4	2	3,20	
G	4	4	4	4	3	4	1	4	4	4	4	2	3	3	1	3	3	4	2	4	3,25	
H	4	2	2	4	2	3	4	1	3	4	3	2	2	2	4	2	4	3	3	4	2,90	
I	4	4	3	4	2	4	1	1	2	3	1	3	2	4	1	4	1	1	3	3	2,55	
J	2	3	4	4	3	1	1	4	4	4	1	4	3	1	1	3	2	4	2	4	2,75	
K	2	3	2	4	2	4	4	1	2	4	3	1	3	3	1	2	3	3	3	4	2,70	
L	3	2	4	4	1	1	1	4	3	4	2	2	3	1	1	1	1	1	2	1	2,10	
M	4	4	1	4	3	4	3	4	1	3	4	2	4	4	1	1	3	4	2	4	3,00	
N	4	4	1	4	1	4	4	4	3	4	4	4	4	4	2	4	4	3	3	4	3,45	

Fonte: Elaboração do autor, com base no questionário aplicado nos técnicos do TCE-RJ.

Tabela 3: Médias obtidas por categoria em ordem decrescente de relevância

Categoria	Média
A	3,65
B	3,50
N	3,45
G	3,25
F	3,20
C	3,10
M	3,00
H	2,90
E	2,80
J	2,75
K	2,70
I	2,55
D	2,30
L	2,10

Fonte: Elaboração do autor, com base na tabela 2.

dos governantes. Neste sentido, Figueiredo (2002, p. 4) assevera que as Cortes de Contas são os órgãos mais aparelhados para serem os provedores de informações aos cidadãos "ca-

pazes de lastrear as suas decisões na hora da escolha dos governantes e consequente avaliação de sua gestão".

Outra medida nesse sentido com ampla aprovação pelos respondentes, referente à categoria "M", é a reformulação da página do TCE-RJ na Internet, com a inclusão de informações sobre controle social e dados que permitam ao cidadão o efetivo acompanhamento de políticas públicas e ações dos gestores, bem como informações da execução orçamentária dos jurisdicionados, com um percentual de 100%. A ação proposta obteve média de 3,0 quanto à sua relevância no estímulo ao controle social.

Outra medida proposta com a finalidade de disponibilizar informações à sociedade, relativa à categoria "E", refere-se à orientação para que nos trabalhos de auditoria, sempre que possível, seja determinado aos gestores que divulguem indicadores e informações gerenciais do andamento de políticas públicas, a fim de permitir seu acompanhamento pelos cidadãos. Esta iniciativa contou com um percentual de aprovação de 75% no questionário aplicado no TCE-RJ e nota média de 2,80 quanto à relevância da ação no estímulo ao controle social, na percepção dos respondentes.

A categoria "C" revela uma necessidade de maior divulgação das decisões do Plenário dos Tribunais de Contas, em linguagem acessível ao cidadão comum, e divulgação dos Tribunais e de suas atribuições, por meio de *marketing* institucional. Esta ação de fomento ao controle social teve 100% de aprovação quanto à sua efetividade para tal fim e obteve nota média de 3,10 quanto à percepção de sua relevância.

A criação de uma Ouvidoria no TCE-RJ para recebimento de denúncias, reclamações e sugestões, medida relativa à categoria "B", é vista como um mecanismo capaz de estimular o cidadão a participar do controle da *res publica* pela totalidade dos respondentes, ou seja, é considerada efetiva por 100% dos técnicos que responderam ao questionário. Esta medida de estímulo ao controle social foi considerada muito relevante pelos respondentes, tendo obtido nota média de 3,50, a segunda maior nota média dentre as quatorze categorias integrantes do questionário.

Neste sentido, diversos autores, como Siqueira

Cunha (2000), Delmondes (2005), Figueiredo (2002) e Nazareth e Conceição (2003) destacam a Ouvidoria como importante canal entre os órgãos públicos e a sociedade. Segundo os autores, no caso das Cortes de Contas, este canal permite e estimula a participação cidadã no controle e aperfeiçoamento da gestão pública.

Outra forma de fomento ao controle social que se destacou e que pode ser utilizada pelo TCE-RJ, representada pela categoria "N", é a realização de palestras e capacitação para membros de conselhos temáticos que exerçam o controle social de políticas públicas, com percentual de aprovação de 100% dos respondentes ao questionário e nota média de 3,45, tendo sido considerada uma das três ações mais relevantes neste sentido.

Esta forma de estímulo ao controle social pelo TCE-RJ se dá por meio do fortalecimento de instituições que o exercem de forma direta, como os conselhos temáticos de políticas públicas, cuja importância foi ressaltada por Azevedo e Anastasia (2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura pesquisada revelou um *deficit de accountability* na sociedade brasileira, decorrente de fatores de ordem estrutural e cultural associados a uma forte presença do Estado, que induz a uma "subcidadania", em que os cidadãos aguardam a resolução de questões coletivas por meio da ação estatal, consoante o apontado por Campos (2005).

Esta debilidade, somada à fragilidade verificada em importantes atores da democracia, como os partidos políticos e integrantes da sociedade civil organizada, levam, em muitos casos, a desvios dos gestores públicos no sentido de perseguirem o interesse público ou, ainda, ao insulamento burocrático, com a formação na administração pública de ilhas de burocracia imunes ao controle da sociedade.

O mecanismo de eleições periódicas como forma de *accountability* e garantia de responsividade dos gestores revela-se insuficiente, tendo em vista as fragilidades do processo de representação, o longo interstício de tempo entre as eleições e o fato de que sua efetividade é menor sobre a burocracia estatal, havendo maior influência sobre os representantes eleitos.

Neste contexto, emerge a necessidade de que formas complementares de *accountability* sejam fortalecidas e estimuladas, e até mesmo de que o processo eleitoral como instância de *accountability* seja aprimorado, com o provimento de informações à sociedade para que esta possa realizar melhor a sua escolha nos certames eleitorais.

Verificou-se na literatura compulsada a percepção de que os Tribunais de Contas são instituições capazes de fomentar o controle social sobre os gestores públicos, numa perspectiva republicana, sendo classificados por Figueiredo (2002) como "verdadeiras agências de *accountability*".

Nesse sentido, o presente estudo objetivou a propositura de ações concretas pelas quais os Tribunais de Contas possam induzir cidadania e fomentar o controle social exercido sobre os gestores públicos e a burocracia estatal.

Com base na literatura pesquisada e nos resultados da pesquisa empírica realizada com técnicos do TCE-RJ, conclui-se que as Cortes de Contas das diversas esferas governamentais podem ter uma ação efetiva no estímulo à participação da sociedade com vistas ao incremento do controle, no sentido amplo, das ações e políticas implementadas pelos gestores públicos.

O presente artigo sugere um conjunto de quatorze medidas que podem ser adotadas pelos Tribunais de Contas no sentido de recrudescer a dimensão vertical da *accountability*, atingindo um novo patamar em sua missão constitucional, uma vez que as dimensões da *accountability* tendem a se reforçar mutuamente, de acordo com autores estudados, como Torres (2007) e Anastasia e Melo (2002; *apud* SACRAMENTO, 2005).

Dentre as ações propostas consideradas relevantes pelos entrevistados, des-

tacam-se a criação de uma Ouvidoria no TCE-RJ, para o recebimento de denúncias, reclamações e sugestões sobre as administrações públicas e sobre a atuação do próprio órgão; a realização de auditorias operacionais sobre órgãos e programas governamentais e posterior divulgação dos resultados à sociedade, em linguagem simples e acessível ao cidadão comum; e, ainda, uma maior divulgação das Cortes de Contas, suas decisões e das próprias instituições, por meio de *marketing* institucional, também em linguagem simples.

A redução do formalismo de procedimentos como consultas e denúncias às Cortes de Contas também foi apontada como ação fundamental no sentido de estimular o cidadão e os gestores a interagirem com os Tribunais, sendo importantes componentes neste processo a aceitação de informações relevantes de fontes anônimas e a maior disponibilização de canais para tal fim.

Surge, ainda, como possível medida de estímulo ao controle social, a realização de ações diretas pelos Tribunais de Contas junto à sociedade, notadamente a sociedade civil organizada, em palestras, debates e audiências em instituições como escolas, ONG e associações de moradores. As ações diretas nesse sentido podem fazer uso de materiais de cunho didático e informativo, como cartilhas temáticas, com linguagem fácil e acessível ao cidadão comum, contendo informações sobre temas específicos, como saúde, educação, meio ambiente ou controle social.

O estímulo à participação cidadã no controle da *res publica* passa também pela reformulação de um importante canal de comunicação entre os Tribunais de Contas e a sociedade – seus *sites* na Internet, com informações sobre controle social e dados que permitam aos cidadãos o acompanhamento das ações dos gestores, bem como informações da execução orçamentária dos órgãos jurisdicionados.

Este canal pode ser utilizado, por outro lado, também para a obtenção de informações, por meio da Ouvidoria, informações estas que podem ser utilizadas como insumos nos trabalhos de auditoria realizados.

A busca de informações na sociedade pode ainda auxiliar os Tribunais de Contas na fase de seleção e planejamento de auditorias, a partir do conhecimento acerca da satisfação dos usuários das políticas e serviços públicos e da carência das comunidades locais em determinada área da ação estatal. Verificou-se que o efetivo controle da administração pública depende ainda de uma maior integração entre as Cortes de Contas e outros atores relevantes da democracia brasileira, como os Poderes Legislativos, o Ministério Público e a imprensa.

A atuação específica voltada para os conselhos temáticos de políticas públicas, notadamente na esfera municipal, por meio de sua capacitação, conscientização dos membros e fiscalização direta de sua composição

paritária e de seus aspectos operacionais também contribui para o aperfeiçoamento do controle social exercido por estes órgãos e das políticas públicas sob sua fiscalização.

Por fim, ressalte-se que algumas importantes variáveis relativas ao efetivo exercício do controle social, constatadas neste estudo, situam-se fora do alcance do TCE-RJ, estando além da sua esfera de atuação, como o grande *deficit* educacional existente em nosso país e fatores de ordem estrutural e cultural em nossa sociedade que obstaculizam o crescimento da dimensão vertical da *accountability*. No entanto, o TCE-RJ vem dando sua contribuição nesse sentido com medidas como a criação de sua Escola de Contas e pode contribuir ainda mais por meio da conscientização para a cidadania e divulgação de informações diretamente à sociedade, conferindo ampla transparência à administração pública, numa perspectiva republicana.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, *Cadernos ENAP*, n. 10, p. 6- 49, 1997.
- ALBUQUERQUE, Frederico Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo. n. 55, p. 85-103, 2002.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, *accountability* e responsividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo. v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002.
- BANDEIRA, Aline A. O controle da informação no Estado brasileiro e a *accountability*. In: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., 2005a, Salvador. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AlineBandeira.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2008.
- _____. Informação e exercício da *accountability*. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 6., 2005, Salvador. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2008.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1º ago. 2007.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. Cidadania e *res publica*: a emergência do direito republicano. *Revista de Filosofia Política – Nova Série*, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997.
- _____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo. n. 45, p. 49-95, 1998.
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista Gestão Pública e Controle Externo*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 381-421, 2005.

- DELMONDES, Edna. *Por que criar Ouvidorias nos Tribunais de Contas?* 2005. Disponível em: <http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=47>. Acesso em: 13 maio 2008.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*: o caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2008.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>. Acesso em 12 jul. 2008.
- MALDONADO, Maurílio. *Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos*: desenvolvimento no Estado brasileiro. 2003. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/staticfile/ilp/separacao_de_poderes.pdf>. Acesso em 6 fev. 2008.
- MANASSES Simone; GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. A experiência do Tribunal de Contas do Paraná no estímulo ao controle social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/manaspor.pdf>. Acesso em 15 dez. 2007.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2008.
- MENDES, Denise Cristina Vitale. Representação política e participação: reflexões sobre o deficit democrático. *Revista Katalysis*. Florianópolis: UFSC, vol. 10, n.º 2, p. 143-153, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 25, p. 165-175, 2006.
- NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva; CONCEIÇÃO, Jorge Henrique Muniz da. A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Ruy Barbosa no controle social dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0047721.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2008.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal*. 1998. Disponível em <<http://www.siembrademocracia.org.pe/biblio/odonnell.pdf>>. Acesso em 3 ago. 2007.
- PECI, Alketa; COSTA, Frederico Lustosa da. Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 191-207, maio/jun. 1999.
- PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 46, 2008. Disponível em <www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=476>. Acesso em: 9 jul. 2008.
- SACRAMENTO, Ana Rita da Silva. *Lei de Responsabilidade Fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo*: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.
- SANTOS, Luis Alberto dos *et al.* Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: *Prêmio Serzedello Corrêa 2001 - monografias vencedoras*. Brasília: TCU, 2002. p. 211-308.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O paradoxo de Rousseau*: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.
- SILVA, Eliane de Souza. *Auditoria operacional*: um instrumento de controle social. 2006. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2008.

- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.
- SIQUEIRA CUNHA, Luciana Gross. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2000, Petrópolis (RJ). Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt12/00gt1234.doc>>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- SOBRAL, Filipe; PECCI, Alketa. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- WORLD BANK. *Governance and development*. 1992. Disponível em <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 29 abr. 2008.