

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

DIONES GOMES DA ROCHA

**As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no Auxílio ao Exercício do
Controle Social sobre a Administração Pública.**

SÃO PAULO

2017

DIONES GOMES DA ROCHA

**As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no Auxílio ao Exercício do
Controle Social sobre a Administração Pública.**

Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: **Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.**

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO

2017

Rocha, Diones Gomes da.

As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no auxílio ao exercício do controle social sobre a administração pública / Diones Gomes da Rocha. - 2017.

240 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Tribunais de contas - Brasil. 2. Administração pública. 3. Fiscalização da administração pública. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.126.55(81)

DIONES GOMES DA ROCHA

As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no Auxílio ao Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública.

Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Linha de Pesquisa: **Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.**

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

Data de aprovação:

25 / 08 / 2017

Banca Examinadora:

Prof. Dr. **Marco Antônio Carvalho Teixeira**
Fundação Getúlio Vargas - FGV-EAESP

Prof^ª Dr^ª. **Maria Rita Garcia Loureiro Durand**
Fundação Getúlio Vargas - FGV-EAESP

Prof. Dr. **Robson Zuccolotto**
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof^ª. Dr^ª. **Vera Lucia Michalany Chaia**
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP

A meus pais (*in memorian*);
À minha irmã, Luana (*in memorian*);
Ao senhor Osvaldo (*in memorian*), por sua maneira gentil e cordial;
À minha esposa, pelo apoio constante;
Aos meus irmãos, mesmo longe, uma presença marcante;
Aos meus professores de toda uma vida, por seus ensinamentos e dedicação;
Aos meus amigos pelo importante incentivo.

AGRADECIMENTOS

Como a vida, o doutorado é uma dessas empreitadas que pensamos ser uma caminhada solitária. Entretanto, os desafios que a todo instante se descortinam faz-nos perceber que caminhar sozinho é uma ilusão. Sempre precisamos e precisaremos da mão de alguém. Portanto, a consecução do mais simples empreendimento humano seria inatingível, não fosse o apoio coletivo.

Tenho, pois, a honra e o dever de agradecer a todas as pessoas que direta ou indiretamente tornaram a minha jornada mais fácil e realizável. Começo agradecendo ao Prof. Gileno Fernandes Marcelino, meu orientador de Mestrado na Universidade de Brasília e amigo muito especial que, mesmo antes da conclusão do curso de mestrado, já me incentivava a fazer o doutorado.

Gostaria de agradecer a todos os Professores do Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo por seus ensinamentos e apoio. De maneira especial, gostaria de render homenagem aos Professores Ciro Biderman, Eduardo Henrique Diniz, Francisco Cesar Pinto da Fonseca, Maria Rita Garcia Loureiro Durand, Mário Aquino Alves, Marlei Pozzebon, Marta Ferreira Santos Farah, Natasha Borges Sugiyama, Peter Kevin Spink, Fernando Abrucio, Fernando Burgos e Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes.

Da mesma forma, de maneira muito especial, gostaria de agradecer ao Prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira, meu orientador, por todo seu apoio durante o doutorado. Pessoa de trato fácil e sempre disposto a ajudar. Para mim, uma honra e uma alegria em tê-lo como orientador. O mesmo digo de sua eficiente e profissional assistente, Nívea Omena, que sempre me atendeu com carinho e simplicidade.

Também gostaria de expressar minha gratidão à Professora Eva Campos Domínguez, da Universidade de Valladolid, Espanha, por suas orientações e apoio durante o meu estágio doutoral naquela Universidade.

Gostaria, agora, de expressar o meu reconhecimento a todas as pessoas que dão o suporte necessário e imprescindível para que a FGV possa ter seu nome sempre em destaque. Assim, gostaria de agradecer a essas pessoas que com eficiência e profissionalismo, na maioria das vezes, de maneira anônima, propiciam toda a tranquilidade para a existência de um ambiente harmonioso e propenso à aprendizagem. A vocês, muito obrigado!

Não poderia deixar de agradecer aos meus companheiros do doutorado e do mestrado. A convivência com essas pessoas ilustres muito contribuiu para o meu êxito. Quantas vezes, cansado, depois de uma aula, buscávamos uns aos outros para nos confortar e buscar abrigo. As discussões surgidas nesses encontros, sempre acaloradas, fez-me ver o quanto este nosso sofrido país pode se beneficiar de mentes tão brilhantes. Dessa forma, agradeço humildemente aos meus companheiros de curso Adriano, Carminha, Caio, Carlos, Catherine, Fábio Grigoletto, Fábio Andrade, Fernanda, Fernando Setti, Irina, Maria Camila, Mariana, Raquel, Roberto Seracinsk, Samira, Tamara, Tatiana, Thomaz, Wanderson, Alvaro, Eros, Manuel, Ana Diniz, Adriana e Yan. O mesmo vale para os companheiros da Universidade de São Paulo, Robson Zuccolotto e Janilson Suzart. Estes, desde minha primeira aula como aluno “avulso”, sempre me brindaram com palavras de incentivo e apoio.

Também não poderia me furtar a agradecer aos meus irmãos e aos pais da minha esposa, Olavo Caetano e Voinice Serra. O apoio que me deram durante todo o curso foi primordial para que eu chegasse aqui hoje. Principalmente quando perdi a minha querida irmã, Luana Rocha, em meio a um dos mais difíceis semestres do nosso curso. A vocês, meu reconhecimento e carinho.

De igual forma, gostaria de agradecer ao Tribunal de Contas da União, na pessoa de algumas pessoas que tornaram a minha labuta mais fácil. Dessa forma, rendo minhas homenagens aos meus companheiros de trabalho, Geovani Ferreira de Oliveira, Cleber Silva Campos e Lia de Castro. Também não posso me olvidar do apoio incontestado do então Secretário-Geral Adjunto da Secretaria-Geral de Controle Externo, Felício Ribas e do Secretário da Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado de São Paulo, Hamilton Caputo. Estendo esses agradecimentos aos integrantes do Instituto Serzedello Corrêa e da Biblioteca Ministro Ruben Rosa, pela forma diligente e tempestiva com que sempre me atenderam.

Agradecimento especial rendo às pessoas que, a despeito de pesada agenda, encontraram tempo para me receber e responder a todas as perguntas formuladas. Sem esse valioso apoio, a pesquisa poderia não ter sido exitosa. A essas pessoas, meus sinceros agradecimentos e consideração.

Não posso, também, me furtar a agradecer aos amigos de todas as horas que sempre se fizeram presentes ao longo dessa trajetória, seja com palavras de incentivo, seja proporcionando momentos prazerosos de ócio, fundamentais numa empreitada como esta. Agradeço, portanto, aos amigos Cleber e Adriana, Danilo e Fabíola, Edson e Carla, José Renato e Nice, Júnior, Lizandro e Raquel, Laércio e Patrícia, Nivaldo e Ângela, Orlando e Sandra, Paulo Sérgio e Liane, Paulo Nogueira, Paulinha, Luciano, Rodrigo e Fernanda; Rodrigo e Tatiana, Serginho (Japa) e Rita. A eles, meus sinceros agradecimentos pela amizade autêntica.

Também não posso me olvidar dos amigos que fizemos na Espanha durante o estágio doutoral e que fizeram daquele país a extensão de nossa casa no Brasil. Agradeço, pois, aos amigos Laura, Helena, Enrique (Quique) e Sandra, Susana e Mário, Miguel Angel e Emma, Maite, Alberto e Rosangela, Eduardo e Iracema, Flávio, Yanet e Angel.

Agradecimento especial dedico a minha querida e amada esposa Débora Cristina Caetano Rocha. Companheira de todas as horas e de uma vida inteira. Sem ela, possivelmente eu não teria chegado até aqui. Apoia-me desde o momento que soube da minha pretensão em realizar o doutorado. Viajou diversas vezes a São Paulo para que pudéssemos passar alguns momentos juntos. Abriu mão de seu trabalho para acompanhar-me um ano em meu estágio doutoral na Espanha, além de ter participado diretamente desta tese colhendo dados para a primeira fase da pesquisa empírica. A ela, meu reconhecimento mais profundo de gratidão e meu sentimento mais profundo de amor.

Não poderia, por fim, deixar de agradecer àquele que me permitiu transpor a todos os obstáculos e me fez chegar até aqui. Àquele que me fez saudável e sereno nos momentos mais difíceis e conturbados. A ti, Senhor Deus, muito obrigado.

Hoje, quando falamos de governo das leis pensamos em primeiro lugar nas leis fundamentais, capazes de estabelecer não tanto aquilo que os governados devem fazer, mas o modo como as leis devem ser elaboradas, sendo normas que vinculam, antes ainda que os cidadãos, os próprios governantes: temos em mente um governo das leis em nível superior, no qual os próprios legisladores estão submetidos a normas vinculatórias. Um ordenamento deste gênero somente é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares.

(Norberto Bobbio, 1984)

Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.

(Madison, 1787)

RESUMO

Para muitos críticos a democracia é apenas uma utopia. Outros, mais amenos em suas críticas, propõem aperfeiçoamentos no modelo democrático vigente nas sociedades contemporâneas. Dentre esses, maior inserção do cidadão na esfera pública a fim de que possa tomar parte nas decisões estatais, bem como controlar as ações de seus representantes. A literatura também tem demonstrado que o processo eleitoral não é suficiente para garantir que o representante atue no melhor interesse do representado. Para tanto, seriam necessários outros instrumentos que pudessem contribuir para a redução da assimetria informacional entre Estado-Sociedade, ou da distância representante-representado. Nesse contexto, os Tribunais de Contas ganham relevo, pois gozam de autonomia e independência e podem se converter em instrumentos importantes para o aperfeiçoamento do controle que a sociedade deve ou deveria exercer sobre os seus representantes. Entretanto, estariam esses Tribunais preparados para tal protagonismo, vez que precisariam ser permeáveis à sociedade e, ao mesmo, tempo proporcionar mecanismos para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública. Com base nessa premissa, este trabalho tem por objetivo analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, bem como se esses tribunais atuam de forma a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública. Trata-se de uma pesquisa descritiva que foi desenvolvida em duas fases. A primeira, eminentemente teórica, se recorreu à literatura para a construção de referencial que permitisse avaliar a permeabilidade dos TCs à sociedade e a sua potencial possibilidade de auxiliar o controle social. Em seguida, foi utilizada a técnica estatística *Multidimensional Scaling* (MDS) para criar mapas perceptuais de similaridade/dissimilaridades dos TCs a partir dos fatores/indicadores levantados. Por fim, realizou-se entrevistas com Conselheiros dos três TCs considerados mais similares e três considerados mais dissimilares. Os resultados, de maneira geral, evidenciaram que os TCs ainda são pouco permeáveis à sociedade e possuem poucos mecanismos para auxiliar ou facilitar o controle cidadão. Constatou-se, ainda, limitação de meios para participação social, reduzindo-se, basicamente, à Ouvidoria, ao Portal da Transparência e ao Serviço de Atendimento ao Cidadão. Identificou-se, porém, a forte influência da LRF e da LAI nos TCs. Isso pode significar mudanças futuras, mesmo incrementais, na direção da atuação dos TCs como fortes aliados ao aprimoramento da *accountability* vertical.

Palavras-Chave: Controle Social. Tribunais de Contas. Permeabilidade. *Accountability* vertical.

ABSTRACT

For many critics, democracy is a utopian enterprise. More moderate observers, on their turn, propose enhancements for the democratic models of contemporary societies. One of these proposals is to increase citizen insertion in the public sphere, so citizens may participate in State decisions and control the actions of public representatives. The literature has also shown that the process of elections is not enough to guarantee that political representatives will act in the best interest of their constituencies. To attain this aim, it would be necessary to reduce both the information asymmetries between State and society, and the distance between representatives and constituencies. Bearing this context in mind, the relevance of the Courts of Accounts must be highlighted, since they are autonomous and independent institutions that can become important instruments for enhancing the control that society must or should exert over its political representatives. But are these Courts prepared to play this leadership role, considering that they would need to be permeable to society while providing mechanisms to help and facilitate the exercise of social accountability over the public administration? Based on this premise, the aim of this work is to assess the permeability of Brazilian Courts of Accounts to the society, and whether these courts are working to facilitate the exercise of social accountability over the public administration. This descriptive research was developed in two stages. The first stage was a review of the theoretical literature on the theme, to build a framework for assessing the permeability of the Courts of Accounts to the society and their potential for enabling social control. This stage was followed by exercises of *Multidimensional Scaling* (MDS) that produced perceptual maps of similarities and dissimilarities among the Courts of Account based on the explored factors and indicators. Finally, a round of interviews was carried out with Councilors from the three Courts of Accounts found to be the most similar, and also from the three most dissimilar ones. The results generally show that Brazilian Courts of Accounts are still poorly permeable to society and count on few mechanisms to help and facilitate citizen control. They also show that the means of social participation are still limited, and are basically represented by the Office of the Ombudsman, the Transparency Web Portal and the Citizen Assistance Service. Yet, this study has identified a strong influence of the Fiscal Responsibility Law (LRF) and the Access to Information Law (LAI) at the Courts of Accounts. Although gradually, these elements can lead to future changes in terms of an increasingly prominent role of the Courts of Accounts as strong allies in the process of enhancing vertical accountability.

Keywords: Social Accountability. Courts of Accounts. Permeability. Vertical Accountability.

RESUMEN

Para muchos críticos la democracia es sólo una utopía. Otros, no tan duros en su crítica, proponen mejoras en el modelo democrático actual de las sociedades contemporáneas. Entre ellas, una mayor participación del ciudadano en la esfera pública con el fin de tomar parte en las decisiones del estado, así como controlar las acciones de sus representantes. La teoría también ha demostrado que el proceso electoral no es suficiente para asegurar que el representante actúe en el mejor interés de los representados. Por ello, se necesitan de otros instrumentos que puedan contribuir a la reducción de la asimetría informativa entre el Estado y la sociedad, o de la distancia representante-representado. En este contexto, los Tribunales de Cuentas ganan relieve, pues tienen autonomía e independencia y se pueden convertir en instrumentos importantes para la mejora del control que la sociedad debe o debería ejercer sobre sus representantes. Sin embargo, estos Tribunales estarán preparados para tal protagonismo ya que deben ser permeables a la sociedad y, al mismo tiempo, deben proporcionar mecanismos para auxiliar o facilitar el ejercicio del control social sobre la administración pública. Partiendo de esta premisa, este trabajo tiene por objetivo analizar la permeabilidad de los Tribunales de Cuentas brasileños a la sociedad, así como si estos Tribunales actúan para facilitar el ejercicio del control social sobre la administración pública. Se trata, por lo tanto, de una investigación descriptiva que se desarrolló en dos fases. La primera, eminentemente teórica, se recurrió a la teoría para la construcción de referencial que permitiese evaluar la permeabilidad de los TC a la sociedad y su potencial posibilidad de auxiliar el control social. A continuación, se utilizó la técnica estadística de *Multidimensional Scaling* (MDS) para crear mapas perceptuales de similitudes/disimilitudes de los TCs a partir de los factores e indicadores planteados. Finalmente, se realizó encuestas con los Consejeros de los tres TCs considerados más similares y de los tres más disimilares. Los resultados revelaron que, en general, los TCs son todavía poco permeables a la sociedad y poseen pocos mecanismos para auxiliar o facilitar el control ciudadano. Se observó, aún, la limitación de medios para la participación social, reducidos, fundamentalmente, a la Oidoría, al Portal de la Transparencia y al Servicio de Atendimento al Ciudadano. Se identificó, sin embargo, la fuerte influencia de la LRF y la LAI en los TCs. Esto puede significar cambios futuros, aunque incrementales, en la dirección de la actuación de los TCs como fuertes aliados al perfeccionamiento de la *accountability* vertical.

Palabras-Clave: Control Social. Tribunales de Cuentas. Permeabilidad. *Accountability* vertical.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Alguns requisitos de uma democracia.....	38
Figura 2. Principais pontos de interesse das diferentes correntes teóricas da democracia.	46
Figura 3. As quatro direções da transparência.....	57
Figura 4. Os diferentes mecanismos e recursos por meio do qual se dá cada tipo de accountability.	68
Figura 5. Accountability democrática.	71
Figura 6. Concepções e Conceitos sobre os termos Social Control, Controle Social, Social Accountability e Participação Social.....	86
Figura 7. O controle social sobre a administração pública: uma primeira aproximação às respostas.	90
Figura 8. Competências Constitucionais do TCU na CF/1988.	100
Figura 9. As transformações institucionais dos Tribunais de Contas brasileiros (1891-1988).	102
Figura 10. Tribunais de Contas subnacionais, segundo jurisdição e ano de criação.....	103
Figura 11. Princípios da prestação de contas.....	107
Figura 12. TCs membros da INTOSAI/OLASEFS.....	112
Figura 13. Permeabilidade ao controle social.....	114
Figura 14. Potencial auxílio ao controle social.	115
Figura 15. Dimensões e subdimensões dos indicadores.....	118
Figura 16. Número de perguntas por dimensão e subdimensão.	118
Figura 17. Discriminação das perguntas por dimensão e subdimensão.	119
Figura 18. Possibilidades de resposta.	121
Figura 19. Medidas de qualidade do ajuste da solução do MDS para o Stress e RSQ (DAF).	123
Figura 20. Entrevistas realizadas com Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros....	126
Figura 21. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Transparência e acesso à informação.	131
Figura 22. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Informação institucional.....	132
Figura 23. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Plano de auditoria.....	133
Figura 24. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Informações das autoridades que compõem os TCs.	134

Figura 25. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Informação sobre a gestão orçamentária e financeira.	136
Figura 26. Permeabilidade dos Tribunais de Contas – Participação cidadã na designação de ministros e conselheiros.	138
Figura 27. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Participação cidadã na elaboração do Plano de Auditoria.	139
Figura 28. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Participação cidadã no processo de auditoria/fiscalização.	140
Figura 29. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Participação cidadã no acompanhamento de recomendações e determinações advindas das auditorias realizadas.....	141
Figura 30. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Canais de atenção ao cidadão.....	141
Figura 31. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Prestação de contas pelo TC à sociedade.	142
Figura 32. Mecanismos de auxílio ao controle social - Página/guia na internet dedicada à cidadania.	144
Figura 33. Mecanismos de auxílio ao controle social - Capacitação da cidadania para o controle.	145
Figura 34. Mecanismos de auxílio ao controle social - Canais de interlocução com a sociedade.	146
Figura 35. Mecanismos de auxílio ao controle social - Prestação de contas dos órgãos e entidades públicos.	147
Figura 36. Mecanismos de auxílio ao controle social - Auditorias/fiscalizações realizadas.	148
Figura 37. Mapa tridimensional de permeabilidade unificada dos Tribunais de Contas brasileiros quanto às dimensões.	151
Figura 38. Mapa bidimensional de permeabilidade unificada dos Tribunais de Contas brasileiros quanto às dimensões.	153
Figura 39. Mapa tridimensional da dimensão Permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros ao controle social.	154
Figura 40. Mapa bidimensional da dimensão Permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros ao controle social.	155
Figura 41. Mapa tridimensional da dimensão Auxílio dos Tribunais de Contas brasileiros ao exercício do controle social.	156

Figura 42. Mapa bidimensional da dimensão Auxílio dos Tribunais de Contas brasileiros ao exercício do controle social	158
Figura 43. Distribuição das perguntas por categoria de análise.	159
Figura 44. Entendimento quanto ao papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira.	160
Figura 45. Percepção pelos Conselheiros quanto ao nível de transparência de seus respectivos Tribunais de Contas.	168
Figura 46. Percepção pelos Conselheiros quanto ao desenho institucional dos Tribunais de Contas brasileiros.	176
Figura 47. Percepção pelos Conselheiros quanto à importância do controle social para as atividades de fiscalização dos Tribunais de Contas.....	181
Figura 48. Percepção pelos Conselheiros quanto à permeabilidade dos Tribunais de Contas ao controle social.....	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Tribunais de Contas segundo as Dimensões Permeabilidade e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social (CS).....	128
Tabela 2. Ordenação dos TCs a partir da soma dos Itens Atendidos nas Dimensões Permeabilidade e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social.....	129
Tabela 3. Definição do número de dimensões a partir das Medidas de Ajuste e Stress.....	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALSCAL	Alternating Least Squares SCALing
ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União (Ministério da Transparência)
CGPP	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
CPP	Conselhos de Políticas Públicas
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBP	International Budget Partnership
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INICIATIVA TPA	Transparency, Participation and Accountability
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Multimentional Scaling
OLASEF	Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OBI	Open Budget Index
OS	Organizações Sociais
OSI	Instituto para Sociedades Abiertas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PROXSCAL	Proximity Scaling
RGF	Relatório da Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária

STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCs	Tribunais de Contas
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCMs	Tribunal de Constas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
WWW	World Wide Web

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
1.1 Contextualização e Definição do Problema	23
1.2 Objetivos	26
1.2.1 Objetivo Geral	26
1.2.2 Objetivos Específicos	27
1.3 Relevância do Estudo	28
1.3.1 Estruturação do Trabalho	29
2. REVISÃO TEÓRICA	31
2.1 Teoria Democrática – Uma visão geral	31
2.2 As Controvérsias Acerca da Democracia no Estado Contemporâneo:	34
2.2.1 A Visão Elitista de Democracia	34
2.2.2 A Visão Pluralista de Democracia	37
2.2.3 A Visão Legalista/Constitucional de Democracia	38
2.2.4 A Visão Participativa de Democracia	40
2.2.5 A Visão Deliberativa de Democracia	41
2.2.6 A Representação Política e a Democracia Representativa	43
2.2.7 Um Conceito Operacional de Democracia	49
2.3 Transparência e Democracia	52
2.3.1 Transparência e Sua Classificação	54
2.3.1.1 Transparência Quanto à Sua Direção	56
2.3.1.2 Transparência Quanto à Sua Variedade	58
2.3.1.2.1 Transparência de Evento versus de Processos	58
2.3.1.2.2 Transparência Retroativa versus em Tempo Real	59
2.3.1.2.3 Transparência Nominal versus Efetiva	60
2.4 Controle Democrático sobre a Administração Pública	61
2.5 Accountability, Classificação e Conceito	63
2.6 Controle Social e Participação Social: reposicionando o debate, precisando conceitos	72

2.6.1 Controle Social _____	72
2.6.2 Participação Social _____	79
2.7 Controle Social e os Tribunais de Contas Brasileiros _____	87
2.7.1 O Tribunal de Contas da União _____	94
2.7.1.1 Decreto nº 966-A/1890 – Criação do TCU _____	94
2.7.1.2 O TCU na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 e no Decreto nº 392/1896. _____	95
2.7.1.3 O TCU na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 e na Lei nº 156/1935. _____	95
2.7.1.4 O TCU na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 e na Lei nº 830/1949. _____	96
2.7.1.5 O TCU na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/1969. _____	97
2.7.1.6 O TCU na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. _	98
2.7.2 Os Tribunais de Contas Subnacionais _____	101
3. IDENTIFICANDO VARIÁVEIS DE PERMEABILIDADE E DE AUXÍLIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS AO CONTROLE SOCIAL _____	105
3.1 Permeabilidade e Auxílio dos Tribunais de Contas ao Controle Social __	105
3.1.1 Outros Instrumentos de fomento à Permeabilidade e de Auxílio ao Controle Social _____	110
3.2 Mensurando os Mecanismos de Auxílio e o Grau de Permeabilidade dos Tribunais de Contas ao Controle Social _____	112
4. METODOLOGIA _____	116
4.1 Visão geral da pesquisa _____	116
4.2 Pesquisa Teórica _____	117
4.3 Primeira Fase da Pesquisa Empírica: Construção do Mapa de permeabilidade e Auxílio _____	117
4.3.1 Coleta e Organização dos Dados _____	120
4.3.2 A Técnica Escalonamento Multidimensional (MDS) e sua Análise _____	121
4.4 Segunda Fase da Pesquisa Empírica: Entrevistas _____	123

5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	127
5.1 Visão Geral dos TCs Brasileiros após a Aplicação do Formulário de Perguntas	127
5.2 Dimensão Permeabilidade ao Controle Social	130
5.2.1 Transparência e Acesso à Informação	130
5.2.1.1 Página na Internet como Ferramenta de Acesso à Informação	131
5.2.1.2 Disponibilidade e Qualidade da Informação Relevante.	132
5.2.1.2.1 Informação Institucional	132
5.2.1.2.2 Informação sobre o Ciclo de Auditoria	133
5.2.1.2.3 Informação sobre Autoridades (ministros/conselheiros)	134
5.2.1.2.4 Informação sobre a Gestão Financeira e Orçamentária	135
5.2.2 Participação Cidadã	137
5.2.2.1 Participação Cidadã na designação de ministros/conselheiros	137
5.2.2.2 Participação Cidadã na Programação de Auditorias	139
5.2.2.3 Participação Cidadã no Processo de Auditoria	140
5.2.2.4 Participação Cidadã no Acompanhamento das Determinações e Recomendações	140
5.2.2.5 Canais de Atenção ao Cidadão	141
5.2.3 Prestação de Contas pelo TC à Sociedade	142
5.3 Dimensão Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	143
5.3.1 Transparência e Acesso à Informação	143
5.3.2 Auxílio ao Controle Social	144
5.3.2.1 Capacitação da Cidadania para o Controle	145
5.3.2.2 Canais de Interlocução com a Sociedade	146
5.3.3 Resultado das ações empreendidas pelos TCs	146
5.3.3.1 Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades Públicos	147
5.3.3.2 Auditorias/Fiscalizações Realizadas pelos TCs	148
5.4 Mapa de Permeabilidade e Auxílio ao Controle Social – Permeabilidade Unificada	149
5.5 Mapa da Dimensão Permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros	154
5.6 Mapa da Dimensão Auxílio ao Controle Social dos Tribunais de Contas brasileiros	156

5.7 Que Pensam as Autoridades dos Tribunais de Contas Selecionados	158
5.7.1 Quanto ao Papel dos TCs no Contexto da Democracia Brasileira	159
5.7.2 Quanto à Transparência	161
5.7.3 Quanto ao Desenho Institucional dos TCs Brasileiros	168
5.7.4 Quanto à Importância do Controle Social para as Atividades de Fiscalização dos TCs	176
5.7.5 Quanto à Permeabilidade dos TCs Brasileiros ao Controle Social	181
5.7.6 Quanto a Outros Fatores	188
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	192
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	202
APENDICES	213
APÊNDICE A – Formulário para elaboração do mapa de permeabilidade e de auxílio ao controle social pelos Tribunais de Contas brasileiros.	213
APÊNDICE B – Protocolo para realização da coleta de dados.	221
APÊNDICE C – Roteiro para realização das entrevistas com ministros/conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros.	240

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva apresentar uma breve contextualização do tema e a definição do problema de pesquisa. Ademais, fixa-se os objetivos gerais e específicos, e justifica-se os motivos que levaram o pesquisador a optar pelo tema desta pesquisa.

1.1 Contextualização e Definição do Problema

A discussão sobre controle e participação social está cada vez mais presente nas democracias contemporâneas. No Brasil, muitas vezes, tais vocábulos são utilizados como sinônimos, com certa primazia do segundo sobre o primeiro, e normalmente relacionado à participação do cidadão na tomada de decisão, especial ou primordialmente, nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas.

De maneira geral, a literatura insere o controle social como sendo parte da *accountability* vertical¹ (O'DONNELL, 1998). Todavia vários autores sustentam que o voto, mecanismo de controle disponível nesse nível de atuação, não é suficiente para fazer com que representantes eleitos e não eleitos atuem no melhor interesse de seus representados.

A fim de tornar o controle social mais efetivo e, ao mesmo tempo, permitir um acompanhamento que ultrapasse o momento eleitoral, alguns estudiosos têm apontado para a necessária parceria entre a sociedade e as organizações institucionalizadas de controle do Estado, classificados na literatura como órgãos que exercem a *accountability* horizontal² (O'Donnell, 1998).

¹ A *accountability* vertical: controle exercido de forma ascendente, isto é, a partir do cidadão em direção ao governante (O'Donnell, 1998).

² O'Donnell entende por *accountability* horizontal a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998).

Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 50), por exemplo, ao entender a representação como um dever de os representantes eleitos agirem no melhor interesse do povo, defendem que “a democracia necessita de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo, ‘*accountability agencies*’ [...] e que aperfeiçoe a clareza da responsabilidade a fim de tornar mais fácil ao cidadão recompensar ou punir os responsáveis”.

Grau (2000), por sua vez, afirma que, praticamente, inexistem indicações na literatura acerca de como tornar o controle social possível. De acordo com a autora, é de vital importância, para o funcionamento do controle social, a disponibilização de informação sobre os atos administrativos; a exigência de prestação de contas; e o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública. Com tais meios, entende Grau que pode haver maior eficácia do controle social, ainda que haja a necessidade de associação entre o controle social e o controle estatal para que este possa estender o limite da punição simbólica³ daquele. Ou, ainda, como ela apresenta: “O controle social para ser eficaz deve ter ‘dentes’, isto é, consequências jurídicas. Por isso, é necessário fortalecer as relações entre o controle social e o controle institucionalizado.” (Grau, 2000, p. 24).

Dentre, pois, as *accountability agencies* ou o controle institucionalizado, os Tribunais de Contas (TCs) podem cumprir o papel de agência de controle estatal capaz, como descrito na literatura, de auxiliar ou facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública, em face de suas competências, autonomia e independência. Com tais características, essas instituições podem desempenhar importante papel como agente independente disseminador de informações, como julgador das contas prestadas pelos representantes públicos e como garantidor, ou ao menos fiscalizador, do direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública.

Como se vê, boa parte das preocupações dos citados autores se configura na falta de informações e no não acesso a essas informações pelo cidadão, ou seja, na falta de transparência. Constatase, assim, que informação é um pressuposto básico para empoderamento do cidadão. Aliás, para Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 44), a *accountability* não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm

³ Punição simbólica: sanção sem efeito mandatório como, por exemplo, desaprovação pública. Sua eficácia depende da capacidade social de gerar escândalos ou protestos com alta ressonância (Grau, N. C., 2000).

informações incompletas. Mas como poderiam, então, mesmo com existência de informações independentes, os eleitores acompanhar o desempenho ou as ações de seus representantes no governo democrático?

De acordo com Bobbio (1984/2015, p. 134), pertence à natureza da democracia o fato de que “nada pode ficar confinado no espaço do mistério. Uma característica da democracia é de ser visível, dessa forma o governo democrático é o governo do poder público em público.”.

A visibilidade, ou melhor falando, a transparência, é um pressuposto importante para o aprimoramento democrático; isso se se pensa, é claro, o cidadão como a fonte de poder desse sistema. Nesse contexto, nas democracias contemporâneas, instituições independentes (*accountability* horizontal), com poder de supervisão, podem atuar no fortalecimento do eleitor (cidadão), ou, de acordo com a classificação de O’Donnell, no fortalecimento da *accountability* vertical.

Dentre essas instituições, os Tribunais de Contas (TCs) aparecem naturalmente como instituições capazes de interagir com os diversos grupos sociais, porquanto detentores da competência constitucional de controle, com prerrogativas para aferir a regularidade e a eficiência da gestão financeira das entidades da administração pública. Entretanto, os TCs ainda são instituições insuladas e pouco conhecidas no Brasil.

Emerge da discussão supra duas características essenciais e indispensáveis aos TCs brasileiros para atuarem como agências fortalecedoras da *accountability* vertical: (i) serem permeáveis à sociedade; e (ii) atuarem de forma a auxiliar ou a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

Essas características, entretanto, requerem formas diferentes de atuação dos TCs, uma vez que, por um lado, há a imperiosa necessidade de que eles se tornem visíveis e se submetam ao escrutínio do controle cidadão, por outro lado, devem desenvolver mecanismos que auxiliem ou facilitem o exercício do controle social sobre a administração pública, incluindo-se nesta tarefa, os próprios TCs.

Fazendo-se uma analogia ao Deus Jano⁴, a primeira característica desejável dos TCs corresponderia à face de Jano voltada para trás, que olha para dentro da instituição e se revela e se submete ao soberano: cidadão. A segunda característica desejável, ao contrário, corresponderia à face voltada para frente, para fora da instituição, aquela que fiscaliza a administração pública e cria instrumentos para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social.

Nesse contexto, pois, uma pergunta subsiste:

Quais as ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas brasileiros para se tornarem permeáveis à sociedade e, ao mesmo tempo, atuarem como auxiliares ou facilitadores do controle social sobre a administração pública?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Diante do problema proposto, estabelece-se como objetivo geral:

- ❖ Analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, bem como se esses tribunais atuam de forma a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

⁴ JANO (em latim Lanus) foi o deus romano das portas de entrada e saída. Em sentido figurado, esse deus de dupla face representa o princípio e o fim, a passagem do ano velho para o ano novo, e a ele deve o seu nome o mês de janeiro (lanuarius). Entre seus atributos são as chaves e o bastão de guardião. Seu templo tinha uma porta dupla que permanecia fechada em tempo de paz e se abria em época de guerra. Todas as ações importantes estavam sob sua proteção, como o início da sementeira e a colheita. Segundo a mitologia, os homens devem este deus a agricultura e as leis; o uso das primeiras embarcações e da moeda. Atualmente pensa-se que sua função originária foi tornar acessíveis as cidades cercadas por rios, ou seja, de construir pontes (Tradução livre). Maiores detalhamentos podem ser encontrados em Lurker, M. (1999). Diccionario de Dioses y Diosas, Diablos y Demonios. Tradução de Daniel Romero Álvarez. Editora: PAIDÓS, Barcelona. 428 p.

1.2.2 Objetivos Específicos

A fim de dar resposta ao problema posto pela pesquisa, particionou-se o objetivo geral em três objetivos específicos, que serão cumpridos de forma sequencial. O primeiro deles tem como objeto a construção de referencial que permita avaliar tanto a permeabilidade dos TCs à sociedade como o potencial dessas instituições para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social. Por essa razão, estabeleceu-se o primeiro objetivo da tese como sendo:

- 1) Identificar as principais variáveis ou fatores que possam ser utilizados para avaliar a permeabilidade dos TCs e o auxílio que essas instituições podem oferecer ao exercício do controle social sobre a gestão pública.

A partir das variáveis ou fatores identificados, buscar-se-á verificar como se caracterizam os TCs em relação a essas variáveis ou fatores, com o propósito de evidenciar o quão próximos ou afastados esses TCs estão uns dos outros. Por essa razão, estabeleceu-se o segundo objetivo específico como sendo:

- 2) Elaborar mapas de similaridades/dissimilaridades com base nas variáveis ou fatores identificados em normas e práticas internacionais, bem como nas normas brasileiras que regulam a transparência fiscal e o acesso à informação pública (LRF e LAI);

Por fim, de posse do conjunto de variáveis identificadas e dos mapas de similaridades/dissimilaridades, buscou-se compreender como as autoridades que compõem os TCs percebem o controle social, e como suas respectivas instituições têm atuado para se tornarem permeáveis à sociedade e para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública. Por essas razões, estabeleceu-se o terceiro e último objetivo específico como sendo:

- 3) Identificar, por meio de entrevistas, se a permeabilidade ao controle social e o auxílio que os TCs podem oferecer ao exercício do controle social são entendidos como importantes pelas autoridades entrevistadas.

A tese defendida, portanto, é a de que sendo permeáveis à sociedade e atuando de forma a auxiliar ou a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública, os Tribunais de Contas brasileiros podem se converter em importantes aliados no aperfeiçoamento da *accountability* vertical, alargando o seu período de atuação e conferindo eficácia jurídica às punições simbólicas.

1.3 Relevância do Estudo

Como destaca Speck (2000), há escassez de pesquisas nas ciências sociais sobre instituições que gozam de relativa autonomia e possuem poderes de controle sobre a atuação de outras instituições. Para ele, foi com o advento do neoinstitucionalismo que os cientistas sociais voltaram a se interessar pelos arranjos do controle público sobre seus agentes. Dentre esses arranjos, destaca-se o controle realizado pelos TCs sobre os demais órgãos da administração pública, das três esferas de poder.

Embora esse quadro tenha-se alterado ao longo dos anos, não há na literatura nacional pesquisa que de fato busque aquilatar, de certa forma, o grau de democratização de instituições que, por suas competências, deveriam funcionar e agir como se fossem os “olhos” dos cidadãos, no que concerne à *accountability*. Isso tudo, evidentemente, num contexto de democracia ampliada (mais participativa e plural), no qual os representantes devem prestar contas de seus atos e atuar no melhor interesse dos cidadãos.

Vê-se, portanto, a importância da pesquisa, ao menos sobre dois aspectos: primeiro, porque vai avaliar se, em sua atuação, os TCs possuem mecanismos que facilitem, de fato, a inserção do cidadão como agente promotor da *accountability* vertical, em outras palavras, que auxiliem o controle social sobre a administração pública; segundo, vai permitir verificar se os TCs são permeáveis à sociedade.

Ademais, tomando como base a literatura sobre teoria democrática que aponta para a fragilidade do voto como mecanismo para garantir que representantes atuem no melhor interesse do representado, novos mecanismos/instituições que possam fomentar e tornar

efetivo o controle do cidadão sobre o Estado para além do período eleitoral tornam-se importantes e indispensáveis ao ambiente democrático.

Se isso é verdade, instituições como os Tribunais de Contas podem desenvolver importante papel na redução da distância entre o representante e o representado e, dessa maneira, contribuir para o aprimoramento do controle social e, por consequência, do modelo democrático brasileiro.

1.3.1 Estruturação do Trabalho

Esta tese encontra-se estruturada em seis capítulos. O primeiro descreveu o contexto no qual a pesquisa foi ambientada, apresentou o problema investigado, os objetivos geral e específicos, além da relevância da pesquisa.

O segundo capítulo, denominado Revisão Teórica, discutiu primordialmente as controvérsias sobre a democracia no Estado contemporâneo, as inter-relações entre transparência e democracia, o controle democrático sobre a administração pública, o conceito e classificação do termo *accountability*, bem como sobre a polissemia dos conceitos de controle e participação social.

O terceiro capítulo, Identificando Variáveis de Permeabilidade e de Auxílio dos Tribunais de Contas ao Controle Social, por sua vez, destinou-se a construir mecanismos de análise que permitissem avaliar a permeabilidade dos TCs brasileiros à sociedade, bem como o potencial dessas instituições para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

O quarto capítulo, denominado Metodologia, foi destinado ao desenho metodológico da pesquisa realizada. Nele, foi descrito os pormenores da pesquisa tais como a definição da pesquisa, a operacionalidade das variáveis utilizadas e as técnicas utilizadas para coleta e análise dos dados.

Já o quinto capítulo, Apresentação e Discussão dos Resultados, foi dedicado à apresentação e discussão dos resultados. Neste capítulo, apresenta-se uma visão geral do fluxo de informação disponibilizado pelos TCs brasileiros e se discute cada uma das dimensões avaliadas. Apresenta-se, ainda, neste capítulo, os mapas perceptuais construídos e o resultado das entrevistas realizadas com os membros dos TCs mais similares e mais dissimilares em relação ao TCU.

O sexto capítulo, Considerações Finais, por seu turno, foi destinado à apresentação das principais conclusões da pesquisa.

2. REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo objetiva explicitar a revisão teórica realizada para fundamentar esta tese. Desse modo, discutem-se temas relacionados à democracia, transparência, *accountability* e ao controle democrático sobre a administração pública. Discute-se também a questão do controle social e da participação social no Brasil; o relacionamento entre controle social e os Tribunais de Contas brasileiros (TCs), bem como a permeabilidade desses para permitir o controle daquele.

2.1 Teoria Democrática – Uma visão geral

Em sua origem, na Grécia antiga, a democracia era conhecida como um regime de governo no qual todos os cidadãos livres poderiam eleger seus governantes, bem como poderiam ser eleitos. Esse regime, contudo, apenas foi viável porque os cidadãos formavam um grupo numericamente pequeno e privilegiado. Não se considerava como cidadãos as mulheres, os estrangeiros e os escravos. Naquela época, os cidadãos exprimiam suas opiniões e votavam nas propostas colocadas em votação. Tal mecanismo, ficou conhecido como democracia direta.

O termo democracia, derivado de *demokratia*, segundo Vilani (1999, p. 37), foi cunhado pelos gregos na antiguidade para designar um regime de governo em que o conjunto de cidadãos tem a titularidade do poder político. Nesse regime, o cidadão era soberano e tinha autoridade suprema para exercer as funções legislativa e judiciária (Vilani, 1999, p. 37). Naquele tempo, a liberdade e a igualdade eram condições para que o homem exercesse a política entre seus pares. Nesse regime de governo, portanto, havia apenas um centro de poder político: a assembleia soberana de cidadãos (Vilani, 1999; Held, 2006).

Na concepção da sociedade moderna, entretanto, a democracia no formato idealizado pelos gregos antigos tornou-se impraticável devido à complexidade dos Estados contemporâneos e à paulatina expansão do sufrágio universal. Dessa forma, passa a

ganhar força na literatura a ideia de um modelo político representativo, também chamado de democracia indireta, em oposição à democracia direta da Grécia antiga.

A discussão clássica do modelo político de democracia representativa ganhou força, mormente, a partir do século XVIII. Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) e John Stuart Mill (1806 – 1873), embora com visões antagônicas, estão entre os primeiros pensadores modernos a levar em consideração o modelo de representação política. Rousseau (1762/1996) deriva a formação do Estado a partir da celebração de um contrato entre cada indivíduo para a constituição de um corpo moral e coletivo, dotado de unidade, vida e vontade (Estado). Dessa forma, ele concentra no povo toda a soberania e entende que a liberdade civil, obtida por meio do contrato social, é a única forma de recompensar os homens por eles terem perdido a sua liberdade natural. Na concepção de Rousseau, a liberdade natural só encontra limites nas forças do indivíduo e a liberdade civil, na vontade geral. Seria, pois, a vontade geral que deveria dirigir as forças do Estado, de acordo com a finalidade de sua instituição: o bem comum.

A soberania na visão rousseauiana, portanto, é o exercício da vontade geral, e jamais pode ser alienada ou dividida; e o soberano, que não é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder, ao contrário, pode ser transmitido, mas a vontade (moral) não, já que a vontade geral tende à igualdade, enquanto a particular a predileções. Assim, a vontade do povo é expressa pelo poder legislativo e a força para executar essa vontade pelo poder executivo. A expressão da vontade do legislativo, por meio de leis, todavia, só é legítima se o povo as ratificar, já que os deputados são meros comissários e não representantes do povo (Rousseau, 1762/1996).

Mill (1861) – contrariamente a Rousseau, que via a representação como usurpação – a vê como a única forma verdadeira de democracia. De acordo com ele, a necessidade de onisciência faz com que, mesmo concentrando o poder absoluto nas mãos de um indivíduo eminente, seja impossível garantir um desempenho virtuoso e inteligente de todos os deveres do governo. A posse de tal extraordinária habilidade implicaria na subjacente passividade dos demais indivíduos, já que todos os afazeres estariam resolvidos pelo indivíduo onisciente. Dessa maneira, a nação como um todo e cada indivíduo não teriam nenhuma voz sobre o seu destino nem exercitariam nenhuma vontade em relação aos seus interesses coletivos.

Mill, portanto, ao defender a forma ideal de governo como sendo aquela segundo a qual a soberania, ou o poder supremo de controle, cabe de direito a todo agregado da sociedade, destaca o papel ativo que deve ter o cidadão no exercício do poder. A atividade (como o caráter das pessoas) e a independência são vistas por Mill como essenciais ao governo de maioria, enquanto a passividade estaria ligada a governos de um ou de poucos (governos despóticos).

Dessa forma, para Mill, o único tipo de governo que pode satisfazer plenamente a todas as exigências do Estado social seria aquele no qual todo o povo participa. A participação política, pois, é o ponto fundamental da obra de Mill. Defende ele, todavia, que o governo representativo seria o ideal, já que a participação social de todas as pessoas apenas seria possível em pequenos vilarejos.

A representação política deveria contemplar a diversidade social e, assim, congrega a voz de todas as frações que compõem a sociedade, ainda que de voz antagônica e minoritária. A preocupação de Mill em relação ao governo democrático representativo é com o perigo de que a democracia representativa seja falsa, ou seja, que a democracia representativa represente somente a maioria e não a todos. Por isso, sua ênfase na representação proporcional de todos os que compõem o Estado. A representação proporcional, portanto, foi a forma encontrada por Mill para, de certa forma, evitar a tirania da maioria sobre a minoria.

Como se denota, desde a Grécia antiga a concepção de democracia vem ganhando novos contornos. Conforme se apontou, Rousseau e Mill (séculos XVIII e XIX) inauguraram uma discussão teórica acerca da possibilidade/impossibilidade de representação política no contexto do mundo moderno. Para Rousseau, a

soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la (Rousseau, 1762/1996, p. 114).

Para Rousseau, pois, a democracia direta, depois do pacto, parece ser a única forma de se atingir a liberdade. Mill, em sentido oposto, vê a representação política, como a forma ideal de democracia, dada a complexidade e vastidão dos Estados contemporâneos. Os representantes, de acordo com ele, seriam escolhidos por todos os cidadãos por meio do voto. Como Mill entendia que todos deveriam participar das coisas do Estado, privar alguém do direito de voto seria injustificável, motivo pelo qual defendia o sufrágio universal.

A discussão iniciada por esses dois autores ainda não se pacificou: na verdade, apenas recrudescer no século XX, quando o modelo representativo de democracia passou a sofrer fortes críticas, sobretudo por levantar dúvidas sobre as suposições construídas para fundamentar o bem comum e a vontade geral.

2.2 As Controvérsias Acerca da Democracia no Estado Contemporâneo:

2.2.1 A Visão Elitista de Democracia

Autores como Mosca (1896/1939), Pareto ([1979] 2008), Michels (1915/2001) e Schumpeter (1942/1961), de concepção elitista, possuem uma visão negativista sobre a democracia.

Para Mosca (1896/1939), em todas as sociedades, da menos desenvolvida a mais avançada e poderosa, duas classes de pessoas são inevitáveis: a classe dos que governam, sempre menos numerosa, organizada e que executa todas as funções políticas; e a classe dos que são governados, mais numerosa, desorganizada, dirigida e controlada pela primeira. Segundo o autor, a democracia é uma utopia, já que, necessariamente, os governos correspondem a minorias (clero, militares ou grupos privilegiados pela riqueza ou pelo mérito) que regulam a sociedade.

Nessa mesma linha, Pareto (1979/2008, p. 36) e sua teoria de circulação das elites, afirma que exceto por curtos intervalos de tempo, os povos são sempre governados por uma elite.

Elites, segundo ele, seriam aquelas pessoas mais fortes, com mais energia e mais capazes, tanto para o bem quanto para o mal. Elas são parte de cada sociedade, de acordo com sua época. Assim, as elites anteriores são removidas por novas elites, que por sua vez, são trazidas para dentro do círculo. No final, a elite, como um modelo de poder e influência, continua sendo a mesma das eras anteriores.

Como apontado por Zetterberg (1979, p. 3), para Pareto, a mudança social, pelo menos no sentido de substituição de pessoas e reorganização das posições, é muito mais rápida em estratos mais elevados do que em estratos mais baixos. Ainda segundo Pareto, os acontecimentos e decisões entre as elites têm mais consequências para a história de uma sociedade do que eventos e decisões entre suas grandes massas.

Pela concepção de Pareto a igualdade social plena é impossível, pois sempre haverá um grupo mais apto a manter o poder. Dessa forma, mesmo nos governos democráticos, o que de fato acontece é a submissão política de uma imensa maioria das pessoas a uma minoria governante.

Para Michels (1915/2001) e sua lei de ferro da oligarquia (*Iron Law of Oligarchy*), a democracia é uma ilusão, um efeito de miragem. Segundo ele, mesmo em organizações democráticas, a formação de uma elite dirigente ou de uma oligarquia é inevitável. Para Michels, organização é igual a oligarquia, já que é a organização que dá lugar ao domínio dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os delegantes. Por isso, entendia ele que o partido político representa um poder oligárquico alicerçado sobre uma base democrática; e que a democracia representativa é um disfarce para legitimar o governo de uma elite em particular.

Schumpeter (1942/1961) é, provavelmente, um dos autores mais críticos ao modelo democrático. De maneira geral, põe dúvidas quanto à existência do bem comum. Para ele, não existe algo que seja o bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concorrem ou sejam levadas a concordar por meio de argumentos racionais. Para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas e, mesmo que um bem comum suficientemente definido se mostrasse aceitável para todos, isso não implicaria respostas igualmente definidas para as questões isoladas (Schumpeter, 1942/1961, p. 314 - 315). Esse autor enfatiza, ainda, que a não existência do bem comum

(unicamente determinado e capaz de ser percebido por todos) faria dissipar no ar o conceito particular de vontade do povo (Schumpeter, 1942/1961, p. 316).

Por essas razões, Schumpeter (1942/1961, p. 317-326) aponta para a falta de racionalidade e de sanção racional ao processo democrático. Segundo ele, as multidões têm um reduzido senso de responsabilidade, um nível mais baixo de energia de pensamento e uma sensibilidade maior às influências não lógicas. Assim, estariam os eleitores, como os consumidores, mais permeáveis às propagandas. Dada, portanto, a baixa racionalidade dispensada pelos indivíduos aos temas dos negócios nacionais e internacionais (temas políticos), maior seria o desinteresse dos mesmos pelo campo político. Dessa forma, quanto mais baixo o nível de desempenho mental, mais o eleitor pode tender a ceder a preconceitos e impulsos extra-rationais ou irracionais. Isso levaria, por consequência, à geração de uma vontade manufaturada e, em grande parte, não genuína; constituindo-se, pois, a vontade do povo, em um produto e não no motor do processo político.

Na visão schumpeteriana, democracia é um método segundo o qual a participação do povo se dá apenas no processo eleitoral, e a escolha dos representantes é vista como secundária. Para Schumpeter, esta é a realidade da política e da democracia. Como o povo é indiferente e apático em relação à política e não é o melhor juiz de seus próprios interesses, a política deve ser assunto de lideranças. O povo deve apenas votar e deixar que seus líderes governem, assessorados por técnicos e sem pressão da sociedade. Nesse sentido, Schumpeter defende que a responsabilização seja da tecnocracia e não do político eleito.

De maneira geral, segundo a visão elitista, a democracia representativa é uma utopia, um método; os participantes mais importantes são as elites; a função primária do eleitor seria produzir o governo; o eleitor tem reduzido senso de racionalidade e são movidos, basicamente, por seus interesses individuais, por isso os cidadãos são apáticos; a competição pela liderança se dá de forma livre; nem todos os assuntos públicos devem ser objeto de decisão do povo e dos políticos, técnicos devem tomar decisões sobre assuntos complexos; e o eleitorado possui baixo nível de informação. Será que essa visão negativa dos elitistas é um atestado do fracasso da democracia representativa? Será que

não há meios de envolver o cidadão nas ações do Estado, ampliando sua participação? É isso que se tentará responder nas seções seguintes.

2.2.2 A Visão Pluralista de Democracia

Robert Dahl (1956/1989; 1971/2012), como autor pluralista, parte da premissa de que a sociedade é heterogênea e que, portanto, as chances da democracia dependeriam do grau de pluralismo da sociedade. Para Dahl, uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Para tanto, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de (i) formular suas preferências; (ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e da coletiva; e (iii) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminações decorrentes do conteúdo ou da fonte da preferência. Essas três dimensões, acredita Dahl, são condições necessárias à democracia.

Para a existência de cada uma dessas condições ou oportunidades, entretanto, seria necessário que as instituições da sociedade fornecessem ao menos oito das seguintes garantias institucionais:

Para oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Expressar preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos

	6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.
--	---

Figura 1. Alguns requisitos de uma democracia.
 Fonte: Dahl (1971/ 2012, p. 27).

Ao relacionar as três condições às oito garantias, Dahl concebeu a democratização a partir de duas dimensões: contestação pública e direito de participação. De acordo com o autor, “[...] na falta do direito de exercer oposição, o direito de ‘participar’ é despido de boa parte do significado que tem o país onde existe contestação pública” (Dahl, 1971/2012, p. 26). Em seu entendimento, uma democracia plena, ainda que considerada apenas sobre essas duas dimensões, teria que ser amplamente aberta à contestação pública e ao direito de participação. Isso, contudo, segundo Dahl, não existe nos sistemas mundiais reais e, por isso, ele denominou as democracias existentes como Poliarquias, ou seja, regimes fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública, porém não completamente. A democracia, na visão de Dahl, portanto, era apenas um ideal e por isso ele reservou o termo “democracia” para um sistema político que tivesse como característica a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.

2.2.3 A Visão Legalista/Constitucional de Democracia

Como destaca Nobre (2004), os teóricos do modelo de democracia legal fazem uma radical defesa das liberdades negativas como valor supremo, bem como uma radical defesa do Estado mínimo e do *laissez-faire* como valor fundamental da vida social. Hayek (1944/2010; 1960/2011), por exemplo, enfatiza o Estado de Direito como a única garantia de assegurar a liberdade individual. Citando Immanuel Kant e Voltaire, Hayek entende que “o homem é livre quando não tem de obedecer a ninguém, exceto às leis (p. 96).”

Segundo Hayek, é injustificado supor que, enquanto o poder for conferido pelo processo democrático, ele não poderá ser arbitrário. Em sua concepção, não é a fonte de poder, mas a limitação do poder que impede que este seja arbitrário. Tal limitação apenas é possível

pelo Estado de Direito, isto é, onde as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas, e que permitam prever com razoável grau de certeza de que modo a autoridade usará seus poderes coercitivos em dadas circunstâncias. E isso só é possível por meio de leis formais, ou seja, normas que não visam às necessidades e desejos de pessoas determinadas, mas que servem de meio a ser empregado pelos indivíduos na consecução de seus vários objetivos. A questão essencial, pois, do Estado de Direito, é reduzir, tanto quanto possível, o arbítrio concedido aos órgãos executivos que exercem o poder de coerção.

De acordo com Nobre (2004, p. 32-33), a proposta teórica fundamental do pensamento de Hayek está em evitar a tirania da maioria lockeana. Assim, qualquer compreensão da democracia como realização de uma ordem de bem-estar é nefasta, pois introduzirá uma materialização do direito que, no limite, colocará em risco a própria liberdade. Desse modo, a intervenção estatal apenas teria sentido quando fomenta a perseguição dos objetivos dos indivíduos e deve ser rigorosamente limitada pela ideia mesma do Estado de Direito. Ou, ainda, de acordo com o próprio Hayek:

O Estado de Direito implica, pois, uma limitação do campo legislativo: restringe-o às normas gerais conhecidas como Direito formal e exclui toda a legislação que vise diretamente a determinados indivíduos, ou a investir alguém do uso do poder coercitivo do Estado tendo em vista tal discriminação. Ele não significa que tudo é regulado pela lei, mas, ao contrário, que o poder coercitivo do Estado só pode ser usado em casos por esta definidos de antemão, e de tal maneira que se possa prever o modo como será usado. Qualquer lei aprovada pelo Parlamento pode, assim, infringir o Estado de Direito. (Hayek, 1944/2010, p. 94).

Já Nozick (1974/2011), além de defender enfaticamente as liberdades individuais, vê o Estado mínimo como o único agregado moralmente legítimo. Em sua concepção, esse Estado estaria limitado a exercer as funções de proteger os seus cidadãos contra a violência, o roubo e a fraude e empenhado em fazer que os contratos fossem cumpridos. Ultrapassados esses limites, esse ou qualquer outro tipo de Estado, violaria os direitos dos indivíduos.

2.2.4 A Visão Participativa de Democracia

Pateman (1970/2003; 1980/1989), Poulantzas (1973), Macpherson (1977) e Held (1995/2006) podem ser considerados autores paradigmáticos no que se refere à democracia participativa. Segundo Pateman (1970/2003), a teoria da democracia participativa foi construída a partir da afirmação central de que os indivíduos e as suas instituições não poderiam ser considerados isoladamente um do outro. Em sua concepção, a existência de instituições representativas em nível nacional não seria suficiente para a democracia e, portanto, a participação máxima de todas as pessoas a esse nível de socialização, ou “formação social”, deveria ocorrer em outras esferas [...]. Pateman argumenta ainda que a tradição democrática participativa defende que os cidadãos não devem apenas votar em seus representantes, mas ser parte na tomada de decisão política.

E como chegar a isso? Para Macpherson (1977/1978), o principal problema da democracia participativa não está em fazê-la funcionar, mas em como atingi-la. Para tanto, ele aponta dois requisitos fundamentais. O primeiro seria a necessidade de mudar a consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade. Para isso, deveria haver um maior sentido de comunidade. Nessa linha, Pateman (1980/1989, p. 97), citando Pocock, entende que "o desenvolvimento do indivíduo no sentido de autorrealização somente é possível quando o indivíduo age como um cidadão, isto é como um participante autônomo e consciente [...].”

O segundo requisito apontado por Macpherson estaria na necessidade de uma séria redução da desigualdade social e econômica, pois, na medida em que a desigualdade é aceita, o sistema político de não-participação provavelmente será também admitido por todos aqueles em todas as classes que prefiram estabilidade em vez da perspectiva de completo fracasso social.

De acordo com Held (1995/2006, p. 300/301) a democracia participativa é o contra-modelo da democracia legal. Sua principal crítica está na concepção de liberdade e igualdade defendida pelos teóricos da democracia liberal. Como aponta Held, escudado na discussão de Pateman e Macpherson, uma avaliação da liberdade deve ser realizada

sobre uma base das liberdades tangíveis, que possam ser implantadas no reino do Estado e da sociedade civil.

A partir dessa análise concreta seria possível evidenciar que as desigualdades de classe, sexo e raça influem negativamente e de forma substancial na medida em que é possível afirmar legitimamente que os indivíduos são livres e iguais (Held 1995/2006, p. 301).

Em suma, da discussão supra, podem-se extrair ao menos três importantes direcionadores do conceito de democracia participativa: participação direta; tomar parte da decisão política; e superar a mera participação no momento eleitoral. O conceito apresentado por Sell (2006) parece apontar nessa direção. De acordo com ele, pode-se entender democracia participativa como um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política por meio de canais de discussão e decisão.

2.2.5 A Visão Deliberativa de Democracia

A teoria deliberativa de democracia tem como seus principais defensores Manin (1987), Hirst (1994), Cohen e Rogers (1995), e Habermas (1995). Manin, ao criticar as suposições de Rawls e Rousseau de que os indivíduos, numa sociedade, sabem exatamente o que desejam, e que para tomada de decisão necessitariam apenas aplicar critérios de avaliação às soluções propostas, argumenta que os indivíduos quando começam a deliberar sobre assuntos políticos, não conhecem nada sobre o que eles querem. Eles conhecem apenas em parte. É o processo de deliberação, de confrontação de diferentes pontos de vista que ajuda a clarificar e modelar as preferências individuais. Nesse processo, os indivíduos modificam seus objetivos iniciais, caso isso seja necessário. Assim, defende Manin que

é necessário alterar radicalmente a perspectiva comum a ambas as teorias liberal e do pensamento democrático: a fonte de legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas o processo de sua formação, isto é, a deliberação em si mesma. A liberdade individual consiste antes de tudo em ser capaz de chegar a uma decisão por um processo de pesquisa e comparação entre várias soluções (Manin, 1987, pp. 351-352).

Por isso, Nobre (2004), embora reconheça a influência da obra de Habermas, assinala que o primeiro impulso para o debate dessa vertente teórica parece ter sido dado por Manin ao distinguir dois sentidos de deliberação: como processo de decisão e como decisão, fazendo a decisão depender teórica e praticamente do processo.

Foi a partir dessa distinção que Cohen, citado por Nobre (2004, p. 340), apresenta o que se pode considerar a primeira formulação explícita acerca dessa concepção teórica de democracia deliberativa ou associativa, ou seja, de que “A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política.” De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais.

Para Nobre (2004), a democracia deliberativa, cujo cerne é o respeito ao requisito essencial de legitimidade dos processos democráticos, é explicitamente normativa; legitimidade, por sua vez, que é dependente do respeito a procedimentos imparciais de deliberação. Benhabib (1996), por seu turno, argumenta que a ideia básica implícita no modelo de democracia deliberativa

[...] é a de que somente podem ser ditas válidas (isto é, vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como o resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm a mesma chance de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modelo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.

Ou seja, como destaca Nobre (2004), apoiando-se em Benhabib (1996), não há, à primeira vista, normas que limitem a agenda da conversação ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetados de modo relevante pela norma proposta em questão.

Young (2000; 2001), porém, destaca que as pessoas não têm as mesmas capacidades e que a igualdade entre os interlocutores no modelo deliberativo não é alcançada apenas

isolando o poder político e econômico. De acordo com a autora, a dificuldade em colocar os interlocutores em pé de igualdade deriva também de um sentido internalizado do direito que se tem de falar ou de não falar, da desvalorização do estilo do discurso de alguns indivíduos e da elevação de outros. Para Young, a igualdade entre os interlocutores apenas seria atingida se se eliminassem também as diferenças culturais e de posição social.

Como foi possível verificar nas subseções precedentes, os diferentes modelos de democracia apontados surgiram, de alguma maneira, como uma crítica ao modelo de democracia representativa. Para seus críticos, tal modelo, fundado principalmente em partidos políticos e parlamento, não mais consegue representar todas as diversidades da sociedade moderna ou uma identidade ideológica clara; os líderes pessoais se tornam mais importantes do que os partidos, além da preponderante influência da mídia, o que acaba redundando em absenteísmo, apatia e indiferença de grande parte do eleitorado. Significaria isso que a democracia representativa não é viável? Isso é o que se buscará discutir na subseção seguinte.

2.2.6 A Representação Política e a Democracia Representativa

Como se depreende, a democracia representativa, tida por autores contemporâneos como o modelo das sociedades modernas, não é uma unanimidade. Grande parte da controvérsia está centrada na questão da representação política. Nessa linha, Pitkin (1967) chama atenção para a diversidade de significados que podem derivar da palavra “representação”. A partir de sua discussão, a autora desconstrói as concepções ortodoxas de representação política centrada nas intenções e atos dos indivíduos e passa a conceber a representação política não como um atributo pessoal, mas como uma atividade social (Loureiro, 2009).

Segundo Pitkin (1967), a representação deve ser concebida como uma atividade além da relação entre dois termos; e ela deve ser substantiva, isto é, não basta supor que o agente tenha o direito de agir em nome do principal, independentemente do que o primeiro faz, mas ao contrário, a representação refere-se à substância do que é feito. Ou seja, não basta saber se um agente representa, mas se ele representa bem ou mal (Loureiro, 2009).

Em trabalho mais recente, entretanto, Pitkin (1989/2006) mostra seu desencantamento com a democracia representativa e volta atrás em suas concepções iniciais. Segundo ela, as instituições representativas, inicialmente projetadas para abrir o domínio público para o povo comum, anteriormente excluído, têm, de fato, servido para desencorajar a cidadania ativa. E isso, devido ao fato de que essas instituições estariam se voltando como meios para a realização de fins privados e para a conciliação de reivindicações privadas conflitantes numa forma geral aceitável.

Pitkin, assim, vai concordar com Rousseau ao afirmar que “apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito” (Pitkin, 1989/2006, p.43).

Urbinati (2006) é a autora que vai se opor consistentemente às críticas feitas à democracia representativa e vai defendê-la frente à democracia direta e à meramente liberal. Dessa forma, ela recusa tanto a visão da democracia como mera participação nas eleições, quanto a visão que supõe ser o governo direto a única verdadeira e legítima democracia. Como destaca Urbinati, na forma direta de democracia, a presença direta dos cidadãos não significa participação ativa de todos: a maioria se abstinha da completa participação, pois apenas comparecia, mas não fazia uso da palavra. Segundo ela, o que os antigos desencorajavam era a ausência, não o silêncio. Ou seja, o caráter direto significava apenas presença física, mas não necessariamente voz.

Para Urbinati, pois, a democracia representativa é superior à direta, porque ela pressupõe uma interação contínua entre o povo e representantes (Sociedade e Estado), o que melhoraria a qualidade das decisões tomadas e desenvolveria as capacidades de debate e construção da vontade do povo que não está dada *a priori*; assim, o representante não é apenas um agente delegado, mas um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo. Em sua visão, o representante e os partidos têm um papel central, pois dão organicidade e unicidade à sociedade fragmentada.

Ainda segundo Urbinati, o povo soberano, embora delegue poder ao representante, mantém o poder negativo de destituí-lo. Ela entende que a eleição é apenas um momento da democracia representativa, já que esse tipo de democracia requer a participação do

povo ao longo do mandato não para tomar decisões, mas, sobretudo, para construir com os representantes as decisões e para controlá-los.

Dessa forma, a representação não pode ser reduzida a um contrato (de delegação), firmado por meio das eleições; tampouco diminuída à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente. A representação é uma forma de governo original que não exclui a participação. O oposto à representação, segundo Urbinati, não é participação, mas exclusão da representação. A representação é, pois, uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos, e que visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, no momento do voto.

Em suma, para Urbinati (2006), a democracia representativa não pode ser considerada um *second best*, pois ela é o único meio de representar opiniões e ideias, e não indivíduos. A retórica e o juízo valorativo (e não só a presença e a vontade) são essenciais na democracia.

Nesse contexto, as opiniões são importantes porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas.

A representação, segundo Urbinati (2006), reabilita uma dimensão ideológica da política: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro. A divergência de opiniões, de interpretações de ideias é um fator de estabilidade. O exercício do poder requer uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo. Nesse contexto, os partidos políticos têm papel fundamental para evitar conflitos sem derramamento de sangue, pois integra a multidão e amalgama ideais e interesses (unifica o social fragmentado), tornando o soberano sempre presente como agente de supervisão dos representantes.

A Figura 2 resume os principais pontos de interesse para a consecução desta tese.

Corrente	Principais Pontos de Interesse
Elitista	O eleitor tem reduzido senso de racionalidade.
	Cidadãos são apáticos.
	Baixo nível de informação do eleitorado.
Pluralista	Contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos
	Cidadãos considerados como politicamente iguais.
	Ampla participação.
Legal	Liberdades negativas como valor supremo
	Estado de Direito como a única garantia de assegurar a liberdade individual.
Participativa	Cidadãos devem tomar parte na tomada de decisão política.
	Indivíduo deve agir como cidadão, ou seja, como um participante autônomo e consciente.
	Participação direta por meio de canais de discussão e decisão.
	Superar a mera participação no momento eleitoral.
Deliberativa	O processo de deliberação e de confrontação é que clarificam e modelam as preferências individuais.
	Respeito a procedimentos imparciais de deliberação.
Representativa	A eleição é apenas um momento da democracia representativa.
	Interação contínua entre o povo e representantes ao longo do mandato não para tomar decisões, mas para construir com os representantes as decisões e para controlar os representantes.
	O representante não é um agente delegado, mas um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo.
	O povo soberano mantém o poder negativo de destituir o representante.

Figura 2. Principais pontos de interesse das diferentes correntes teóricas da democracia.

Fonte. Elaborada pelo autor, adaptada de Zuccolotto (2014).

Como se verificou, há uma série de discussões na literatura que abarca diferentes concepções de democracia. Cada uma delas com proposições diferentes e com maior ou menor grau de radicalismo. Contudo, nenhuma delas propugna por sua extinção. Em verdade, a proposição é pelo seu aperfeiçoamento, ao menos é o que se depreende da maioria das vertentes.

Como se pode observar na Figura 2, a concepção de democracia demandada pela sociedade contemporânea vai na direção da maior inclusão do cidadão na participação das decisões políticas, bem como no controle dos representantes pelos representados. Tais prerrogativas, entretanto, exigem que o cidadão atue não apenas no momento eleitoral, mas, principalmente, durante os interstícios eleitorais. Como fazer isso, se o povo é apático, tem baixo nível de informação e não age como cidadão?

Manin, Przeworski e Stokes (1999) parecem ter construído uma possível resposta, ainda que parcial, a essa questão. Para os autores, mesmo na democracia direta, as decisões da maioria são obrigatórias para todos, inclusive para a minoria contrária. Já nas democracias representativas, tais decisões são tomadas pelos representantes eleitos e implementadas

por uma burocracia nomeada para quem os representantes delegam algumas tarefas do governo.

Representação para esses autores significa que os representantes eleitos devem agir no melhor interesse do povo. Segundo Manin, Przeworski e Stokes (1999), esse princípio, embora seja visto como uma meta normativa, provê um núcleo conceitual mínimo sobre o qual convergem um maior número de teorias específicas.

Diferentemente de Dahl (1971/2012), que tem no vocábulo responsividade o núcleo do seu conceito, Manin, Przeworski e Stokes (1999) entendem que o governo também é representativo quando age de acordo com o seu próprio julgamento, mas no melhor interesse dos cidadãos. Ou seja, no conceito apresentado por esses autores, os representantes não estão atrelados a um mandato imperativo ou delegativo, mas têm sempre que agir no melhor interesse do povo.

Nesses termos, a questão da representação seria porque os representantes, após eleitos, agiriam no interesse dos representados, já que os representantes podem ter seus próprios interesses. Assim, o cerne do trabalho de Manin, Przeworski e Stokes está em explorar a conexão entre as instituições que são normalmente associadas com a democracia representativa, e a forma pela qual os governos agem. Para esses autores, há discordância teórica sobre a natureza da atividade de representação, mas não sobre os procedimentos e arranjos institucionais que induzem a representação política (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). Ou seja, a estrutura básica das instituições representativas têm sido a mesma em toda parte, que são:

- a) governantes, todos aqueles que governam, são selecionados por meio de eleições;
- b) enquanto os cidadãos são livres para discutir, criticar e demandar todo o tempo, eles não são capazes de dar instruções legalmente vinculativas/obrigatórias ao governo (representantes);
- c) os governantes (representantes) estão sujeitos a eleições periódicas.

Retomando, então, a questão de se saber se após a eleição os representantes vão agir no melhor interesse dos representados, Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 3) demonstram

que há quatro razões genéricas para que os governos possam representar os interesses do povo:

- 1) apenas aquelas pessoas que têm espírito público se oferecem para o serviço público, e não são corrompidos pelo poder no exercício do mandato;
- 2) embora os indivíduos que se oferecem para o serviço público difiram em seus interesses, motivações e competências, os cidadãos usam efetivamente seu voto para selecionar candidatos cujos interesses são idênticos aos dos eleitores ou aqueles que são e permanecem dedicados ao serviço público enquanto mantêm seus cargos;
- 3) enquanto qualquer um que possui um cargo pode querer seguir alguns interesses ou valores diferentes e caros para o povo, os cidadãos usam o seu voto de forma eficaz para ameaçar aqueles que se desviarem do caminho da virtude com a sua não reeleição;
- 4) a separação de poderes e o mecanismo de *check and balance*, juntos, podem levar os governos a agirem no melhor interesse do povo.

Dessas razões, pode-se depreender que o voto dos eleitores teria ou deveria ter o condão de selecionar representantes alinhados com seus interesses, ou que, ao menos, permanecessem dedicados ao serviço público durante os seus mandatos, e de punir os representantes que se desviam do caminho da virtude, com a sua não reeleição.

Mas o fato é que os eleitores não sabem tudo o que precisam saber, quer para decidir prospectivamente o que os políticos devem fazer, quer para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. Assim, depois de eleitos, os representantes podem perseguir objetivos e interesses particulares, uma vez que o acompanhamento de seu mandato é prejudicado, pois os cidadãos não têm informações suficientes para avaliar os governos em exercício. Dessa forma, a ameaça de punir os representantes com a sua não reeleição é insuficiente para induzir os governos a agir no melhor interesse do público.

Em razão dessas limitações, Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 50) argumentam que as eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar que os governantes façam tudo que eles podem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. Por isso, a democracia

necessita de instituições eleitorais que aperfeiçoe a clareza da responsabilidade e torne mais fácil ao cidadão recompensar ou punir os responsáveis.

Contudo, escudados em Dunn e Uhr (1993), Manin, Przeworski e Stokes defendem que, além das instituições eleitorais, a democracia precisa de instituições independentes que ofereçam aos cidadãos informações sobre o governo: "*accountability agencies*", tais como, um ramo de auditoria independente do Estado, um auditor-geral ou uma controladoria.

2.2.7 Um Conceito Operacional de Democracia

Bobbio (2009/2014, p. 35), embora tenha visto de forma negativa a realidade da Itália do seu tempo, enfatiza que “a democracia é certamente a mais perfeita das formas de governo [...], mas justamente porque é a mais perfeita é também a mais difícil”, já que ela se propõe à tarefa de conciliar duas coisas contrastantes: a liberdade e o poder.

Segundo esse autor, o regime democrático pode caracterizar-se por três aspectos: (i) o modo de formação da classe dirigente (princípio do consenso popular); (ii) eleição periódica da classe política (princípio da responsabilidade política); e (iii) mobilidade da classe política (mobilidade da classe dirigente).

Pelo primeiro aspecto, deve-se entender como sendo o princípio da legitimidade do poder, ou seja, de onde provém a justificação do poder dos que governam. Segundo Bobbio, numa democracia, a justificação do poder deriva da eleição popular. Neste contexto, o autor esclarece que uma classe política é a que se propõe renovar-se pelo método eletivo, contrastando à classe que se impõe pela transmissão hereditária do poder (p. 24).

Pelo segundo aspecto, que se liga e se integra ao primeiro, numa democracia não basta que a classe política seja eleita, isto é, que seu poder seja fundado num consenso inicial originário, mas há necessidade de que esse consenso seja periodicamente repetido. Sem isso, não se pode chamar um regime de democrático. É a partir desse aspecto que se pode

verificar outro princípio fundamental da democracia: o da responsabilidade do eleito diante dos eleitores. Na ausência da verificação do consenso, não haveria responsabilidade política diante do corpo eleitoral e, sem essa relação de responsabilidade, não há democracia (pp. 24-25).

O terceiro e último aspecto se refere à circulação da classe política no poder. Essa é uma característica da democracia. Ou seja, a necessária alternância das classes políticas no poder, sem que a mudança, mesmo radical, ocorra com derramamento de sangue (p. 25).

Dahl (1971/2012), como já apontado anteriormente, traça alguns requisitos indispensáveis a uma democracia, tratados por ele como garantias institucionais necessárias. Dentre elas:

- liberdade de expressão;
- direito de voto;
- elegibilidade para cargos públicos;
- eleições livres e idôneas.

Moisés (1995), a partir das concepções de Schumpeter, Dahl e Bobbio, entende que o regime democrático supõe um acordo fundamental entre os atores políticos a respeito da disputa pacífica pelo poder; que tem como núcleo central a aceitação da tolerância em face da pluralidade de interesses, identidades e concepções sobre as relações entre a sociedade e a política.

Para Moisés (1995, p. 37), a democracia se define pelo princípio da cidadania, isto é, pela ideia de que os cidadãos, como membros da comunidade política, são iguais entre si e devem ser reconhecidos e tratados como tais. Implícita a essa definição, encontram-se as garantias civis e políticas fundamentais e as destinadas a assegurar a liberdade e a autonomia plenas do indivíduo em relação ao Estado. A contestação e a participação descritas por Dahl estariam em torno do seguinte conjunto mínimo de regras, segundo Moisés:

- direito de participação de todos os membros adultos da comunidade política no processo de formação de governos em todos os seus níveis;
- prevalência da vontade da maioria, verificada através de mecanismos de eleições periódicas e previsíveis, tanto para a escolha de governantes como para tomada de decisões que afetam o conjunto da comunidade política;
- garantia de acesso a quaisquer indivíduos, grupos, tendências ou organizações coletivas aos diferentes mecanismos que envolvem decisões relevantes para a comunidade política;
- garantia de que a minoria não será perseguida e poderá transformar-se em maioria (resguardados os princípios fundamentais da democracia, como a liberdade);
- reconhecimento de que conflitos de interesse ou identidade em torno de questões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas, dentre outras, são legítimas e autorizam o direito de associação e/ou organização para sua defesa;
- princípio da separação entre os poderes, garantindo que a ação dos governantes em suas distintas esferas e níveis de competência se submete a mecanismos públicos de controle.

Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010) parecem ter capturado a síntese, a despeito da controvérsia teórica, do que se deve conceber por democracia. Segundo eles, a democracia pode ser entendida como uma forma de governo orientada por três princípios fundamentais: (i) o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte de soberania; (ii) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante ele, pelos atos e omissões no exercício do poder; e (iii) o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação e, ao mesmo tempo, estimulem a defesa dos direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

Transcende, pois, desses princípios, a necessidade de conhecimento por parte dos cidadãos dos atos e ações praticados por seus representantes. Dessa forma, o acesso a informação, bem como a transparência são elementos-chave no contexto democrático. Isso é o que se discutirá na seção seguinte.

2.3 Transparência e Democracia

Para Bobbio (1982/1994), a democracia é idealmente o governo do poder visível ou do governo cujos atos se desenvolvem em público, sob o controle da opinião pública. O uso do segredo, entretanto, foi considerado durante séculos essencial para a arte de governo (Bobbio, 2000). Fazendo relação com o poder, Bobbio destaca que este foi sempre concebido à imagem e semelhança de Deus, que é onipotente exatamente porque é o onividente invisível.

Recorrendo ao conceito de “panóptico” de Jeremy Bentham, Bobbio explica como funciona o poder invisível: no painel periférico que compõe o panóptico, todos são vistos, sem poder ver; de sua torre central, vê-se tudo, sem que o observador seja jamais visto. Segundo Bobbio, o modelo do panóptico é ameaçadoramente atual dada a aumentada capacidade de “ver” os comportamentos do cidadão, por meio de informações públicas de centros cada vez mais eficazes e aperfeiçoados.

Diante de tal perigo, decorre, segundo Bobbio, a pergunta clássica da filosofia política: quem vigia o vigilante? Ou ainda, quem controla o controlador? (Bobbio, 2000; 1984/2015). Poder-se-ia tentar como resposta, num contexto de democracia representativa, admitir o panótipo de Bentham, porém, invertido e/ou adaptado. Isto é, todos os que estivessem no painel periférico (cidadãos) conseguiriam ver o vigilante/controlador (representante) e, por isso, poderiam cobrar dele suas responsabilidades. Entretanto, o próprio Bentham antecipa uma resposta, declarando: o edifício (panóptico) deverá ser submetido a contínuas inspeções não apenas por parte de inspetores, mas também por parte do público (Bobbio, 2000, p. 401).

Ainda de acordo com Bobbio (2000), em Estados democráticos, “o segredo só é admissível quando garantir um interesse protegido pela constituição sem lesar outros interesses igualmente garantidos.” E isso por que a democracia é o regime que prevê o máximo controle sobre os poderes por parte dos indivíduos, e esse controle apenas é possível se os poderes públicos agirem com o máximo de transparência (Bobbio, 2000, p. 414).

Entretanto, a eliminação do poder invisível é, para Bobbio, a principal promessa não cumprida pela democracia. Dando exemplo de sua Itália, ele diz que:

[...] não será possível entender nada do sistema italiano de poder se não se admitir que abaixo do poder visível existe um governo que age na penumbra (o chamado “subgoverno”) e ainda, mais no fundo, um governo que age na mais profunda obscuridade e que podemos tomar a liberdade de chamar de “criptogoverno” (Bobbio, 1982/1994, p. 209).

De acordo como Bobbio, o poder invisível, contrastado ao visível, pode ser de três tipos: (i) um poder invisível dirigido contra o Estado, ou seja, um poder que se constitui no mais absoluto segredo para lutar contra o Estado. Neste grupo, estariam as associações de delinquência, as grandes organizações criminais (máfia, seitas políticas secretas etc.); (ii) um poder invisível formado para tirar benefícios ilícitos e buscar vantagens que uma ação feita à luz do sol não conseguiria. Pertenceria a esse grupo, por exemplo, as associações secretas; e (iii) por fim, há o poder invisível como instituição do Estado. Isto é, os serviços secretos, cuja degeneração pode dar vida a uma verdadeira forma de governo oculto. Nesse caso, assinala Bobbio: são apenas compatíveis com a democracia quando controlados pelo governo, pelo poder visível, que por sua vez deve ser controlado pelos cidadãos, de modo que sua ação seja dirigida sempre e apenas para a defesa de democracia (Bobbio, 1982/1994, pp. 210-211).

Defendendo a visibilidade do poder e a democracia como modelo ideal do governo público em público, Bobbio, embasado em passagem do Catecismo republicado de Michele Natale, que indaga: “Não existe nada de secreto no Governo Democrático?” E responde: “Todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, exceto algumas medidas de segurança pública, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo”. Nessas palavras, Natale enuncia em poucas linhas um dos princípios fundamentais do Estado Constitucional: o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo. (Bobbio, 1984/2015, p. 138)

Depreende-se, pois, da discussão travada por Bobbio, que a visibilidade, ou melhor falando, a transparência, como se vê, é um pressuposto importante para o aprimoramento democrático; se se pensa, é claro, o cidadão como a fonte de poder desse sistema. Mas de

que tipo de transparência estamos falando? Isso é o que nos propomos a discutir na subseção seguinte.

2.3.1 Transparência e Sua Classificação

Tendo novamente Bobbio como ponto de partida, cabe evidenciar os aspectos entendidos por esse autor como componentes da publicidade. Segundo ele, os atos próprios do poder público, que são por excelência exercidos pelos supremos órgãos decisórios do Estado, dependem da maior ou menor oferta ao público, da visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto, controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder. (Bobbio, 1984/2015)

Assim, pois, Bobbio nos faz entender que a simples publicidade dos atos pelos detentores do poder não faz com que eles assim possam ser ditos visíveis, ou melhor, transparentes, se não forem passíveis de serem conhecidos e acessíveis para que tais detentores de poder possam ser submetidos ao controle ou à vigilância do cidadão. Sob essa perspectiva, convém esclarecer um pouco mais o que se pode compreender pelo vocábulo “transparência”.

Heald (2006), a fim de construir o que ele denomina de anatomia da transparência, destaca a necessidade de se realizar primeiramente o relacionamento triangular entre os termos “transparência”, “abertura” e “vigilância”. Inicialmente, Heald se questiona sobre a possibilidade de se estabelecer uma clara distinção entre o que se entende ou se deve entender sobre os termos “transparência” e “abertura”.

Tomando como comparação os “sete princípios da vida pública” (abnegação, integridade, objetividade, *accountability*, abertura – *openness*, honestidade e comando), formulados pelo Comitê Nolan (1995) no Reino Unido, Heald destaca que o princípio da abertura (*openness*) é o que mais se aproxima do que se deve entender por transparência. De acordo com esse princípio, “as decisões e ações dos detentores de cargos públicos deveriam ser tão abertas quanto possíveis. E eles deveriam fundamentar suas decisões e

restringir ao sigilo apenas àquelas informações que o interesse público claramente demandasse” (Nolan Committee, 1995, p.14).

Para Heald, pois, a abertura está intimamente relacionada à transparência, embora não signifique, conceitualmente, a mesma coisa. Heald fundamenta seu entendimento a partir de Birkinshaw (2006) e Larsson (1998). Para Birkinshaw, embora considere abertura e transparência próximas em significado e que ambos transmitem algo maior que acesso a informação governamental, a “abertura significa concentrar-se sobre os processos que nos permitem ver as operações e atividades do governo no trabalho – sujeita às exceções necessárias” (Birkinshaw, 2006, p. 190). Segundo ele, o conceito de transparência vai além da abertura, porque considera que tanto o processo de elaboração das políticas públicas quanto sua implementação devam ser realizadas da forma mais aberta possível, sendo a complexidade, a desordem e o sigilo obstáculos à transparência.

Nessa mesma linha, Larsson (1998) defende que a “transparência se estende além da disponibilidade de informações para abarcar a simplicidade e compreensão” (p. 40). Ou seja, a simples disponibilização de informações e documentos para acesso público pode tornar a organização aberta, mas não transparente. Para torná-la transparente seria necessário que a informação, além de coerente, permitisse aos seus receptores compreendê-la e processá-la. Para Larsson, portanto, a abertura deve ser pensada como uma característica da organização, enquanto transparência requer que os receptores externos sejam capazes de processar a informação e torná-la útil.

Outra questão colocada por Heald é a que se refere ao relacionamento entre transparência/abertura e vigilância. Segundo ele, vigilância pode carregar o sentido de ameaça, pois pode se partir da concepção óbvia de que “alguém ou alguma coisa está fazendo a vigilância” (p. 26). Mas também pode ser vista no sentido positivo, isto é, a vigilância da sociedade sobre as atividades e ações do governo.

Com essa visão geral, Heald (2006) passa a classificar a anatomia da transparência a partir de duas estruturas básicas: Direções de Transparência e Variedades de Transparência, como se verá nas próximas subseções.

2.3.1.1 Transparência Quanto à Sua Direção

Segundo Heald (2006), a transparência pode seguir quatro direções se se leva em consideração os custos e benefícios da transparência para o Estado. Ele classifica, inicialmente, a Transparência Vertical como sendo formada pelas Transparência para cima e Transparência para baixo, enquanto coloca sob o abrigo da Transparência Horizontal as Transparências de fora para dentro e de dentro para fora.

Transparência para cima/de cima para baixo (*upwards*), que pode ser concebida tanto em termos de relacionamentos hierárquicos como da análise *principal-agente*, significa que o superior/*principal* pode observar a conduta, o comportamento, e/ou os resultados dos subordinados hierárquicos/*agentes*. Nesse sentido, os agentes fornecem informações úteis para que o principal possa monitorá-los. Esse modelo parece adaptar-se mais às análises de fluxo informacional entre burocracias e governo, uma vez que para analisar a efetividade de suas políticas os governantes, eleitos precisam monitorar os burocratas (Zuccolotto, 2014).

Transparência para baixo/de baixo para cima (*downwards*) acontece quando os governados podem observar (vigiar) a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes. O direito desses governados de vigiar seus governantes deriva, na teoria e na prática democrática, do guarda-chuva da *accountability*. Essa direção de transparência é característica de sociedades democráticas.

É da coexistência e da intersecção dessas duas direções (para cima e para baixo) que decorre a transparência vertical simétrica ou, ainda, transparência recíproca. Caso contrário, a transparência vertical é completamente ausente ou assimétrica.

Como assinala Zuccolotto (2014), num contexto de democracia, tais classificações são de grande relevância, uma vez que o fluxo informacional deverá ocorrer tanto para cima – quando os burocratas prestam contas aos políticos sobre a efetividade da implementação das políticas públicas – quanto para baixo, quando o representante eleito (executivo ou legislativo) presta contas ao representado (população).

Transparência “para fora/de dentro para fora” (*outwards*) ocorre quando o subordinado hierárquico ou o *agente* pode observar o que está acontecendo “do lado de fora” da organização. De acordo com Heald, ver além da organização é uma habilidade fundamental para se compreender o ambiente onde atua e para monitorar o comportamento de seus pares ou competidores.

Transparência para dentro/de fora para dentro (*inwards*) é quando todos aqueles que estão fora podem observar o que está acontecendo no interior da organização. Esse conceito tem a conotação de vigilância e de ser vigiado pelos pares, e é relevante para legislações sobre liberdade de informação e também para a criação de mecanismos de controle social por meio do estabelecimento de mecanismos que impõem padrões de comportamento. Como exemplos da realidade brasileira, pode-se citar a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação (Zuccolotto, 2014).

Da mesma forma que as duas direções anteriores (transparência vertical), onde coexistem as transparências “para cima” e “para baixo” (transparência horizontal), há a transparência horizontal simétrica. Caso não ocorra, ela é também chamada de completamente ausente ou assimétrica. Por outro lado, a presença das quatro direções significa uma transparência completamente simétrica. “Neste estágio, nenhuma avaliação normativa do desejo das diferentes áreas será feita e isso explica porque as visões sobre transparência são, frequentemente, ambivalentes na prática” (Heald, 2006, p. 28). A Figura 3 demonstra as relações entre as quatro direções.

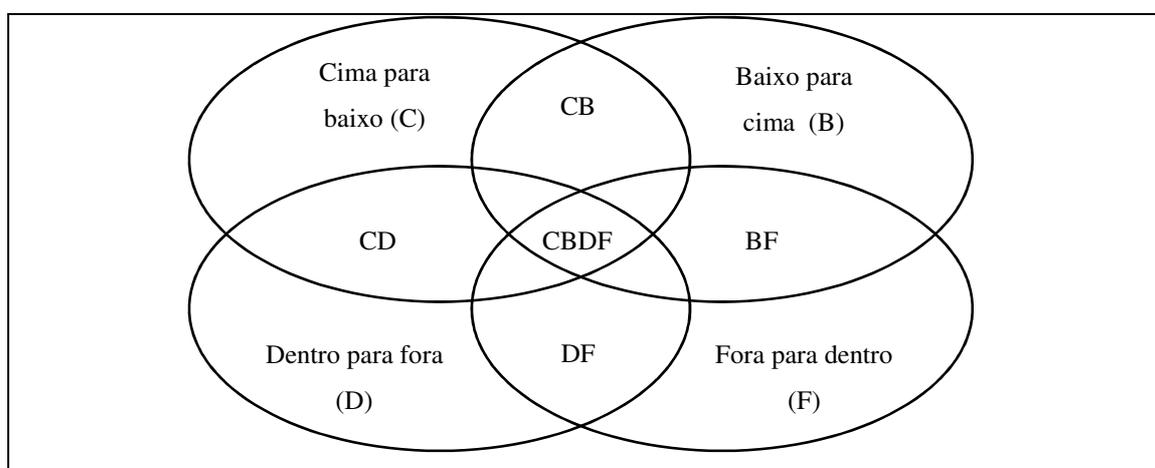


Figura 3. As quatro direções da transparência.
Fonte. Adaptada de Zuccolotto (2014) e de Heald (2006)

Como se pode verificar na Figura 3, a interseção representada por “CB” corresponde a transparência vertical simétrica; a interseção representada por “DF” representa a existência de transparência horizontal simétrica. E a área “CBDF” representa a coexistência das quatro direções de transparência simultaneamente. A ausência de uma dessas direções impede a existência de transparência simétrica.

Como ressalta Zuccoloto (2014), a relação existente entre as direções da transparência horizontal é importante, porque para se vir além da organização (transparência para fora) é necessário que tanto o ente quanto os seus pares permitam-se serem vistos (transparência para dentro), e disso resulta grande parte das regulações sobre exigências mínimas de mecanismos e regras de transparência.

2.3.1.2 Transparência Quanto à Sua Variedade

Ainda de acordo com Heald (2006), a transparência pode ser analisada por meio de três principais dicotomias: (i) transparência de eventos versus de processos; (ii) transparência retroativa versus transparência em tempo real ou tempestiva; e (iii) transparência nominal versus efetiva.

2.3.1.2.1 Transparência de Evento versus de Processos

Para demonstrar a primeira variedade de transparência, Heald faz a distinção entre evento e processo. Segundo ele, no caso da transparência de eventos os objetos de transparência, isto é, o que deve ser visto, podem ser: *inputs*, *outputs* ou *outcomes* (resultados). Os *inputs* são representados tradicionalmente pelos gastos públicos (despesas) com insumos, os *outputs* podem ser mensurados, por exemplo, pelo nível de atividade do setor (número de cirurgias realizadas). *Outcomes*, por outro lado, é de difícil avaliação, já que pode envolver questões subjetivas tais como satisfação, medidas de deterioração dentre outros fatores.

Os processos, por sua vez, podem ser vistos como os aspectos processuais e operacionais. Eles fazem a transição entre os eventos e são os responsáveis pelo processo de transformação (*inputs* em *outputs*, bens e/ou serviços), também conectam, ou associam, os *outputs* aos *outcomes* (resultados). Os processos são de mais difícil mensuração do que os eventos, porém eles podem ser descritos caso haja informações disponíveis. Geralmente, os processos de transformação são mais bem compreendidos que os de associação, já que, neste caso, as variáveis intervenientes e imprevisíveis são mais comuns (Heald, 2006).

2.3.1.2.2 Transparência Retroativa versus em Tempo Real

A transparência retroativa refere-se à disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos. Nesse tipo de transparência, a organização pode-se voltar unicamente aos seus negócios (suas atividades produtivas) e, apenas periodicamente, disponibilizar informações relevantes sobre seu desempenho. Ou seja, as avaliações a serem realizadas incidirão sobre os fatos já ocorridos, e, por isso, há sempre um atraso informacional.

Segundo Heald, esse tipo de transparência cria ciclos de *accountability* periodicamente, e, embora uma janela de *accountability* se sobreponha a um próximo período de operação, quando a janela se fecha a organização volta inteiramente às suas atividades operacionais. Como nos lembra Zuccolotto (2014), nesse tipo de transparência a sociedade não participa das decisões. Como exemplo, pode-se citar a publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório da Gestão Fiscal (quadrimestral).

A diferença entre transparência retrospectiva e transparência em tempo real ou tempestiva reside no fato de que nesta a janela de *accountability* está sempre aberta e a vigilância é contínua (Heald, 2006). Sobre essa perspectiva, as decisões e operações do Estado podem ser modificadas significativamente de acordo com a participação social, o que melhora o seu desempenho nas tarefas fundamentais. Percebe-se nesse modelo maior transparência e fortalecimento do controle social. Ilustrativamente, citam-se como exemplos, o

orçamento participativo e as divulgações em tempo real das informações da execução orçamentária (Zuccolotto, 2014).

Como argumenta Heald, um sistema baseado na transparência retroativa é muito mais barato do que um sistema baseado em transparência em tempo real. Mas o modelo apropriado a ser adotado para cada atividade deve ser julgado de acordo com as circunstâncias particulares de cada caso. Assim, cabe ao Estado escolher qual dos dois modelos deve adotar. É importante observar que a escolha de um determinado sistema poderá melhorar os níveis de transparência ou apenas aumentar o volume de informação divulgada sem, tampouco, aumentar a transparência (Zuccolotto, 2014).

2.3.1.2.3 Transparência Nominal versus Efetiva

Para evidenciar o contraste entre transparência nominal e efetiva, Heald (2006) enfatiza o que vem a ser “ilusão de transparência”. Segundo ele, a intuição que está por trás é que mesmo quando a transparência parece estar aumentando, ainda que medida por algum índice, na realidade ela está regredindo. Assim, para que a transparência seja efetiva, deve haver receptores capazes de processar, compreender e utilizar as informações disponibilizadas.

No contexto democrático, a transparência seria considerada efetiva apenas se as informações disponibilizadas pelo governo, ou pela administração pública de maneira geral, caso a plêiade de cidadãos fosse capaz de processá-las, compreendê-las e utilizá-las para os mais diversos propósitos. Assim, quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão tem-se o que Heald denomina de “transparência nominal”. Isto é, houve até certo esforço por parte do governo para ser transparente, mas o objetivo não foi alcançado.

Embora a transparência seja um dos pilares da democracia contemporânea, por si só ela não é suficiente para garantir o funcionamento dessa democracia. Assim, os controles democráticos instituídos podem desempenhar papel importante no aperfeiçoamento da democracia representativa, como se verá a seguir.

2.4 Controle Democrático sobre a Administração Pública

Como enfatiza Medison em “O Federalista 51”:

Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, não seriam necessários nem controle externo nem interno sobre o governo. Ao criar um governo que será administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside no seguinte: devemos, em primeiro lugar, capacitar o governo para controlar os governados; e em seguida, obrigá-lo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções adicionais (Medison, 1788/1958, p. 163).

Tal declaração, embora de concepção negativista em relação à natureza humana, parece marcar posição quanto à necessidade do estabelecimento de controles. Movendo-se em direção à democracia, Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010, p.109) argumentam que o controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática, envolvendo diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes. Para esses autores, o controle é uma das exigências normativas ao funcionamento da democracia representativa, bem como de sua burocracia pública. Nesse, espera-se, portanto, que a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes.

A concepção de controle, pois, é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação política, que tem o momento eleitoral apenas como iniciador do processo democrático, devendo ter continuidade durante o mandato e, por fim, completar-se o ciclo da representação quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como seus representantes (Arantes, Loureiro, Couto & Teixeira, 2010).

Mas sobre que agentes deve recair o controle? Marx Weber (1967/2013), em seu discurso denominado “Política como Vocação”, destaca o papel de dois importantes atores políticos no desenho dos Estados modernos: o político eleito e o burocrata, em outras palavras, qual é o espaço de atuação dos políticos eleitos e dos burocratas. Para Weber,

essa é uma relação de muita tensão, que sempre será resolvida pela subordinação do técnico ao político e pela responsabilização política desse último.

Tal conflito basicamente passou a existir devido ao desenvolvimento moderno da função pública, que, por sua vez, passou a exigir um corpo de trabalhadores intelectuais especializados e que se preparam ao longo dos anos para o desempenho profissional, estando animados por um sentimento de honra. Para Weber, o verdadeiro funcionário não deve fazer política exatamente por sua vocação de administrar de forma não partidária. Assim, não é vocação do burocrata combater. Ao contrário, tomar partido, lutar, apaixonar-se, são características do homem político.

A atividade do político está subordinada a um princípio de responsabilidade totalmente estranho e oposto, ao que norteia a atividade do burocrata. Assim, a honra do burocrata está em sua capacidade de executar conscienciosamente uma ordem, sob a responsabilidade de uma autoridade superior; e a honra do chefe político, está justamente na responsabilidade pessoal exclusiva por tudo quanto faz.

Assim, com base nesse entendimento, Weber delimita o campo em que cada indivíduo exerce poder. Dessa maneira, ele deixa claro que o político é quem possui autoridade legítima derivada de sua eleição para representar os eleitores e, desta forma, a tensão entre o político e o burocrata encontra limite na responsabilidade que tem o primeiro sobre as ações do segundo.

Não quis Weber dizer com isso que o burocrata não faça política, mas que, na verdade, seus papéis estão cada vez mais imbricados. Alguns estudiosos têm apontado essa zona cinzenta. Aberbach, Putnan e Rockman (1981), por exemplo, ao tentar distinguir o papel dos políticos eleitos e da burocracia, revelam que os papéis desempenhados pelos burocratas já não se conformam com o modelo proposto por Max Weber. Segundo esses autores, o burocrata moderno está cada vez mais empenhado na formulação de políticas públicas, embora aborde a formulação de políticas de forma bastante diferente dos políticos. Para os burocratas, a elaboração de políticas eficazes pode ser melhor conduzida na privacidade tranquila dos gabinetes, rechaçando qualquer tipo de participação.

Nessa mesma linha, Souza (1976) demonstra que no Brasil, principalmente na era Vargas, houve uma contínua burocratização do Estado com a consequente desqualificação dos partidos políticos. Com isso, segundo a autora, a burocracia acabou sendo, na democracia brasileira, o grande ator coletivo utilizado para dar direção para a sociedade e para pensar o projeto nacional desenvolvimentista. Nesse contexto, a função governativa, que deveria ser conduzida pelos partidos políticos, é esvaziada e exercida pela burocracia insulada.

Mais recentemente, De Bonis e Pacheco (2010) alertam para a proeminência de um terceiro ator que não é levado em consideração na dinâmica das relações entre burocratas e políticos. Segundo esses autores, a figura do dirigente público permanece negligenciada na maior parte dos estudos da ciência política (p.329).

De Bonis e Pacheco (2010) classificam como dirigente público aquelas pessoas que ocupam cargos no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações públicas, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado, sejam oriundos das carreiras do funcionalismo ou não. Ainda segundo esses autores, o dirigente público estaria mais preocupado com o uso eficiente de recurso, visando à maximização dos resultados.

Em rápida síntese, pode-se dizer que a ideia hierárquica weberiana de submissão do burocrata ao político parece ter tido suas fronteiras ampliadas e mesmo imbricadas. Nas sociedades contemporâneas, pois, devemos nos ater, ao menos para fins de controle, aos três principais atores apontados pela literatura: político eleito, burocrata e dirigente político.

2.5 *Accountability*, Classificação e Conceito

Como já se argumentou, uma vez eleitos, os representantes podem não agir no interesse dos representados. Também como já foi apontado, não apenas os representantes eleitos devem ser submetidos ao controle público, mas os agentes públicos não eleitos (burocratas e dirigentes públicos) também devem ser controlados pelo povo.

Nessa direção é importante ressaltar o entendimento de Bobbio (1984/2015) quanto à importância do controle no âmbito de um Estado democrático que se guia por normas de governo. Segundo ele,

[...] hoje, quando falamos em normas de governo das leis pensamos em primeiro lugar nas leis fundamentais, capazes de estabelecer não tanto aquilo que os governados devem fazer, mas o modo como as leis devem ser elaboradas, sendo normas que vinculam, antes ainda que os cidadãos, os próprios governantes: temos em mente um governo das leis em um nível superior, no qual os próprios legisladores estão submetidos a normas vinculatórias. Um ordenamento deste gênero somente é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares (Bobbio, 2015a, p. 29).

Nesse sentido, Peruzzotti e Smulovitz (2002) declaram que a *accountability* do poder político pode ser legal ou política. A *accountability* legal está orientada de modo a garantir que as ações dos funcionários públicos estejam enquadradas legal e constitucionalmente. Citando March e Olsen (1995), esses autores esclarecem que essa forma de *accountability* guia-se pela lógica baseada na retidão, isto é, os atores políticos são julgados segundo o cumprimento de procedimentos considerados corretos e que se ajustam a procedimentos legais previamente estabelecidos. Dessa forma, a separação de poderes, o reconhecimento de direitos fundamentais e o mecanismo de pesos e contrapesos (*checks and balances*) constituem limitações à arbitrariedade do poder do Estado.

De acordo com esses autores, normas constitucionais, códigos legais, procedimentos administrativos e direitos fundamentais constituem o marco legal-constitucional que limita as ações dos funcionários públicos eleitos (governantes/representantes) ou designados (burocratas e dirigentes públicos). Prerrogativa crucial para que a *accountability* legal funcione com eficácia é a existência de um sistema legal com capacidade para impor a lei e para fazer com que os governantes a obedeçam. Sem isso, não há que se falar em *accountability* legal.

A *accountability* política, por seu turno, refere-se à capacidade de o eleitor fazer com que as políticas públicas respondam ou se adequem à suas preferências (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p.27). Esse tipo de *accountability* está intimamente interconectada com o conceito de representação democrática. Para tanto, esses autores, destacam que um

governo é politicamente responsável (*accountable*) se os cidadãos têm meios para punir administrações irresponsáveis ou àquelas cujas políticas não respondam às preferências do povo. Esse tipo de controle, segundo a literatura, tem as eleições como instituição central para levá-lo a cabo.

Peruzzotti e Smulovitz (2002), por fim, se referem, ainda, a um terceiro tipo de *accountability*, qual seja, a *accountability* social. Conforme eles, esse tipo de *accountability* é um mecanismo de controle vertical, mas não eleitoral, das autoridades políticas. Ele se realiza pela ação de um amplo espectro de associações e movimentos sociais, bem como ações midiáticas. Seu objetivo é monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais e ativar as operações das agências horizontais de controle. Traço distintivo entre este tipo de *accountability* e os dois tipos anteriores (legal e político), reside no fato de que a *accountability* social ultrapassaria o momento do voto e pode-se exercer durante o interstício eleitoral.

Ainda segundo esses autores, a operacionalização da *accountability* social se dá pelo acionamento de setores organizados da sociedade civil e dos meios interessados e com capacidades para exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas. Com isto, busca controlar política e legalmente as ações dos políticos e dos burocratas, a fim de exigir o cumprimento da lei e do devido processo; expor e denunciar atos governamentais ilegais; ativar a operação das agências horizontais de controle e, ao mesmo tempo, monitorar a operação de tais agências. Assim, para esses atores:

[...] os mecanismos de *accountability* social não apenas contribuem significativamente ao cumprimento da lei, mas, ao mesmo tempo, se constituem em um incentivo para que os governos levem a diante ações que estejam em conformidade ao devido processo e que correspondam com as preferências da cidadania (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, p. 12).

Já para o Banco Mundial (2004), *accountability* social se refere à ampla gama de ações e mecanismos além do voto que os cidadãos podem usar para manter o Estado responsável, bem como as ações por parte do governo, sociedade civil, meios de comunicação e outros atores sociais que promovem ou facilitam esses esforços. Em outras palavras, *accountability* social é uma abordagem para a construção de *accountability* que se baseia

no engajamento cívico, em que os cidadãos participam direta ou indiretamente exigindo responsabilidade dos prestadores de serviços e dos agentes públicos.

O'Donnell (1998), por sua vez, vê a *accountability* como um mecanismo de responsabilização democrática que pode ser utilizado para constranger os governantes a atuarem como representantes do povo. O'Donnell distingue a *accountability* em dois tipos: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

Pela primeira forma, pode-se entender o controle exercido de forma ascendente, isto é, a partir do cidadão em direção ao governante. Segundo O'Donnell (1998, p. 28) essa forma de *accountability* contempla a dimensão eleitoral. Para que ela funcione é necessário que haja eleições razoavelmente livres e justas para que os cidadãos possam punir ou premiar os mandatários votando a seu favor ou contra ele ou contra os candidatos que o apoie na eleição seguinte. Para Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 29), a *accountability* vertical implica a existência de um agente de controle social externo, principalmente, o eleitorado. As eleições, nesse contexto, representam uma instância de controle escudada na sociedade, que confere aos cidadãos o direito de punir ou recompensar periodicamente, por meio do voto, os representantes eleitos.

Reivindicações sociais que possam ser proferidas sem que se corra o risco de coerção e a existência de mídias independentes que possam cobrir regularmente ao menos as principais reivindicações dos cidadãos são, também, outras duas dimensões associadas à *accountability* vertical. Peruzzotti e Smulovitz (2002) argumentam que os mecanismos verticais estão concentrados exclusivamente nas eleições, e, por isso, defendem que as eleições deveriam ser complementadas por uma sociedade civil ativa e por meios de comunicação autônomos (p. 29).

A *accountability* horizontal, por sua vez, seria a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40).

Para que esse tipo de *accountability* seja efetiva deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Tais agências devem ter autoridade legal e de fato, além de autonomia. Os mecanismos de controle abarcados pela *accountability* horizontal ultrapassam, assim, as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, e alcançam arranjos como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas, presentes nas poliarquias contemporâneas (O'Donnell, 1998, pp. 42-43). Outro fator essencial citado por esse autor é a necessidade de informação confiável e adequada.

Embora a classificação apresentada por O'Donnell seja referência na Ciência Política, alguns autores têm evidenciado problemas em sua conceituação. Ceneviva (2006), por exemplo, citando Moreno, Crisp e Shugart (2003), evidencia que a metáfora geométrica de O'Donnell é pouco esclarecedora quanto às relações de *accountability*.

De acordo com eles, os eixos *accountability* vertical e horizontal não se mostram completamente apropriados para definir as relações em cada uma dessas dimensões. Enquanto essa dimensão pressupõe uma relação de independência e semelhança que não dão conta das relações intraestatais, aquela exprime uma relação de hierarquia, muito apropriada para as relações principal-agente, ainda que, neste caso, seja o eleitor o detentor do déficit informacional. Entretanto, quando se olha para as relações intraestatais (entre agentes públicos ou entre agências estatais), elas se conformam em grande parte das vezes a uma relação principal-agente, hierárquica e verticalizada, expondo o distanciamento da horizontalidade descrita por O'Donnell. Distinguir, pois, a verticalidade da horizontalidade apenas tendo por base a localização do agente de controle (Estado ou sociedade) parece problemático (Mainwaring, 2003, p.19).

A Figura 4, a seguir, resume a classificação proposta por O'Donnell, segundo a discussão realizada por Peruzzotti e Smulovitz. Parece não haver distinção entre os tipos de *accountability* apontado por esses autores e a classificação de O'Donnell, à exceção da *accountability* social, uma vez que O'Donnell insere esse último tipo como parte da *accountability* horizontal.

É por meio da associação desses diferentes tipos de *accountability* e da atuação interconectada ou não entre os diferentes atores que se espera tornar, numa democracia representativa, governantes (eleitos e não eleitos) em representantes.

		O que é controlado?			
		Atores	Políticos	Burocratas	
Quem Controla?	Horizontal	Equilíbrio (<i>Check and Balance</i>)	Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Veto 	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de política • Regulação • Controle administrativo • Nomeação e remoção de pessoal
			Poder legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Impeachment</i> • Comissões investigadoras • Veto parlamentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de política • Regulação • Controle administrativo • Nomeação e remoção de pessoal
			Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão judicial
		Atribuídas	Agências de Controle (Ombudsman, Tribunais de Contas, Conselhos de Estado, Ministério Público e Controladorias)	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de legalidade • Atribuições de investigação 	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de legalidade • Atribuições de investigação
	Vertical	Sociais	Meios Associações cívicas, ONG, movimentos sociais e cidadãos individuais	<ul style="list-style-type: none"> • Investigação e denúncia pública • Mobilização social e denúncia pública • Denúncias em agências de controle • Contencioso ordinário 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigação e denúncia pública • Mobilização social e denúncia pública • Denúncias em agências de controle • Contencioso ordinário
		Eleitorais	Cidadãos individuais	<ul style="list-style-type: none"> • Voto 	-

Figura 4. Os diferentes mecanismos e recursos por meio do qual se dá cada tipo de *accountability*.
Fonte: Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 41), adaptado pelo autor.

Movendo agora o olhar para o Brasil, ver-se-á que a questão da *accountability* democrática ainda é um terreno não muito claro. Pode-se dizer que Campos (1990) é pioneira ao tratar do tema em solo brasileiro. Segundo ela, a palavra *accountability* não tinha nenhum significado prático no Brasil (referindo-se ao final da década de 1980). Aliás, a autora se questiona sobre quando, no Brasil, poderíamos traduzir tal palavra para o português. Em seu estudo, Campos constata que *accountability* pode ser entendida como uma questão de democracia e que, quanto mais avançado o estágio democrático de um país, maior o interesse pela *accountability*. Ainda segundo a autora, “o verdadeiro

controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos”(Campos, 1990, p. 34).

Vinte anos depois de Campos haver publicado sua pesquisa onde constata que não havia à época uma palavra em português que pudesse traduzir todo o significado que encerra a palavra *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) publicaram artigo no qual indagam se as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil seriam suficientes para aferir se já poderíamos traduzir *accountability* para o português. Em conclusão, esses autores entendem que muitos passos importantes foram dados em direção à *accountability*; entretanto a caminhada para se chegar a uma definição plena promete ser longa, já que no Brasil o novo acaba se adaptando ao velho sem, no entanto, removê-lo por completo mesmo quando o velho seja pernicioso.

Mais recentemente, Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), investigaram como o termo *accountability* tem sido tratado na literatura brasileira. Segundo essas autoras, nos artigos pesquisados, identificou-se uma clara confusão sobre o significado do termo *accountability*. Contudo, na maior parte das vezes, *accountability* é utilizado pelos diferentes autores com o significado de responsabilização e prestação de contas. Assim, concluem as autoras: ainda não é possível traduzir de forma direta o termo *accountability* e que seu conceito ainda está em construção no Brasil.

Trazendo o foco da discussão novamente para a classificação da *accountability*, Abrucio e Loureiro (2004), formularam uma categorização das dimensões de *accountability* de modo diferente da apontada por O’Donnell (1998) e Peruzzotti e Smulovitz (2002). Embora tal categorização não tenha divergência de fundo com a classificação proposta por O’Donnell, revela-nos Arantes *et al.* (2010) que ela é importante não apenas porque mostra diferentes caminhos para se buscar alcançar os ideais democráticos, mas também pelo fato de ela permitir uma compreensão mais clara de que a responsabilização dos governantes será mais efetiva na medida que haja uma articulação das três formas de *accountability* com seus respectivos instrumentos e condições garantidoras no campo de qualquer política pública.

Partindo-se então da definição sintética de democracia segundo a qual o governo deve emanar da vontade popular, onde tal vontade se torna a principal fonte de soberania; os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se diante dele por seus atos e omissões cometidos no exercício do poder; e que o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação a favor da defesa de direitos básicos dos cidadãos, individuais e coletivos, Abrucio e Loureiro (2004) classificam a *accountability* democrática em três formas distintas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais.

O processo eleitoral, como forma de *accountability*, seria o ponto de partida de qualquer governo democrático, pois, objetiva-se com as eleições concretizar concomitantemente o princípio da soberania popular e o controle dos governantes. Como o sufrágio popular não é suficiente para assegurar o bom desempenho democrático, torna-se necessário a existência de outros instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos nas decisões da coletividade durante o interstício eleitoral. Ou seja, é necessário o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua sobre os representantes eleitos e não eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória (Abrucio & Loureiro, 2004).

Essa última forma de *accountability* (controle institucional durante o mandato) é fortemente condicionada pela transparência e visibilidade dos atos públicos. Assim, todas as decisões governamentais devem ser conhecidas pelo povo soberano, já que o eixo democrático está no controle dos governantes pelos cidadãos (Abrucio & Loureiro, 2004).

A terceira forma de *accountability*, por fim, seria a existência de regras estatais intertemporais, segundo as quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Trata-se aqui de separar o domínio do Estado – que é o horizonte de longo prazo da coletividade –, do governo e de suas injunções conjunturais, garantindo-se os direitos básicos inalienáveis e a melhor resolução das questões que podem afetar as próximas gerações (Abrucio & Loureiro, 2004; Arantes, Loureiro, Couto & Teixeira, 2010).

A Figura 5 a seguir, resume a classificação apresentada por Abrucio e Loureiro como alternativa à classificação realizada por O'Donnell. Segundo aqueles autores, essas três formas de *accountability* existem, com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos contemporâneos. Sua consecução, entretanto, vai depender da utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais etc.) capazes de dar alicerce estrutural à democracia e a suas formas de responsabilização política (Arantes, Loureiro, Couto & Teixeira, 2010, p. 113).

Formas de Accountability	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de financiamento de campanhas • Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos, de votar e ser votado • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) • Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações • Independência e controle mútuo entre os poderes
Controle Institucional Durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (controles mútuos entre os poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.) • Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.) • Controle administrativo-procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) • Controle do desempenho dos programas governamentais • Controle social (conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
Regras Estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes

Figura 5. Accountability democrática.

Fonte: Abrucio & Loureiro, 2004, pp. 82-83; e Arantes, Loureiro, Couto & Teixeira, 2010, p. 114.

Como se demonstrou, o voto é insuficiente para fazer com que representantes eleitos e não eleitos possam agir em benefício de seus representados. Embora, como se evidenciou, exista divergência acadêmica quanto à classificação de *accountability*, restou evidente que os instrumentos da *accountability* horizontal, na visão de O'Donnell e até mesmo na de Peruzzotti e Smulovitz, e os do controle institucional durante o mandato, na visão de Abrucio e Loureiro, são primordiais ao aperfeiçoamento da democracia.

Dentre os instrumentos destacados por esses autores, encontram-se os Tribunais de Contas (TCs), que podem ter uma ação destacada na consecução do controle institucional durante o mandato e, por consequência, contribuir para a redução da distância do par representante-representado. Porém, antes de tratarmos dos TCs, vamos verificar o que se deve entender por controle social e por participação social, bem como se, na sua atuação, os TCs podem servir de mecanismos de auxílio ou de *locus* no qual a atuação social pode se esconder.

2.6 Controle Social e Participação Social: reposicionando o debate, precisando conceitos

Controle social e participação social são termos que podem encerrar diferentes conceitos ou significados a depender da perspectiva que se olhe. No Brasil, tem sido comum referir-se a eles como termos sinônimos. Isso se verifica tanto no âmbito acadêmico quanto no senso comum (sociedade em geral). Mas seriam esses termos sinônimos ou teriam significados próprios e distintos? Isso é o que se pretende discutir nas subseções seguintes.

2.6.1 Controle Social

O termo “controle social” é formado a partir da justaposição dos vocábulos controle e social. Buscando o significado dicionarizado desses termos, o Dicionário Aurélio revela que o vocábulo “controle” é derivado do termo francês *contrôle* e significa “ato, efeito ou

poder de controlar, bem como domínio e governo”. Também pode ser entendido como a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas. Há, ainda, a acepção da economia, que significa fiscalização das finanças.

Já dentre os principais significados do vocábulo controle, constantes do Dicionário Online Michaelis, encontram-se: (i) ato de dirigir qualquer atividade, fiscalizando-a e orientando-a do modo mais conveniente; (ii) fiscalização e domínio de alguém ou alguma coisa: controle de si mesmo, controle dos impulsos, das emoções, das paixões; e (iii) fiscalização das finanças.

No campo da Administração, controle se constitui como uma das funções do administrador que forma o ciclo administrativo (planejamento, organização, direção e controle). Nesse sentido, controle consiste em processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado. Sua finalidade é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. Sua essência está em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados (Chiavenato, 2003, p. 176).

O termo “social”, por sua vez, segundo o Dicionário Online Michaelis, deriva do latim *Socialis*. Trata-se de um adjetivo e está relacionado ou é relativo às pessoas ou à sociedade, à organização e ao comportamento do homem na sociedade ou comunidade. Ou, ainda, que é dirigido ao conjunto de cidadãos de uma comunidade (país, estado, cidade etc.). Para o Dicionário Aurélio, o termo social está associado à sociedade ou relativa a ela. Ou, ainda, que interessa à sociedade.

Em que pese a visão panorâmica dos termos em discussão, pode-se entender, do confronto do significado dicionarizado dos termos “controle” e “social” com o conceito de controle como função administrativa, controle social como sendo uma atividade de fiscalização exercida pela sociedade tendente a verificar se os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido estão ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. Mas esse tipo de controle social, com essa conotação, guarda consonância com o seu significado original?

Originalmente, o termo *social control* (comumente traduzido no Brasil para “controle social”) era referido como a capacidade de uma sociedade se autorregular de acordo com princípios e valores desejados (Janowitz, 1975). Foi empregado pela primeira vez nos Estados Unidos e, de acordo com Hollingshead (1941), foi introduzido no campo da sociologia por A. W. Small e G. E. Vincent, em 1894, por meio da obra *An Introduction to the Study of Society*.

A ideia de controle social (*Social Control*), entretanto, já estava presente nos trabalhos de August Comte denominados *Cours de Philosophie Positive* (1830-1842) e *Système de Politique Positive* (1801-1854). Possivelmente, como indica Hollingshead, a ideia de Comte chegou a Small e Vincent por meio dos escritos filosóficos de L. F. Ward – *Dynamic Sociology* (1883) e *Psychic Factors of Civilization* (1893). Ainda segundo Hollingshead, o primeiro livro que teve por título *Social Control*, de autoria de E. A. Ross, foi publicado em 1901.

Seguindo a perspectiva sociológica, Ross (1901) investigou como o comportamento é controlado e como está relacionado à manutenção da ordem social a partir de diferentes pontos de vista. Segundo ele, há uma ordem natural nas relações humanas baseada na herança de quatro instintos, conjunto que é denominado de “capital moral”, implantados em cada indivíduo pela natureza: simpatia, sociabilidade, senso de justiça e ressentimento a maus tratos, que são adequados para prover ao homem uma ordem harmoniosa, desde que as relações sociais estejam em um nível de intimidade social (Ross, 1901; Hollingshead, 1941).

Entretanto, de acordo com Ross (1901), consonte evidenciado por Hollingshead, como a sociedade evoluiu, houve o conseqüente desenvolvimento de relações contratuais impessoais que enfraqueceram a tal ponto os instintos do homem social que o interesse pessoal tomou o seu lugar. A sociedade, nesse ponto crítico de transição, foi confrontada com o problema da implementação dessas obrigações morais enfraquecidas com mecanismos sociais para controlar as relações egoístas do indivíduo com os outros. Assim, como as “comunidades naturais” cederam lugar a “sociedades civilizadas artificiais”, os controles sociais tomaram o lugar dos controles instintivos do homem para regular a conduta e assegurar ao indivíduo, segurança, e, à sociedade, ordem e continuidade.

Para Janowitz (1975), Ross estava preocupado com as condições sociais que criavam harmonia. Por isso, a maior parte dos seus escritos consistia em descrições detalhadas dos mecanismos de controle social. Embora ele estivesse plenamente consciente dos elementos coercitivos da sociedade industrial, concentrou-se sobre os dispositivos de persuasão, tanto interpessoais quanto institucionais: Ross estava impressionado com a extensão em que tanto a persuasão quanto a manipulação eram eficazes. Para Janowitz, Ross não estava interessado apenas nos dispositivos de persuasão, mas em uma concepção genérica de sociedade que explicaria esses dispositivos que operam para encontrar um meio de guiar a vontade ou a consciência dos membros individuais da sociedade. Segundo Ross, a elementar luta pessoal ameaça a prosperidade geral (Ross, 1901, p. 59; Janowitz, 1975, p. 89).

Charles Horton Cooley (1909) foi outro importante sociólogo que deu centralidade ao controle social e sua relação com controle racional (Janowitz, 1975, p. 89). Para Cooley, o indivíduo se torna um membro da sociedade por meio da associação, é controlado por ela e, por sua vez, se torna um agente no processo. Cooley rejeitou a ideia de que o indivíduo é justaposto à sociedade, bem como que as atividades sociais são motivadas por instintos ou faculdades sociais. Segundo Cooley, o comportamento da pessoa é controlado, em sua maior parte, pelo desenvolvimento da consciência (a “voz” do grupo) como uma consequência da associação, embora o processo seja, também, inconsciente e não planejado. Na concepção de Cooley, portanto, o controle estava implícito na sociedade e, como tal, era transmitido ao indivíduo por associação (Hollingshead, p.218).

Segundo Thompson (1981), diferentemente da formulação dada pela sociologia, o conceito de controle social era utilizado pelos historiadores sociais no contexto das relações interclasse. Isto é, o termo controle social era utilizado pelos historiadores, de maneira geral, para denotar a imposição de opiniões e hábitos de uma classe sobre outra e assim condicionar e manipular as massas a aceitar e operar as formas e funções de comportamento necessários a manter a ordem social de uma sociedade industrial.

Ainda de acordo com Thompson (1981, p. 206), *Social Control* é, e sempre tem sido, exercido por aqueles com autoridade, seja de raízes espiritual, militar, política, jurídica, educacional ou financeiras, uma vez que é o interesse e objetivo de seus titulares manter e preservar a ordem social dentro da qual exista a sua autoridade.

Ferreira (2002, p. 596), por fim, assinala que a teoria sociológica tem definido controle social como o conjunto de mecanismos e processos destinados a induzir conformidade com as normas sociais. Entretanto, essas normas aparecem como princípios ou ordens, e não como resultados de discussão e verificação permanente. Para essa autora, pois, a contradição entre autonomia moral e controle social será tanto maior quanto mais a estrutura social e política esteja marcada pela dominação, e tanto menor quanto mais a estrutura social e política corresponda a uma sociedade igualitária e responsável a uma dinâmica realmente democrática.

Segundo ela, a noção de controle social proveniente do pensamento sociológico pode conceber duas formas distintas de controle social: (i) como um processo, ou seja, mecanismo ou atividade, que comporta um conteúdo (as normas sociais); e (ii) como o exercício de controle mútuo surgido das relações de cooperação e reciprocidade na sociedade, que estabelece uma forma (cooperação e reciprocidade) e um conteúdo axiológico fundamental: a admissão da igualdade substancial dos seres humanos e o reconhecimento das diferenças produzidas pela cultura.

Ainda de acordo com Ferreira (2002, p. 596), a primeira forma de controle social enfatiza a uniformidade e tende a igualação normativa e axiológica. No limite, tende ao autoritarismo. A segunda, afirma a diferença e tende a aceitação da diversidade cultural. No limite, tende a democracia radical. Na primeira forma, pois, o controle social, como um conjunto de mecanismos que induzem a conformidade com as normas sociais, persegue a manutenção de uma ordem social específica. Em seu segundo sentido, o controle social se limita a preservação do social independentemente de seus conteúdos específicos (Ferreira, 2002, p. 597).

Como esclarece Janowitz (1975), pode-se pensar, em termos formais, organização social – objeto da sociologia – como os padrões de influência dos grupos sociais em uma população. Entretanto, controle social não deve ser concebido como sendo essa mesma organização social. Em vez disso, controle social é uma perspectiva que foca sobre a capacidade de uma organização regular a si mesma. E essa capacidade geralmente implica em um conjunto de objetivos em vez de um único objetivo.

Como se constata, o termo *Social Control* do idioma inglês tanto no seu conceito clássico (capacidade de uma sociedade se autorregular) quanto na concepção de controle de uma classe sobre outra, empregado pelos historiadores sociais, se relacionam a uma perspectiva na direção da organização social, que foca sobre o resultado dos mecanismos reguladores. Embora se possa conceber tal controle sendo fruto de um arranjo democrático, constituído a partir das diversas leis aprovadas por representantes eleitos, sobressai da vertente sociológica a preocupação de se controlar o indivíduo em prol da manutenção da ordem social. O indivíduo, nesse contexto, perde o protagonismo e passa a ser o ponto de incidência do controle social. Ou seja, por essa vertente o controle social busca inibir o individualismo e a liberdade das pessoas (Chiavenato, 2003).

Diferentemente do sentido dado a *Social Control* pela sociologia estadunidense, o termo controle social tem sido utilizado no Brasil com o sentido de controle da sociedade sobre o Estado. Esse sentido tem sido utilizado de maneira geral por pesquisadores das ciências sociais, especialmente os que têm o campo da administração pública como foco de suas investigações. De acordo com essa concepção, a sociedade passa a ser o protagonista das ações de controle.

Bravo e Correia (2012), em trabalho denominado “Desafios do Controle Social na Atualidade”, fazem um relato inicial sobre a conjuntura em que a expressão controle social surge no Brasil. Segundo as autoras, em terras brasileiras, o vocábulo controle social tem sido utilizado como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. Tal acepção foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantada a partir da ditadura militar (Bravo & Correia, 2012, p. 127).

Entretanto, essa direção do controle – Sociedade - Estado – não era realidade no período ditatorial. O que existia nesse período era um forte controle do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, forma encontrada pela classe dominante para exercer sua hegemonia.

O forte controle do Estado sobre a sociedade começou a se arrefecer com o surgimento dos movimentos sociais contrários aos governos autoritários e com a efervescência que

provocou o processo de redemocratização do país nos anos 1990. Com isso, criou-se um contraponto entre um Estado ditatorial e uma sociedade civil que buscava mudanças. É, portanto, no processo de redemocratização do Brasil que a expressão controle social passa a ser compreendida como controle da sociedade sobre o Estado (Bravo & Correia, 2012).

Câmara (2003), por seu turno, explica – no documento denominado “Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle” –, que o controle social aparece associado à governabilidade e como um dos componentes fundamentais da reforma do Estado. De acordo com a autora, a concepção de controle social, no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), está relacionada aos conceitos utilizados pela Nova Administração Pública, originários no mercado. Assim, o Projeto de Organizações Sociais (OS) é um instrumento para a gestão privada da execução de uma política pública (Câmara, 2003, p. 76).

Ainda segundo Câmara, nas OS, o Conselho de Administração foi pensado como o *locus* de controle social para a execução de determinada política pública. Entretanto, a função de deliberação superior que cabe ao Conselho é mitigada pela falta dos conhecimentos, conceitos, técnicas etc. de seus conselheiros. Para ela, portanto, os Conselhos de Administração das OS deveriam ser submetidos a um processo de aprendizagem prévia (Câmara, 2003, p. 76-77). Tal aprimoramento, segundo Câmara, é um quesito-chave para o exercício do poder numa organização e, também, para o exercício do controle social.

Tendo-se em conta, pois, a discussão prévia, pode-se constatar que há certo afastamento de significados quando se compara a evolução histórica do termo controle social. Como se verificou, o termo *Social Control* tem suas raízes na sociologia estadunidense e reflete um sentido, ao menos em termos de direção e protagonismo, diferente do termo “controle social” em português. No Brasil, o controle social faz do cidadão o protagonista da relação Sociedade-Estado, e confere a ele ou busca conferir todos os meios para que possa avaliar o desempenho dos que lhes representa.

Da discussão até aqui travada também emergiu o risco de se traduzir literalmente o vocábulo controle social do idioma português para *Social Control* do idioma inglês sem maiores rigores quanto ao seu significado, ao menos do ponto de vista da sua construção histórica. Como se viu, ambos os termos, ao menos de forma direta, não podem ser

utilizados para tratar de fenômenos sociais aparentemente homônimos, mas de concepções diferentes nos idiomas inglês e português. Isso em razão das diferentes concepções que podem encerrar o termo nos distintos campos do conhecimento. Além, é claro, da própria polissemia que o termo sugere.

Apenas para que a questão não fique aberta, pode-se apontar o conceito de *Social Accountability*, discutido na subseção anterior, também descrita como *Accountability Social* ou *Societal*, como uma possível aproximação de significados quando se pensa em tornar o campo semântico compreensivo para os diferentes interlocutores (nacionais ou estrangeiros).

Como se pode perceber, o conceito de *Social Accountability* ou *Accountability Societal* aproxima-se muito mais ao conceito de controle social empregado no Brasil. Não é desarrazoado, portanto, afirmar que a tradução direta de controle social para *Social Accountability* mitiga muito o risco embutido na tradução direta e simples para *Social Control*.

Enfatiza-se, pois, que o conceito de controle social utilizado nesta pesquisa é o que torna o cidadão (individualmente ou em grupo) protagonista da relação Estado-Sociedade. Isto é, sinônimo de controle da sociedade civil sobre o Estado (Bravo & Correia, 2012).

2.6.2 Participação Social

O Dicionário On-line Michaelis designa o termo “participação” como sendo originária do latim *participatio*, que significa “ato ou efeito de participar”. Participar, por sua vez, provém do latim *participare*, que significa “ter ou tomar parte de”. O Dicionário Aurélio, por seu turno, além dos mesmos significados apresentados pelo Michaelis, acrescenta: (i) fazer saber, informar, anunciar, comunicar; (ii) ter ou receber parcela de um todo; e (iii) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento.

Vê-se, pois, que o sentido dicionarizado do termo participação indica a pré-existência de algo, já que para “ter ou tomar parte de” é necessário algo constituído, ainda que

informalmente. Também tem uma conotação dialógica, uma vez que possui o sentido de informar, anunciar, comunicar. Assim, ao associar-se o termo participação ao termo social (como visto na subseção anterior), pode-se inferir que seu significado está atrelado ao sentido de a sociedade tomar parte em algo. Esse algo pode variar no envolvimento do cidadão (individualmente ou em grupo) em atividades ou ações privadas até atividades ou ações desenvolvidas pelo Estado. Mas como o termo participação social surge com a conotação de envolvimento do cidadão na vida política cotidiana?

Como já discutido na subseção 2.2.4, a participação social surge como uma proposta de solução à crise das instituições representativas (parlamento e partidos políticos) que ganhou força no século XX. Teóricos da democracia participativa defendiam maior protagonismo do cidadão nos assuntos públicos. Segundo Pateman (1970/2003), os cidadãos não devem apenas votar em seus representantes, mas tomar parte na tomada de decisão política. Participação, de acordo com Sell (2006), seria um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política por meio de canais de discussão e decisão.

Bravo e Correia (2012, p. 132) chamam a atenção, ainda, para o fato de que a participação social no Brasil passou de um *status* de proibição, no período da ditadura, a um *status* de obrigatoriedade com a Constituição de 1988, fruto das lutas sociais. E essa mudança (proposição) ocorreu no auge da mobilização e efervescência política crescente dos anos 1980, movida por forças progressistas. Enquanto a implementação dos mecanismos de controle social, conferências e conselhos ocorre nos anos 1990, num cenário de regressão dos direitos sociais, e de mundialização do capital que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista (Bravo & Correia, 2012, p. 132-136).

Para Santana (2014), por sua vez, participação social é um processo contínuo pelo qual o cidadão é integrado, de forma individual ou coletiva, na tomada de decisões, fiscalização, controle e implementação das ações públicas e privadas que o afetam no sentido político, econômico, social e ambiental, a fim de permitir seu pleno desenvolvimento como ser humano, bem como o desenvolvimento da comunidade em que ele está inserido. Ou seja, participação social é um processo que modifica as relações de poder e permite a geração de uma consciência crítica e proativa.

Ainda segundo Santana (2014), a participação dos cidadãos na vida pública é essencial, porque assegura respostas flexíveis que representam a democracia cotidiana e mantém uma estreita vigilância sobre o uso da autoridade concedida aos governantes. A participação, nesses termos, é um pré-requisito indispensável ao fortalecimento da democracia, já que supera o momento eleitoral e se converte num processo de desenvolvimento político contínuo, que envolve maturidade e responsabilidade por parte dos atores civis e políticos, e das instituições e organizações que fazem parte.

A participação busca, pois, uma cidadania que não se satisfaça apenas em fazer parte da tomada de decisão, mas que se envolva plenamente tanto na concepção quanto na implementação e avaliação dos programas e da vida pública em geral (Andrés & Bonivento, 2009). Para esses autores, as instâncias de participação não substituem o Estado, os partidos políticos e as instituições de representação política, mas se convertem em uma via de negociação permanente entre governos e sociedade, em canais de informação mútuos, onde o governo pode conhecer as prioridades da comunidade, e onde a sociedade pode participar dos programas e políticas sociais do governo.

Para Andrés e Bonivento (2009), a participação possui três metas fundamentais a alcançar: (i) a legitimidade democrática; (ii) a eficácia e eficiência das políticas públicas, e (iii) a construção da cidadania. A primeira meta se cumpriria a partir da participação dos cidadãos nas decisões públicas, o que, por um lado, conferiria maior legitimidade ao governo para implementar políticas, e, por outro, o cidadão teria maior representação no governo.

A segunda meta poderia ser atingida por meio do estabelecimento de canais de comunicação com a comunidade. Segundo Andrés e Bonivento (2009), isso permitiria alcançar consenso tanto em relação aos objetivos das políticas públicas como as formas de alcançá-los, o que faria com que, além de melhorar a eficiência (melhores resultados a custos mais baixos), aprimoraria, também, a eficácia (atingir as metas propostas), já que as políticas públicas envolveriam todos os atores interessados na realização dos objetivos comuns.

A terceira e última meta seria atingida por meio da prática mesma da participação. Para Andrés e Bonivento (2009), isso faria com que o cidadão começasse a se reconhecer como

sujeito de direitos e deveres, ou seja, se constituiria como cidadão pleno, participativo e com o capital social adequado para se envolver na vida pública de sua comunidade.

Para que a participação aconteça, entretanto, é necessário que haja canais (mecanismos) de participação, fluxo de informação e um nível mínimo de ajustes que permitam aos cidadãos participar sem muitos problemas (Andrés & Bonivento, 2009).

Tais canais formam o chamado espaço público, isto é, o espaço no qual o diálogo social, político e de desenvolvimento é construído (González, 2014, p. 3). Consoante Gonzáles (2014), o espaço público moderno se transforma na reunião de particulares, na qualidade de público, para discutir publicamente questões comuns, isto significa, a possibilidade de fazer passar as decisões coletivamente vinculantes pela participação dos atores sociais, institucionalizados ou não, por meio, não apenas da manifestação legítima de interesse, mas, acima de tudo, de uma argumentação racional e públicamente defendida.

Apenas para contrastar, ainda que de forma breve, convém trazer à baila a definição de Habermas (1984) de esfera pública. Segundo esse autor, a esfera pública é concebida como sendo um espaço da crítica argumentativa e deliberativa, bem como da democratização da autoridade e do poder político. Distingue-se tanto do Estado quanto do mercado, sendo capaz de preservar uma autonomia própria. A concepção habermasiana de esfera pública pressupõe, ainda, uma distinção clara entre sociedade civil e Estado.

A sociedade civil seria composta por uma rede, mais ou menos espontânea, de associações voluntárias, organizações e movimentos sociais capazes de transformar problemas sociais provenientes das esferas da vida privada em reações amplificadas para a esfera pública. O núcleo da sociedade civil compreende uma rede de associações que institucionaliza os discursos com vistas a solucionar problemas de interesse geral dentro de uma estrutura de esferas públicas organizadas (Habermas, 1998, p. 367; Alves, 2014, p. 825).

A esfera pública de concepção habermasiana, pois, é algo distinto, diferente, autônomo e independente tanto do mercado quanto do Estado. A ação racional da sociedade civil seria o meio de influenciar o Estado a solucionar os problemas comuns. Na definição de González (2014), por sua vez, não há uma distinção clara entre sociedade civil e Estado,

dando a entender a possibilidade, inclusive, de o cidadão (individual ou coletivamente) se entranhar na institucionalidade do Estado.

Retornando à tônica da participação, cabe remarcar o entendimento de Alves (2014, p. 834), de que os representantes eleitos não são mais os únicos a falar pelo povo. Organizações e movimentos sociais passam, também, a se proclamar representantes dos cidadãos. Dessa forma, as eleições não são mais o único lugar de validação do processo representativo. O sistema tradicional de democracia representativa, realizada por meio do voto, passa a ser penetrada por mecanismos de participação.

No Brasil, muitos espaços de participação foram criados ou aprimorados com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesse sentido, essa Carta Magna compatibilizou princípios da democracia representativa com princípios da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas (Silva; Jaccoud & Beghin, 2005, p. 374). A CF/1988 deixa clara tal opção ao consignar no parágrafo único de seu artigo 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”.

O exercício direto do poder pelo povo é facilmente verificável em vários trechos da CF/1988. Consoante seu artigo 14, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (i) plebiscito, (ii) referendo e iniciativa popular. Também é possível a participação no campo das políticas sociais (educação, saúde, trabalho, previdência e assistência social, dentre outras).

No artigo da 10 CF/1988, por exemplo, há a previsão da participação dos empregadores e dos empregados nos órgãos públicos que tenham por finalidade interesses profissionais ou previdenciários. O artigo 198, III, por sua vez, prevê a participação da comunidade como uma diretriz a ser observada na implementação das ações e serviços públicos de saúde. O artigo 204, II, da mesma forma, prevê a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações governamentais na área da assistência social. O artigo 206, VI, prevê, ainda, a gestão democrática do ensino público. Assim como, o artigo 216-A, § 1º, X, prevê a criação do Sistema Nacional de Cultura, fundamentado na Política

Nacional de Cultura e regido, dentre outros, pelo princípio da democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Destaca-se, ainda, o conselho constitucionalmente criado pelo artigo 89 da CF/1988. Trata-se do Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República. Dentre seus participantes, prevê o inciso VII daquele artigo, a participação de seis cidadãos brasileiros natos.

A participação social prevista na CF/1988 é realizada, via de regra, por meio dos denominados Conselhos de Políticas Públicas (CPP) ou Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP). Tais conselhos são regulamentados por legislação específica nas esferas federal, estadual e municipal. Esses conselhos normalmente possuem composição paritária com representantes de órgãos governamentais e representantes da sociedade civil organizada. Para Gohn (2001, p.7), são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Torna-se evidente, da discussão supra, dois tipos distintos de participação direta da sociedade: (i) a que se dá pelo voto direto e secreto, mediante os instrumentos de plebiscito e referendo, ou, ainda, sob a forma de iniciativa popular; e (ii) a decorrente da participação na formulação e execução de políticas públicas e que ocorre, via de regra, por meio de Conselhos.

No primeiro caso, vê-se claramente que o cidadão está afastado da intimidade do Estado, preservando assim a sua autonomia e independência. Nesse caso, poder-se-ia classificar a participação do cidadão como um tipo de participação social pura ou própria. No segundo caso, porém, o cidadão passa a fazer parte de uma estrutura institucionalizada que possui todos os seus regramentos em lei. Nesse caso, pois, é possível se falar sobre a cogestão. Assim sendo, a participação social que era pura ou própria torna-se impura ou imprópria, pois passa, inclusive, a submeter-se às diversas instâncias de controle, incluindo-se o controle social.

Vale observar que não tendo o conselho caráter consultivo, como o Conselho da República, ele pratica atos de gestão, como no caso dos CPP ou dos CGPP. Como

exemplos podem-se citar a Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), que cria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

Dentre as competências estabelecidas pela LOAS ao CNAS – que é composto por 18 membros, sendo 9 do governo e nove da sociedade civil – estão as de aprovar a Política Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras. Já a Lei nº 8.142/90 dispõe que os Conselhos de Saúde atuarão na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Como se verá na próxima subseção, a participação nesses termos não é considerada uma forma de controle social por Grau (2000). De acordo com a autora, a cogestão é irreconciliável com o controle, já que a eficácia desse depende diretamente da independência e autonomia dos sujeitos sociais em relação aos atores estatais. Por isso, o controle requer que ele seja externo à administração pública para que a relação com ela seja regulativa e não constitutiva.

Os argumentos de Grau servem para reforçar e para marcar muito nitidamente a distinção entre controle social e participação social. Esta, via de regra, exige a existência de arranjo institucionalizado na intimidade do Estado, confundindo-se sujeitos sociais com atores estatais. Aquele, por sua vez, deve ser externo ao aparato estatal sob pena da cogestão e, por consequência, da perda de autonomia e independência.

Essa concepção, portanto, embora possa se inserir no conceito de espaço público evidenciado por González (2014), discutido anteriormente, parece aproximar-se mais acuradamente ao conceito de esfera pública habermasiana, segundo o qual há uma distinção clara entre sociedade civil e Estado (Habermas, 1984).

Diante da discussão realizada, a Figura 6 procura sintetizar as principais concepções /conceitos sobre os vocábulos *Social Control*, Controle Social, *Social Accountability* e Participação Social.

Vocábulos	Concepções/Conceitos	Referências
<i>Social Control</i> (Sociologia)	Capacidade de autorregulação de uma sociedade de acordo com princípios e valores desejados.	Janowitz, M. (1975). <i>Sociological Theory and Social Control</i> .
	Manutenção da ordem social	Ross, E. A. 1901. <i>Social Control: A Survey of the Foundations of Order</i> .
	Imposição de opiniões e hábitos de uma classe sobre outra.	Thompson, F. M. L. (1981). <i>Social Control in Victorian Britain</i> . The Economic History Review.
	Condicionar e manipular as massas a aceitar e operar as formas e funções de comportamento necessários a manter a ordem social de uma sociedade industrial.	Cid, L., & Ferreira, L. F. (2002). <i>Controversias del Control Social: Entre el Constrainimiento y la Cooperación</i> .
Controle Social (No Brasil)	Sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.	Inês, M., Bravo, S., Valéria, M., & Correia, C. (2012). <i>Desafios do Controle Social na Atualidade</i> .
	Associado à governabilidade	Câmara, L. M. (2003). <i>Apontamentos Teóricos para Subsídio à Análise no Âmbito dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais</i> .
	Atividade de fiscalização exercida pela sociedade tendente a verificar se os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido estão ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados.	Chiavenato, I. (2003). <i>Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações</i> . Dicionário Aurélio On-line. Dicionário On-line Michaelis.
<i>Social Accountability</i>	Mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, que se realiza pela ação de um amplo espectro de associações e movimentos sociais, bem como de ações midiáticas.	Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). <i>Accountability social: la otra cara del control</i> .
	Abordagem para a construção de accountability que se baseia no engajamento cívico, em que os cidadãos participam direta ou indiretamente exigindo responsabilidade dos prestadores de serviços e dos agentes públicos.	World Bank (2005). <i>Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion</i> .
Participação Social	Cidadãos não devem apenas votar em seus representantes, mas tomar parte na tomada de decisão política	Pateman, C. (1970/2003). <i>Participation and Democratic theory</i> .
	Conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política por meio de canais de discussão e decisão.	Sell, C. E. (2006). <i>Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia</i> .
	Processo contínuo pelo qual o cidadão é integrado, de forma individual ou coletiva, na tomada de decisões, fiscalização, controle e implementação das ações públicas e privadas que o afetam no sentido político, econômico, social e ambiental.	Santana, C. L. A. (2014). <i>Mecanismos de participación ciudadana, para la planificación y evaluación de la gestión pública</i> .

Figura 6. Concepções e Conceitos sobre os termos Social Control, Controle Social, Social Accountability e Participação Social.
Fonte. Elaborada pelo autor a partir de variadas fontes.

2.7 Controle Social e os Tribunais de Contas Brasileiros

Como demonstra Barreto (2014), ao longo da história da humanidade, sempre coube ao Estado, autoritário e centralizador, a responsabilidade de definir o interesse público. Nesse contexto, a sociedade era um expectador passivo, que torcia para que suas necessidades fossem contempladas na formulação das políticas públicas. Segundo ele, a opção pela democracia representativa arrefece de certa forma esse quadro, porém a participação da sociedade na gestão pública passou a restringir-se aos “poderes” investidos nos representantes do povo detentores de mandatos (Barreto, 2014, p. 1).

Com o surgimento e fortalecimento dos chamados grupos intermediários, igrejas, associações, sindicatos, dentre outros, em meados do século XX, é que a sociedade se fortaleceu e passou a fomentar a identificação e exposição do interesse público. No decorrer dos anos, a complexidade das relações sociais, o crescimento das demandas da sociedade e o desenvolvimento da democracia foram fatores que concorreram para que houvesse uma mudança substancial nas relações entre Estado e sociedade.

Nessa direção, como já mencionado, Peruzzotti e Smulovitz (2002) entendem o controle social como um terceiro tipo de *accountability*, que se insere na democracia como um mecanismo de controle vertical, mas que suas ações ultrapassam o momento do voto e pode estender-se por todo o interstício eleitoral. O objetivo do controle social, segundo esses autores, seria monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais e ativar as operações das agências horizontais de controle.

Abrucio e Loureiro (2004), por sua vez, também entendem o controle social como uma forma de *accountability* vertical, que não se esgota na eleição, funcionando ininterruptamente, sem contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Para eles, esse tipo de controle depende, de forma geral, de informações e debate entre os cidadãos, de instituições que viabilizem a fiscalização, de regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos diante da maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Mais recentemente, trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), denominado “Estado, Instituições e Democracia”, expõe o entendimento de que o controle social é um tipo de *accountability* em que cidadãos e organizações civis controlam as ações dos políticos e administradores públicos na formulação e execução das *policies* (Ipea, 2010, p. 191).

A definição utilizada por Barreto (2014) amplia o conceito apresentado pelo Ipea ao definir como controle social aquele controle exercido sobre o Estado pelo conjunto da sociedade organizada em todos os segmentos sociais. O controle social não encontra limites apenas na acepção controlar, mas abarca o planejamento, a gestão e o controle da administração pública. Para Barreto (2014), é por meio do controle social que o cidadão poderá alcançar a plena cidadania.

Grau (2000, p. 6), por seu turno, esclarece que apenas a partir do final da década de 1990, quando a consciência dos déficits na governabilidade e a partir de uma melhor compreensão da natureza do aparato do Estado é que se começa a exigir uma reconexão da administração pública com a democracia. Com isso, a noção de controle social como um meio para lograr a responsabilização do aparato do Estado começa a experimentar transformações.

Para Grau (2000), embora a literatura aponte para a necessidade de controle social sobre a administração pública, praticamente não existem indicações acerca de como tornar isso possível, sobre o que deve incidir e quem são os habilitados como sujeitos do controle social. A partir disso, Grau levanta uma série de indagações a fim de fixar os alcances de alguns dos dilemas que envolvem o controle social, sendo elas:

- o controle social é um assunto que incumbe apenas ao público diretamente interessado ou ao público em geral?
- o envolvimento do cidadão na gestão pública pode ser considerado uma forma de controle social ou tal controle apenas pode ser exercitado externamente à administração?
- é indispensável que a cidadania se constitua diretamente em sujeito de sanções para ser habilitada como sujeito de controle sobre a administração pública?

- é indiferente o local onde se localiza o controle social ou é preciso ter em conta a heterogeneidade dos produtos da administração pública e a natureza das organizações que a compõem?

À primeira indagação, Grau responde que o controle social incumbe às organizações sociais; aos cidadãos, sejam partes direta ou indiretamente interessadas; bem como aos meios de comunicação. O limite posto, entretanto, é que tais atores atuem em função de interesses que possam ser reconhecidos como públicos.

Em resposta à segunda questão, Grau argumenta que a cogestão é irreconciliável com o controle, já que a eficácia desse depende diretamente da independência e autonomia dos sujeitos sociais em relação aos atores estatais. Por isso, o controle requer que ele seja externo à administração pública para que a relação com ela seja regulativa e não constitutiva. Isso não significa dizer, contudo, que a responsabilização da administração possa se dar apenas sobre seus resultados (*ex-post*), mas também sobre ações *ex-ante*, se, é claro, respeitar-se a condição de externalidade à administração.

Já em relação à terceira indagação, Grau enfatiza que forçar a observância dos mandatos ou reivindicações é um elemento-chave do controle social. A eficácia do controle social será mínima caso a capacidade de monitorar a administração pública seja circunscrita a apenas conhecer as justificativas ou razões das ações por ela empreendida. Assim, quando se justifique, deve haver a possibilidade de se impor sanções à administração. Para tanto, é necessário que a sociedade disponha de recursos direto e indireto para forçar que a administração pública observe a lei e, de maneira geral, reaja devidamente.

Acrescenta ainda Grau, que a primeira instância de sanções que a sociedade pode impor à administração é de caráter simbólico, expressada pela desaprovação pública, seja a um funcionário ou a decisões públicas. Essas sanções não têm efeitos mandatórios e sua eficácia vai depender da capacidade social de gerar escândalos ou protestos com alta ressonância, o que está condicionado não apenas à disposição de recursos organizativos, mas também à possibilidade de mobilizar os meios de comunicações.

Para transcender os limites das sanções simbólicas, é necessário que a sociedade disponha de recursos coercitivos respaldados legalmente. Assim, além das eleições, a sociedade deve dispor, por exemplo, do direito de vetar, tanto funcionários eleitos quanto autoridades designadas; ações consagradas constitucionalmente para assegurar a prevalência dos interesses coletivos; recursos administrativos e, claro, uma instituição de controladoria e judicial fortes e independentes. Esse conjunto de prerrogativas constitui recursos do controle social, que podem derivar em sanções legais à administração pública, capazes, por sua vez, de dotar de eficácia as sanções simbólicas que habitualmente o controle social pode empreender (Grau, 2000, p. 8).

Em relação à quarta indagação, Grau pondera que o controle social deve versar sobre as ações e decisões passadas e futuras da administração pública. Logo, tem de poder exercer-se tanto sobre os pontos onde se formam as decisões e políticas públicas como onde se produzem os bens e serviços públicos. Dessa forma, é preciso considerar-se a heterogeneidade dos produtos da administração e se estender além do centro básico de decisões do Estado, núcleo estratégico da administração pública, para alcançar as demais instituições que ocupam papéis privilegiados na prestação de serviços públicos, redes de agências implementadoras de políticas públicas, agências reguladoras de serviços públicos privatizados, e ONGs que proveem bens ou serviços com financiamento público.

Em síntese, a Figura 7 resume as respostas iniciais de Grau (2000) quanto aos dilemas por ela apontados:

Quem	Qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tais.
Como	Monitoramento e reação sobre ações e decisões, tanto: - Passadas: resultados - Futuras: formação de decisões e políticas Em quaisquer circunstâncias, em condições de AUTONOMIA
Com que	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam estes: - Diretos: poder de veto, eleições, deliberações públicas etc. - Indiretos: ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma instituição de controladoria e judicial.
Onde	Exercido sobre: - Núcleo estratégico da administração pública - Serviços públicos: - individuais/em rede - estatais e não estatais Considerando: Os tipos de estruturas organizacionais

Figura 7. O controle social sobre a administração pública: uma primeira aproximação às respostas. Fonte: Grau (2000, p. 11), adaptada pelo autor.

A partir dessa conceituação inicial, Grau (2000) comparou três modelos de controle social institucionalizado de três países da América Latina: Os *Comités de Vigilancia* da Bolívia, com um maior grau de formalização; a *Contraloría Social* do México, com um grau de formalização média; e as *Veendurías Ciudadanas* na Colômbia. Elemento comum dentre esses três tipos de controle social institucionalizado é que a eficácia de tais controles está ligada à capacidade dos organismos de controle e, em particular, do sistema judicial para realizar as investigações pertinentes e estabelecer as correspondentes sanções.

Por essa razão, Grau (2000) questiona se pode a cidadania, com uma relativa independência da eficácia do controle estatal, atuar como sujeito direto de controle. Segundo ela, para que isso ocorra o cidadão deveria contar com meios diretos e indiretos de ação. Dentre os recursos diretos estariam o direito de revogação de mandatos e remoção de autoridades, recursos administrativos e judiciais. Dentre os meios indiretos estaria a existência de instâncias de deliberação associadas aos processos de formação das decisões que, em condições de autonomia, pudessem os cidadãos influir sobre os conteúdos e orientações das políticas públicas. Para tanto, audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisões são elementos-chave.

Além desses meios, ainda de acordo com Grau (2000), são de vital importância para o funcionamento do controle social a disponibilização de informação sobre os atos administrativos; a exigência de prestação de contas; e o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública. Com tais meios, pois, entende essa autora que pode haver maior eficácia do controle social, ainda que haja a necessidade de associação entre o controle social e o controle estatal para que este possa estender o limite da punição simbólica daquele. Ou como apresentado por Grau (2000, p. 24) “o controle social para ser eficaz deve ter ‘dentes’, isto é, consequências jurídicas. Por isso, é necessário fortalecer as relações entre o controle social e o controle institucionalizado”.

Voltando-nos, agora, ao contexto pátrio, podemos observar vários dos meios necessários ao desempenho do controle social, como apontados por Grau (2000), formalizados, em certa medida, em dispositivos constitucionais e infralegais, para ficarmos apenas nesses dois níveis regulatórios.

A CF/1988 confere meios ao exercício social em várias passagens de seu texto. Os incisos XIV e XXXIII do artigo 5º, por exemplo, que asseguram acesso à informação; e o inciso LXXIII, que confere ao cidadão competência para propositura de ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público.

Acresce-se a esse artigo o § 2º do artigo 58, que prevê a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil pelo Congresso Nacional; o artigo 187, que prevê a participação de produtores e trabalhadores rurais, dentre outros, para o planejamento da política agrícola; o artigo 194, que em seu inciso VII prevê a participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados da administração das ações relacionadas à seguridade social; o artigo 198, inciso II, que prevê a participação da sociedade nas ações e serviços públicos de saúde; no artigo 204, inciso II, que prevê a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações relacionadas à assistência social; e no artigo 206, inciso VI, que prevê a gestão democrática do ensino público.

Reparem que, de maneira geral, todas as passagens constitucionais citadas parecem estar enquadradas no conceito de mecanismos ou meios indiretos referidos por Grau (2000). O artigo 74, § 2º, entretanto, ao prever que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Constituição, 1988), estabelece uma ponte que pode conectar controle social e órgão de controle a fim de que este aperfeiçoe a atuação daquele. Regredindo ao artigo 70 dessa mesma Constituição, podemos constatar outra figura central apontada por Grau (2000) como de importância para o exercício do controle social, qual seja: a obrigação de prestar contas, que se exige de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

No nível infraconstitucional, podem-se destacar duas normas principais: A LRF e a LAI. A LRF dedica um capítulo inteiro para tratar da transparência da gestão fiscal. Segundo o Parágrafo único, artigo 48, dessa lei, a transparência da gestão fiscal será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes

orçamentárias e orçamentos anuais (Lei Complementar 101, 2000). Ainda nessa linha, o artigo 49 estabelece que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para a consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Outro passo importante na direção do fomento ao controle social foi dado com a promulgação da Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011. Essa lei, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, regulamentou os dispositivos contidos no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da CF/1988, que tratam sobre o acesso a informação pelos usuários a fim de permitir-lhes a participação na administração pública.

A Lei nº 12.527/2011, marca, pois, outro importante ponto de inflexão que pode caracterizar, por assim dizer, uma conjuntura crítica (Pierson, 2004) com força para proporcionar o alargamento das possibilidades de manifestação da sociedade brasileira nas atividades governamentais, afastando-se, por conseguinte, da participação pontual à cada eleição. Ou seja, trata-se de mais uma forte sinalização pela busca do desenvolvimento do controle social sobre a administração pública. Dessa forma, a LAI materializa os preceitos constitucionais estabelecendo o princípio da transparência como regra geral a ser observada na gestão da coisa pública, trazendo luz à escuridão, outrora existente, sobre o sigilo das ações estatais. Sinaliza, portanto, essa nova lei, a obrigação do dever da transparência a ser perseguido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos poderes Legislativo e Judiciário, incluindo-se os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Como se pode notar, o espírito da Lei nº 12.527/2011 é o fomento ao controle social sobre as ações do governo, que, para tanto, busca alcançar tal desiderato por meio da transparência das ações públicas desenvolvidas por todos os entes da administração pública, quer da administração direta, quer da administração indireta.

Constata-se, pois, que o Brasil tem dado passos importantes na direção da instrumentalização do controle social. Os preceitos constitucionais e infraconstitucionais apontados são evidências da trajetória tomada. Como já se demonstrou, todavia, o

controle social precisa de “dentes” para ser eficaz e, por isso, é razoável supor que, no Brasil, embora existam outras formas de controles democráticos, os Tribunais de Contas, pelo rol de competências, pela independência e pela autonomia que possuem, podem se tornar atores importantes no auxílio e aprimoramento do exercício do controle social. Isso, contudo, é o que se discutirá na seção seguinte.

2.7.1 O Tribunal de Contas da União

2.7.1.1 Decreto n° 966-A/1890 – Criação do TCU

O Marechal Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, à época, criou o Tribunal de Contas da União por meio do Decreto n° 966-A, de 7 de novembro de 1890, com competência para examinar e realizar a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República.

Para tanto, todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, suscetíveis de criar despesa, ou que interessasse as finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, eram sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrava e apunha seu visto quando reconhecia que eles não violavam disposição de lei, nem excediam os créditos votados pelo Poder Legislativo. Atuava, pois, o TCU de forma prévia à execução dos atos. Tal atuação, entretanto, era mitigada pela possibilidade de o Ministro de Estado, sobre sua responsabilidade, dar publicidade e executar o ato que fora impugnado pelo Tribunal. Nessa situação, cabia apenas ao TCU, comunicar tal fato ao Corpo Legislativo.

Competia, ainda ao TCU, examinar mensalmente o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais; conferir esses resultados com os que lhe fossem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo; julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertencesse, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando não o cumpram, mandando proceder na forma de direito; estipular aos

responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecesse.

2.7.1.2 O TCU na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 e no Decreto nº 392/1896.

Foi com o advento da Constituição de República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, que o TCU adquiriu *status* constitucional. Essa Carta Magna, em seu artigo 89, instituiu o TCU com competência para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

O Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896, baixado praticamente cinco anos depois mencionada Constituição, fixou a sede do TCU na Capital Federal e sua jurisdição em toda a República. Ainda segundo esse Decreto, o pessoal deliberativo do Tribunal era composto por **quatro membros**: o presidente e três diretores, nomeados pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado.

O referido Decreto detalhou, também, as competências do TCU. Dentre as principais, destacam-se: julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos; afastar responsáveis que não satisfizerem a prestação de contas; impor multas; e ordenar o sequestro de bens. O controle exercido pelo Tribunal continuava sendo prévio (artigo 69, Decreto nº 392/1896).

2.7.1.3 O TCU na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 e na Lei nº 156/1935.

A Constituição de 1934 mantém a competência do Tribunal de Contas para acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Essa Constituição mantém, também, o tratamento de Ministro aos membros

juizadores do TCU, prerrogativa essa já atribuída anteriormente pelo Decreto nº 3.421, de 12 de dezembro de 1917. Os ministros do TCU, **em número de sete**, continuaram a ser nomeados pelo Presidente da República com aprovação pelo Senado Federal, com as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema – atualmente Supremo Tribunal Federal - STF (artigo 4º, Lei nº 156/1935).

O controle exercido pelo Tribunal, sob a égide da Constituição de 1934, continuava a ser prévio. Assim, todos os contratos que, por qualquer modo, interessassem à receita ou à despesa, apenas eram considerados perfeitos e acabados, após o registro pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspendia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.

Competia, ainda, ao Tribunal de Contas, emitir parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados; efetuar, diretamente ou por suas delegações, registro prévio sobre qualquer ato da administração pública, de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, como, por exemplo, concessões de aposentadoria, jubilação e reforma de civis e de militares; julgar a prestação de contas de responsáveis por recursos públicos; impor multas e suspender os responsáveis remissos ou omissos na entrega dos livros e documentos de sua gestão; ordenar a prisão de responsáveis com alcance julgado em sentença definitiva; ordenar o sequestro dos bens dos responsáveis ou seus fiadores, entre outras.

2.7.1.4 O TCU na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 e na Lei nº 830/1949.

A Constituição de 1946 (CF/1946) fixa em seu artigo 22 que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais. O artigo 76, dessa mesma Carta Constitucional, estabelece que o TCU terá sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

Os Ministros do Tribunal de Contas, tratamento também mantido pela CF/1946, continuaram sendo nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, tendo seus membros os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos. Consoante a Lei nº 830/1949 (artigo 2º), o TCU passou a contar com nove Ministros, dois a mais do que previa a legislação anterior.

Dentre as principais competências do TCU estavam as de acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões; e ordenar a prisão dos responsáveis julgados em alcance em sentença definitiva do Tribunal (Lei nº 830/1949, artigo 70, inciso III). Com a Constituição de 1946, o controle exercido pelo TCU passou a ser prévio ou posterior, conforme a lei estabelecesse (artigo 77, § 2º). O TCU também manteve a competência para emitir parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

2.7.1.5 O TCU na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/1969.

De acordo com a Carta Constitucional de 1967, o controle externo exercido pelo Congresso Nacional seria realizado com o auxílio do Tribunal de Contas. As principais competências cometidas a esse Tribunal compreendiam a apreciação das contas do Presidente da República mediante parecer prévio; o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

O Tribunal de Contas da União compunha-se de nove ministros, tinha sede na Capital da República e jurisdição em todo território nacional (Decreto-Lei nº 199, 1967). Os ministros eram nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. A escolha dos ministros deveria recair dentre brasileiros, maiores

de trinta e cinco anos, com idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. Aos ministros da Corte de Contas eram asseguradas as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Tribunal Federal de Recursos (Constituição, 1967).

Competia, ainda, ao TCU, entre outras, julgar a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões; representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos; assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; velar pela entrega, na forma e prazos constitucionais e legais, das importâncias que fossem devidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios; ordenar a prisão dos responsáveis julgados em alcance em decisão definitiva do Tribunal; e ordenar sequestro dos bens dos responsáveis ou seus fiadores, em quantidade suficiente para segurança da Fazenda.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, basicamente revoga, ainda que tacitamente, a Constituição de 1967. Pode-se dizer que essa Emenda marca o ápice da ditadura militar instaurada no Brasil em 31 de março de 1964, com a derrubada do então Presidente João Goulart, e vai se estender até 15 de janeiro de 1985, com a redemocratização do Brasil e com a eleição do Presidente Tancredo Neves.

Em termos de competências, composição e estrutura, a Emenda Constitucional nº 1/1969 não fez nenhuma grande alteração na forma de controle empreendida pelo TCU, e isso muito por conta do Decreto-lei nº 199/1967, que reestruturou organicamente essa Corte de Contas. Isso não significa, contudo, que as ações desenvolvidas pelo TCU não tenham sofrido interferências. Mas, como essa discussão está além do escopo da presente tese, optou-se por não fazê-la neste momento.

2.7.1.6 O TCU na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Constituição de 1988 é marca contundente da redemocratização do Brasil. Após 24 anos de ditadura militar, o Brasil volta a respirar os ares da democracia. O Tribunal de

Contas da União, nesse novo contexto, teve suas competências reconhecidas e expandidas, conferindo-lhe autonomia e independência (Speck, 2000; Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009).

Conforme a CF/1988, o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU. Para tanto, conta esse Tribunal com nove ministros, nomeados dentre brasileiros que: (i) tenham mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; (ii) idoneidade moral e reputação ilibada; (iii) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e (iv) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados anteriormente.

É inovação dessa Carta Constitucional a forma de escolha dos ministros que integram e compõem o TCU. A partir dela, um terço dos ministros é escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. Note, entretanto, que duas das três escolhas que o Presidente da República pode fazer devem obrigatoriamente recair, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice elaborada pelo TCU, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Assim, desse um terço previsto, apenas um ministro que compõe o TCU é de livre escolha do Presidente da República, marcando, assim, uma ruptura com o processo de escolha historicamente adotado.

A escolha dos dois terços restantes cabe ao Congresso Nacional que, à luz de seu regimento, estabelece que um terço dos ministros seja escolhido pelo Senado Federal e um terço pela Câmara dos Deputados. Essas escolhas, diferentemente do que ocorre com as escolhas realizadas pelo Presidente da República, podem recair sobre qualquer indivíduo, desde que este satisfaça as condições constitucionalmente previstas.

Aos ministros do Tribunal de Contas da União são asseguradas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. A Jurisdição do TCU não se modificou ao longo de sua trajetória, recaindo o seu poder regulatório sobre todo o território nacional.

Como já se assinalou, as competências do TCU foram ampliadas com a CF/1988 (Speck, 2000; Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009), mas pode-se notar, do rol de competências a seguir indicado, a ausência do poder do TCU para determinar a prisão dos responsáveis em alcance, competência presente nas Constituições e/ou Leis Orgânicas de 1937 a 1967. Como se vê, a CF/1988 também inovou nesses aspectos ao negar ao TCU a competência de jurisdição contenciosa, tornando-o em instituição mais claramente conectada ao Poder Legislativo, detentor primário e originário da competência do controle externo. As Competências do TCU, constitucionalmente previstas, são (Constituição de 1988, art. 71):

I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.
II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.
III - Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.
IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.
V - Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.
VI - Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.
VII - Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.
VIII - Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.
IX - Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.
X - Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
XI - Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Figura 8. Competências Constitucionais do TCU na CF/1988.

Fonte. Elaborada pelo autor a partir do artigo 71, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Outra passagem importante da CF/1988 – embora já citada anteriormente, mas que merece relevo – é o § 2º, inciso IV, artigo 74. De acordo com ele, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. A importância

dessa passagem está no fato de que é principalmente a partir dela que o TCU passa a se conectar a diferentes atores sociais.

2.7.2 Os Tribunais de Contas Subnacionais

Embora a literatura demonstre que os TCs subnacionais foram sendo criados paulatinamente após a criação do TCU em 1891, é apenas a partir da Constituição de 1946 que os TCs subnacionais, ainda que de forma indireta, passam a surgir no contexto constitucional. Consoante dispõe o artigo 22 da Constituição de 1946, a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, no âmbito dos Estados membros e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais e, por consequência, nas Leis Orgânicas municipais.

A Constituição de 1967 é silente quanto aos TCs subnacionais. Esse silêncio é mantido pela Emenda Constitucional nº 1/1969. É apenas com o advento da CF/1988 que os TCs subnacionais voltam a figurar no contexto constitucional. Essa Carta Constitucional, por meio do seu artigo 75, estende aos TCs subnacionais, no que couber, a mesma organização, competências e fiscalizações previstas para o TCU. Ou seja, a CF/1988 amplia as competências dos TCs e lhes impõem o dever de não apenas aferir legalidade e formalidade dos atos praticados pelos gestores públicos, mas também de cobrar resultados das políticas empreendidas.

Os TCs subnacionais são constituídos por 7 (sete) Conselheiros vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura, com prerrogativas e vantagens próprias das autoridades judiciais à semelhança do estabelecido para os ministros do TCU. Suas competências se inserem no âmbito do direito administrativo e, portanto, seus julgados, face ao Inciso XXXV, art. 5º da CF/88, são passivos de desconstituição pelo Poder Judiciário, não podendo, todavia, decisão judicial alterar o mérito de julgamento sobre a prestação de contas de gestores públicos em face da competência constitucional conferida aos TCs (inciso II, art. 71 e art. 75, CF/88).

Em suma, lançando mão do quadro que resume os percalços institucionais dos Tribunais de Contas brasileiros, elaborado por Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) a partir de Speck (2000), aqui adaptado e atualizado até a Constituição de 1988, pode-se visualizar claramente pela Figura 9, os avanços e retrações que os TCs experimentaram ao longo do tempo.

Constituições Brasileiras						
	1891 ^a	1934 ^a	1937 ^a	1946 ^b	1967 ^a	1988 ^b
Atribuições Constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo.	Verificar a legalidade das contas do Executivo.	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo.	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.	Verificar a legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas.	Verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.
Desenvolvimento		↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)	↑ (Avança/Recua)	↑ (Avança)
Requisitos para se tornar ministro/conselheiro	Não consta.	Não consta.	Não consta.	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos.	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.	Mais de 35 e menor de 65 anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional sobre os conhecimentos exigidos.
Desenvolvimento		↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)	↑ (Avança)
Forma de recrutamento do ministro/conselheiro	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Conselho Federal.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.	- 1/3 pelo Presidente da República; - 2/3 pelo Congresso Nacional.
Desenvolvimento		↔ (Mantém)	↓ (Recua)	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	↑ (Avança)
Garantias a ministros/conselheiros	Perda do cargo apenas por sentença judicial.	Mesmas oferecidas aos ministros da Corte Suprema.	Mesmas oferecidas aos ministros do Supremo Tribunal Federal.	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juízes do Tribunal Federal de Recursos.	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do Tribunal Federal de Recursos.	Mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça
Desenvolvimento		↑ (Avança)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)

Figura 9. As transformações institucionais dos Tribunais de Contas brasileiros (1891-1988).

Fonte. Speck (2000); e Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 747)

^a Não inclui ou trata dos TCs subnacionais

^b Trata ou inclui também os TCs subnacionais

Adaptado e atualizado pelo autor

Além do TCU, no âmbito federal, o Brasil conta atualmente com 33 (trinta e três) TCs subnacionais, que podem ser agrupados segundo seu alcance jurisdicional, como demonstra a Figura 10.

TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais das três esferas de poder						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
BA	TCE-BA	1915		CE	TCE-CE	1935
GO	TCE-GO	1947		PA	TCE-PA	1947
DF	TCDF	1960				
TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais e todos os municípios do estado						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
PI	TCE-PI	1893		MG	TCE-MG	1920
RS	TCE-RS	1935		MA	TCE-MA	1946
AL	TCE-AL	1947		PR	TCE-PR	1947
SC	TCE-SC	1947		AM	TCE-AM	1950
MT	TCE-MT	1954		ES	TCE-ES	1957
RN	TCE-RN	1961		PE	TCE-PE	1967
SE	TCE-SE	1969		PB	TCE-PB	1970
MS	TCE-MS	1980		AP	TCE-AP	1981
RO	TCE-RO	1983		AC	TCE-AC	1987
TO	TCE-TO	1989		RR	TCE-RR	1991
TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS, EXCETO A CAPITAL						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais, todos os municípios do estado, exceto as do município da capital						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
SP	TCE-SP	1908		RJ	TCE-RJ	1975
TRIBUNAIS DE CONTAS DO MUNICÍPIO						
JURISDIÇÃO: restrito às instituições dos respectivos municípios						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
SP	TCM-SP	1968		RJ	TCM-RJ	1980
TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS						
JURISDIÇÃO: todos os municípios de um determinado estado						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
CE	TCM-CE	1957		GO	TCM-GO	1977
PA	TCM-PA	1980		BA	TCM-BA	1991

Figura 10. Tribunais de Contas subnacionais, segundo jurisdição e ano de criação.

Fonte. Elaborada pelo autor

Como se vê, o Brasil possui 5 (cinco) TCs do Estado, tendo por jurisdição apenas as instituições estaduais das três esferas de poder; 20 (vinte) TCs do Estado e Municípios,

que além das instituições estaduais, sua jurisdição alcança ainda todos os municípios dos limites geográficos de cada estado; 2 (dois) TCs de Estado e Municípios, exceto capitais, ou seja, a jurisdição desses TCs não atinge as instituições públicas dos municípios das capitais; 2 (dois) TCs do Município, com jurisdição restrita às instituições públicas dos respectivos municípios; e, por fim, 4 (quatro) TCs dos Municípios, que têm por jurisdição todos os municípios de um determinado estado. A Figura 10 resume e agrega os TCs subnacionais.

3. IDENTIFICANDO VARIÁVEIS DE PERMEABILIDADE E DE AUXÍLIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS AO CONTROLE SOCIAL

Este capítulo tem por objetivo identificar potenciais variáveis que possam permitir avaliar os TCs brasileiros quanto aos aspectos de permeabilidade à sociedade, bem como quanto aos meios ou aos mecanismos desenvolvidos para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública. Ou seja, busca-se com esse capítulo, dar a resposta ao primeiro objetivo específico.

3.1 Permeabilidade e Auxílio dos Tribunais de Contas ao Controle Social

A informação e, por consequência, a transparência são elementos-chave num contexto democrático. Sem elas, o cidadão jamais poderia avaliar se os recursos públicos colocados à disposição de seus representantes (políticos e burocratas) estão sendo empregados em seu melhor interesse (representados). Os TC, por suas competências de órgão fiscalizador, estão em uma posição privilegiada tanto para fornecer informações confiáveis sobre os órgãos das três esferas de poder como também para fornecer informações sobre si mesmos.

Nesse sentido, a Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), criada em 1965, aprovou em sua XIX Assembleia Geral, realizada na cidade de Assunção, Paraguai, a Declaração de Assunção, na qual se estabelecem princípios sobre a prestação de contas das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS, ou, no caso brasileiro, TCs).

A OLACEFS é o braço regional para América Latina e Caribe da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI). A INTOSAI, conforme seu estatuto, é um organismo autônomo, independente e apolítico, criado como uma instituição permanente para fomentar o intercâmbio de ideias e experiências entre as EFS dos países membros, no que se refere a auditoria governamental. A INTOSAI tem sede em Viena, Áustria, e foi fundada em 1953. É uma organização não governamental

com status especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Atualmente congrega 192 (cento e noventa e dois) membros de pleno direito⁵ e 5 (cinco) membros associados⁶.

A OLACEFS considera a prestação de contas como um aspecto fundamental da governabilidade de um país e como princípio da vida pública, segundo o qual os funcionários depositários da vontade do povo têm a obrigação de informar, justificar e responsabilizar-se publicamente por seus atos. Dessa forma, a Declaração de Assunção⁷, indica oito princípios que estabelecem o conteúdo mínimo que deve nortear o sistema de prestação de contas em um país, conforme constam na Figura 11. Ressalta-se que as EFS concordaram em adotar e difundir todos os princípios da prestação de contas.

Princípios	Detalhamentos
1. A prestação de contas é a base para um bom governo	<ul style="list-style-type: none"> • O vínculo entre o poder político e a cidadania deve contar com mecanismos que permitam uma interação que assegure que os governos respondam aos interesses dos representados. • As EFS são o eixo da prestação de contas, já que têm a competência para fiscalizar a fazenda pública. • As EFS são vigilantes do adequado funcionamento do sistema de prestação de contas.
2. Obrigação de informar e justificar	<ul style="list-style-type: none"> • Todo funcionário público tem a obrigação de informar acerca de suas decisões e justifica-las publicamente de forma clara e completa. • Os cidadãos, as agências de controle e os poderes públicos, devem ter a capacidade de demandar explicações de tal forma que seja habilitado um diálogo que permita estabelecer processos reflexivos de tomada de decisões e de avaliação de políticas públicas, uso dos fundos públicos e integridade na função pública.
3. Integralidade do sistema de prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> • O sistema de prestação de contas é constituído por uma diversidade de atores sociais que interatuam tanto no plano interinstitucional como com a sociedade civil. • Tanto as EFS como os governos são responsáveis para que exista uma frequente e fluida coordenação entre os atores. • As EFS devem fazer com que cada um dos atores do sistema de prestação de contas exerça seu papel de maneira integrada.

Continua...

⁵ Membro de pleno direito (com direito a voto): correspondem às Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países da América Latina e do Caribe.

⁶ Membro associado (sem direito a voto): corresponde às Entidades Fiscalizadoras de ordem subnacional, estadual ou local, bem como EFS de outras regiões, dentre outras.

⁷ Declaração de Assunção: norma aprovada na XIX Assembleia Geral da OLACEFS, realizada na cidade de Assunção, Paraguai, na qual estabelece 8 (oito) princípios sobre prestação de contas pelas EFS.

Continuação

4. Transparência da informação	<ul style="list-style-type: none"> • A publicidade das ações públicas é premissa fundamental da transparência. • Para efeitos da prestação de contas, a informação apresentada deve ser confiável, relevante, clara, acessível, compreensível, completa, mensurável, verificável, oportuna, útil e pública para o cidadão. • Os órgãos de controle devem estimular as instituições a apresentar informações de acordo com as características apontadas.
5. Sanção por descumprimento	<ul style="list-style-type: none"> • Os atores (sociais e institucionais) que demandam contas devem estar habilitados a aplicar ou a solicitar às autoridades competentes as sanções pertinentes dos funcionários públicos que tenham violado seus deveres ou descumprido suas obrigações.
6. Participação cidadã ativa	<ul style="list-style-type: none"> • As EFS devem fortalecer suas estratégias, nexos e mecanismos de comunicação e interação com a sociedade civil. • As EFS capacitarão aos funcionários para que sejam verdadeiros “prestadores de contas ante a cidadania”. • As EFS contribuirão para a construção de um marco institucional que permita a devida oportunidade e acesso à informação estatal. • As EFS levarão a cabo as ações necessárias para melhorar o conhecimento público acerca da lógica do sistema de prestação de contas para permitir que o cidadão exerça adequadamente seu papel no sistema.
7. Marco legal completo para a prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> • As EFS velarão pela implementação, fortalecimento, atualização contínua e a aplicação contínua de um marco normativo completo que inclua, dentre outros aspectos, normas sobre temas de avaliação da gestão das instituições públicas, de acesso à informação pública, de controle interno, de luta contra a corrupção e de sanção.
8. Liderança das EFS	<ul style="list-style-type: none"> • As EFS deverão constituir-se em promotoras dos princípios, sistemas, melhores práticas e mecanismos eficientes de prestação de contas e ser vigilantes, junto com o governo, outras agências e a sociedade civil, de seu bom funcionamento e melhora contínua, mediante o estabelecimento de ações concretas para contribuir com o fortalecimento do sistema, na busca de um bom governo. • As EFS fortalecerão suas estratégias, capacidades e recursos e buscarão a cooperação, alianças nacionais e internacionais com diferentes atores que permitam compartilhar conhecimentos e experiências, bem como aumentar suas potencialidades.

Figura 11. Princípios da prestação de contas.

Fonte. OLACEFS (Declaração de Assunção e Guia para prestação de contas pelas EFS à cidadania), adaptada pelo autor (tradução livre).

Os princípios constantes no quadro acima devem ser observados também pelas EFS. Na verdade, as EFS devem se constituir em exemplo para todas as instituições públicas. Com vistas a verificar o nível de adesão e implementação de tais princípios, foi realizado em

2011 – por meio do projeto denominado INICIATIVA TPA – um diagnóstico com EFS da América Latina. .

A INICIATIVA TPA é um projeto regional que promove a adoção de práticas de transparência, participação cidadã e prestação de contas (TPA – proveniente das palavras *Transparency, Participation e Accountability*) pelas EFS da América Latina, com a finalidade de fortalecer suas capacidades e impactos no exercício do controle público. A iniciativa teve impulso em 2010 sob a coordenação da Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), e com o apoio do Banco Mundial e do Instituto para Sociedades Abiertas (OSI). A INICIATIVA TPA se propõe gerar oportunidades de cooperação entre os atores envolvidos no controle externo (EFS) e nos beneficiários interessados no melhor desempenho dessa função pública (organizações da sociedade civil (OSC), opinião pública etc.) (INICIATIVA TPA, 2011, p. 11).

Esse primeiro diagnóstico, portanto, agrupou as diferentes informações em três dimensões: (i) Transparência, que se buscou analisar os mecanismos e práticas desenvolvidas pelas EFS para colocar à disposição do público – cidadãos, OSC, mídia, pesquisadores e a todos os demais interessados – informações relativas ao seu funcionamento institucional e aos resultados de sua tarefa de controle; (ii) Participação Cidadã, que investiga a existência de mecanismos e instâncias de cooperação e de articulação que facilitem o exercício de um controle ativo por parte dos cidadãos e das OSC; e (iii) Prestação de Contas pelas EFS, que objetiva verificar a existência de mecanismos e procedimentos específicos para que a cidadania possa efetivamente receber explicações sobre como a atividade de controle das EFS foi desempenhada.

Em 2013, foi realizado outro estudo pela INICIATIVA TPA envolvendo entidades fiscalizadoras subnacionais da Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e México. Esse estudo transformou em indicadores os princípios de prestação contas da Declaração de Assunção, agrupados em 2011 pela INICIATIVA nas dimensões Transparência, Participação Cidadã e Prestação de Contas (INICIATIVA TPA, 2013). Desta feita, foi acrescida a dimensão Rendimento, proveniente da subdivisão da dimensão Prestação de Contas. A dimensão Rendimento visa evidenciar o desempenho das EFS em relação a suas competências, bem como as operações e os procedimentos que levam a cabo. Ou seja, busca-se evidenciar o funcionamento das EFS.

Em 2014, por sua vez, a OLACEFS publicou o resultado de um estudo realizado em 2013 envolvendo EFS de 18 países (Argentina, Belize, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). A partir desses resultados, foram elaborados dois documentos técnicos com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação de contas e contribuir para que os países da região institucionalizassem práticas de boa governança.

O primeiro documento, denominado “Guia para a implementação dos princípios de prestação de contas da Declaração de Assunção”, teve como objetivo prover ferramentas práticas para a prestação de contas no âmbito institucional. O segundo, denominado “Guia para a prestação de contas pelas EFS à cidadania”, busca prover uma metodologia para a apresentação dos resultados da gestão institucional das EFS à cidadania, destacando aspectos tais como o marco institucional e a gestão desenvolvida, os escopos e resultados do controle institucional, enfatizando-se a fiscalização do ciclo orçamentário e o controle institucional sobre a prestação de contas dos organismos fiscalizados (OLACEFS, 2014a; 2014b).

Além dos estudos produzidos pela OLACEFS e pela INICIATIVA TPA, o International Budget Partnership (IBP) também tem incentivado a prestação de contas. Segundo o IBP, este é o momento de influenciar para assegurar que o consenso global sobre transparência orçamentária e prestação de contas tornem-se reformas significativas em todos os países. É necessário, pois, assegurar que os cidadãos e a sociedade civil, juntamente com outras partes interessadas, tenham a informação e oportunidades para acompanhar o progresso de compromissos globais e prioridades nacionais (IBP, 2015).

Com tais preocupações, o IBP estabelece a transparência, a participação e a vigilância como os três pilares da prestação de contas orçamentária. Ainda de acordo com o IBP, a transparência é importante, mas não é suficiente. Por isso é necessário criar as condições para que os governos se responsabilizem por prestar contas constantemente dos fundos públicos de maneira eficaz, bem como requer o estabelecimento de oportunidades significativas para que os cidadãos e a sociedade civil participem do processo orçamentário. Ademais, requer uma sólida vigilância formal da legislatura e das EFS para responsabilizar aos governos pela maneira que arrecadam e gastam o dinheiro público.

Assim sendo, na pesquisa orçamento aberto, realizado pelo IBP em 2015, incluíram-se novas perguntas com vistas a coletar informações sobre as EFS e que passarão a compor o índice de orçamento aberto (OBI, sigla em inglês de Open Budget Index). A pesquisa realizada em 2015 foi composta por 140 perguntas, das quais 31 se referiram à participação cidadã no processo orçamentário e à fortaleza dos legislativos e das EFS.

3.1.1 Outros Instrumentos de fomento à Permeabilidade e de Auxílio ao Controle Social

A Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e a Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, são dois instrumentos importantes no que diz respeito ao fomento à transparência e ao controle social no Brasil.

A LRF, por exemplo, define os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos como instrumentos de transparência fiscal.

Para tanto, a LRF obriga a todos os entes da federação a disponibilizar, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso a informações sobre todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, ou seja, no momento de sua realização. Com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; e sobre o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A LAI, por sua vez, garante acesso a toda informação pública, salvo as de caráter sigilosa. Nesse caso, o acesso apenas será permitido quando da expiração do prazo fixado. A LAI também exige que os órgãos públicos divulguem, independentemente de solicitações ou requerimentos, informações sobre:

- a) registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- b) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- c) registros das despesas;
- d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- e) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- f) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

A LAI obriga, ainda, aos órgãos e entidades públicos a divulgarem as informações em sites oficiais na rede mundial de computadores (internet). Para isso, os sites oficiais deverão atender aos seguintes requisitos:

- a) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- b) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- c) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- d) divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- e) garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- f) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- g) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;
- h) adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Conforme se constata, há, tanto no nível internacional quanto no doméstico, a preocupação em assegurar a permeabilidade dos órgãos e entidades públicos à sociedade. Os TCs, portanto, não estão imunes a isso. Na realidade, eles são partícipes e defensores de todo o arcabouço aprovado no âmbito da INTOSAI e da OLACEFS, uma vez que

vários TCs brasileiros são membros plenos ou associados dessas instituições, conforme se demonstra na Figura 12.

Membros INTOSAI/OLASEFS			Nº de TCs Membros/ Região (a)	Nº de TCs/Região (b)	% TCs Membros (a/b)	
Tipo	Abrangência/Região	Tribunal de Contas				
Pleno	Nacional	TCU	-	-	-	
Associados	Subnacional	N	TCE-AC, TCE-AM, TCE-PA, TCE-RO, TCE-RR, TCE-TO.	6	8	75%
		NE	TCMs-BA, TCE-BA, TCE-CE, TCE-PE, TCE-RN.	5	11	45,5%
		CO	TCDF, TCE-MT.	2	5	40%
		SE	TCE-ES, TCE-MG, TCM-RJ.	3	6	50%
		S	TCE-PR, TCE-SC, TCE-RS.	3	3	100%
Associações vinculadas aos TCs		ATRICON, IRB.	19	33	57,6%	

Figura 12. TCs membros da INTOSAI/OLASEFS.

Fonte. Elaborada pelo autor a partir de dados da OLACEFS (relação de membros) disponibilizada em <http://www.olacefs.com/wp-content/themes/Avada/pdf/documento-59-2016-11-07.pdf>, e de normas brasileiras.

Pela Figura 12, percebe-se que apenas na Região Sul do Brasil todos os TCs são membros da OLACEFS. Também se destaca a Região Norte, onde 75% dos TCs são membros dessa instituição. Outro fato a destacar é que tanto a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) quanto o Instituto Rui Barbosa (IRB), ambos relacionados aos TCs, são membros associados da INTOSAI/OLACEFS. Significa dizer que essas instituições, por meio das normas que baixam, fazem com que as diretrizes emanadas da INTOSAI/OLACEFS alcancem de alguma forma os TCs não membros.

3.2 Mensurando os Mecanismos de Auxílio e o Grau de Permeabilidade dos Tribunais de Contas ao Controle Social

Resta evidente nos normativos aprovados pela INTOSAI e pela OLACEFS que transparência e *accountability* são pré-requisitos essenciais para uma democracia baseada no Estado de direito. Nesse contexto, os TCs também devem prestar contas à sociedade, pois são financiados por recursos públicos. Entretanto, dado seu papel de controle sobre outras agências públicas, inclusive com poder de sanção, podem esses Tribunais prestar

importante função no auxílio ao exercício do controle social sobre a administração pública. Para isso, contudo, os TCs têm de possuir dupla característica: (i) ser permeável ao controle social; e, ao mesmo tempo, (ii) ser facilitador do exercício do controle social pela sociedade.

Conforme a discussão até aqui realizada, pode-se depreender um conjunto de princípios e regras de boa governança aprovados pela INTOSAI e OLACEFS. Também há medidas de boa governança baixadas por outros organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o IPB, sem falar nas obrigações exigidas pelas normas pátrias, LRF e LAI. É, pois, desse arcabouço, aliado à metodologia empregada nos trabalhos realizados pela INICIATIVA TPA, que se descrevem nas Figuras 13 e 14, as dimensões e possíveis indicadores para aferir o grau de permeabilidade e o potencial de auxílio que os TCs brasileiros podem render ao controle social.

Dimensão	Subdimensões	Componentes	Subcomponentes
Permeabilidade ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação dos TCs	Página Oficial na Internet	Atualização
			Navegabilidade
			Interatividade
			Conteúdo
		Disponibilidade e Qualidade da informação	Informação institucional
			Informação sobre o ciclo de auditoria
			Informações sobre autoridades (ministros/conselheiros)
			Informação sobre a gestão financeira e orçamentária
	Participação Cidadã nos TCs	Participação cidadã na designação de Ministros e Conselheiros dos TCs	Mecanismos de participação da cidadania nos processos de designação de autoridades das Cortes de Contas
		Participação cidadã na programação de auditorias	Mecanismos de consulta cidadã
			Denúncias da cidadania
		Participação cidadã no processo de auditoria	Mecanismos para receber denúncias da cidadania
		Participação cidadã no acompanhamento das determinações e recomendações	Mecanismos de participação direta da cidadania no processo de auditoria
			Mecanismos ou planos de vinculação entre os TCs e cidadãos/organizações da sociedade civil para o monitoramento da implementação das determinações/recomendações
		Canais de atenção ao cidadão	Institucionalidade dos canais
	Efetividade da atenção		
	Prestação de Contas dos TCs à Sociedade	Relatórios de gestão	Elaboração e apresentação de relatórios de gestão
Estratégia de comunicação		Difusão dos resultados do controle efetuado pelos TCs	

Continua...

Continuação.

			Presença dos resultados na mídia
		Planejamento do plano (programa) de auditoria	Tipo de plano
			Competência para o planejamento
		Gestão do controle	Cumprimento do plano planejado
			Cobertura do controle
			Efetividade do processo de auditoria
		Pertinência da função de auditoria para a gestão e/ou controle dos serviços públicos	Cobertura do controle
			Efetividade do processo de auditoria

Figura 13. Permeabilidade ao controle social.

Fonte. INICIATIVA TPA a partir das normativas da INTOSAI e OLACEFS, adaptada pelo autor.

De maneira geral, os indicadores foram distribuídos em duas grandes dimensões: Permeabilidade ao Controle Social; e Potencial Auxílio ao Exercício do controle social. A primeira dimensão visa verificar se os TCs brasileiros são permeáveis ao controle social. Dessa forma, buscar-se-á evidenciar o arranjo institucional e o desempenho desses Tribunais do ponto de vista interno, ou seja, trata-se da prestação de contas desses Tribunais à sociedade. Para tanto, a dimensão é composta pelas Subdimensões Transparência e Acesso à informação, Participação Cidadã e Prestação de Contas à Sociedade.

A segunda dimensão, criada a partir das normativas nacionais e internacionais tratadas nos parágrafos anteriores, tem o objetivo de aferir as facilidades que os TCs disponibilizam para auxiliar o exercício do controle social sobre a administração pública. Ou seja, esta dimensão está voltada para o controle institucional realizado pelos TCs sobre os órgãos e entidades da administração pública que estão sob sua jurisdição. Assim, está composta pelas Subdimensões Transparência e Acesso à Informação, Auxílio ao Controle Social e Resultado das ações empreendidas pelo TC.

A figura 14 resume as subdimensões, componentes e subcomponentes que formar a Dimensão Auxílio.

Dimensão	Subdimensões	Componentes	Subcomponentes
Potencial Auxílio ao Exercício do Controle Social	Transparência e Acesso à Informação de Órgãos e Entidades Públicas	Páginas na Internet dedicadas à Cidadania	Conteúdo
			Navegabilidade
			Interatividade
			Atualização
		Disponibilidade e Qualidade da informação	Informação sobre as auditorias em andamento e sobre as já realizadas
			Informação sobre a prestação de contas dos órgãos/entidades públicas
			Informação sobre o parecer prévio sobre as contas de governo
			Informação sobre pessoas condenadas pelo mau uso de recurso públicos
	Auxílio ao controle social	Capacitação da cidadania para o controle	Cursos oferecidos à cidadania
			Cartilhas desenvolvidas para a cidadania
			Treinamento para conselheiros de políticas públicas
		Canais de interlocução com a sociedade	Diálogo Público
			Programa ou canal de televisão
			Programa de rádio
			Ouvidoria
			Ouvidoria on-line
			Serviço de informação ao cidadão (SIC)
			Resultado das ações empreendidas pelos TCs
	Estratégia de comunicação	Difusão do julgamento do processo de contas	
		Presença dos resultados na mídia	
Processo de auditoria	Resultado do julgamento da auditoria		
Estratégia de comunicação	Difusão dos resultados da auditoria		
	Presença dos resultados na mídia		

Figura 14. Potencial auxílio ao controle social.

Fonte. Elaborada pelo autor a partir da metodologia da INICIATIVA TPA e normativas da INTOSAI e OLACEFS

4. METODOLOGIA

Este capítulo trata do desenho metodológico escolhido para a pesquisa. Assim, ele dá uma visão geral da pesquisa, estabelece suas fases, demonstra como os dados foram coletados, organizados e interpretados. Também destaca e explica a técnica de escalonamento multidimensional utilizada na primeira fase da pesquisa empírica, além de explicitar como a realização de entrevista (segunda fase da pesquisa) ocorreu.

4.1 Visão geral da pesquisa

Como já elucidado previamente, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, bem como se esses tribunais atuam de forma a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

Para atingir tal objetivo e dar resposta à pergunta formulada, particionou-se o objetivo geral em três objetivos intermediários ou específicos que se espera, a partir da resposta dada a cada um desses objetivos, atingir o objetivo geral e, por consequência, responder à pergunta orientadora. Tais objetivos são:

- 1) Identificar as principais variáveis ou fatores que possam ser utilizados para avaliar a permeabilidade dos TCs e o auxílio que essas instituições podem oferecer ao exercício do controle social sobre a gestão pública;
- 2) Elaborar mapas de similaridades/dissimilaridades com base nas variáveis ou fatores identificados em normas e práticas internacionais, bem como nas normas brasileiras que regulam a transparência fiscal e o acesso à informação pública (LRF e LAD);
- 3) Identificar, por meio de entrevistas, se a permeabilidade ao controle social e o auxílio que os TCs podem oferecer ao exercício do controle social são entendidos como importantes pelas autoridades entrevistadas.

Trata-se, assim, de uma pesquisa que procurará descrever os TCs brasileiros a partir de indicadores relacionados com a permeabilidade dessas instituições ao controle social, bem como do auxílio que tais instituições podem prestar ao exercício do controle social sobre a administração pública.

Esse tipo de pesquisa tem por objetivo descrever as características de determinada população, de um fenômeno ou, ainda, de estabelecer relações entre variáveis (Gil, 1999), Cervo e Bervian (1983), que, por sua vez, asseveram que a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem a interferência do pesquisador.

Esse é exatamente o propósito da presente pesquisa, que buscará descrever os TCs brasileiros a partir de um conjunto de características desenvolvidas, porém sem interferir nessas instituições.

4.2 Pesquisa Teórica

Para realização desta pesquisa, pois, ela foi dividida em duas fases: teórica e empírica. A pesquisa teórica consistiu-se de revisão da literatura e de análise documental. Com isso, foi possível estruturar o suporte teórico que embasa a presente tese. Ademais, também foi possível levantar um conjunto de variáveis/indicadores (detalhado nos Apêndices A e B deste trabalho) que serviu de subsídio para a construção do mapa perceptual.

A pesquisa empírica, por sua vez, também está subdividida em duas fases: (i) elaboração do mapa de permeabilidade e auxílio dos TCs brasileiros (mapa de similaridade/dissimilaridades); e (ii) realização de entrevistas com autoridades dos 3 (três) TCs mais similares e dos 3 (três) TCs mais dissimilares.

4.3 Primeira Fase da Pesquisa Empírica: Construção do Mapa de permeabilidade e Auxílio

Para construção do mapa de permeabilidade e auxílio, agrupou-se os indicadores levantados previamente em duas grandes dimensões: Permeabilidade ao controle social; e Mecanismos de auxílio ao controle social; e seis subdimensões. Tais indicadores foram extraídos de normas e práticas internacionais formuladas pela INTOSAI, OLASEF, IBP e INICIATIVA TPA, bem como das normas brasileiras que regulam a transparência fiscal e o acesso à informação pública (LRF e LAI). A Figura 15 especifica as dimensões e subdimensões:

Dimensões	Subdimensões
Permeabilidade ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação
	Participação Cidadã
	Prestação de Contas pelo TC à Sociedade
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação
	Auxílio ao Controle Social
	Resultado das ações empreendidas pelo TC

Figura 15. Dimensões e subdimensões dos indicadores.
Fonte. Elaborada pelo autor

Entretanto, a utilização da técnica de Escalonamento Multidimensional (MDS), detalhada posteriormente, requereu a elaboração de um conjunto de perguntas a partir das variáveis/indicadores levantados na fase teórica. Essas perguntas, então, compuseram cada uma das dimensões e subdimensões, como demonstra a Figura 16:

Dimensões	Perguntas	Subdimensões	Perguntas
Permeabilidade ao Controle Social	78	Transparência e Acesso à Informação	50
		Participação Cidadã	18
		Prestação de Contas pelo TC à Sociedade	10
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	32	Transparência e Acesso à Informação	3
		Auxílio ao Controle Social	14
		Resultado das ações empreendidas pelo TC	15
Total	110		110

Figura 16. Número de perguntas por dimensão e subdimensão.
Fonte. Elaborada pelo autor

Como se verifica, o formulário de observação elaborado para a pesquisa é composto por 110 (cento e dez) perguntas, sendo que aproximadamente 71% se referem à dimensão Permeabilidade e 29%, aproximadamente, à dimensão Auxílio. Ou seja, cada pergunta se converte em 1 (um) ponto de observação, totalizando-se 110 (cento e dez) observações

por TC e em 3.740 (três mil, setecentas e quarenta) observações para a construção do mapa de dissimilaridades (34 TCs x 110 observações). A Figura 17 discrimina as perguntas por Dimensão e Subdimensão:

Dimensões	Subdimensões	Perguntas^a
Permeabilidade ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação	1 a 50
	Participação Cidadã	51 a 68
	Prestação de Contas pelo TC à Sociedade	69 a 78
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação	79 a 81
	Auxílio ao Controle Social	82 a 95
	Resultado das ações empreendidas pelo TC	96 a 110

Figura 17. Discriminação das perguntas por dimensão e subdimensão.

Fonte. Elaborada pelo autor

^a Vide Apêndices A e B para maiores detalhamentos.

Ressalta-se, por oportuno, que o formulário de observação foi submetido a uma consulta prévia a especialistas no presente tema a fim de verificar a aderência das perguntas formuladas ao contexto a que se propõe medir. Dessa forma, submeteu-se o formulário de observação (Apêndice A) ao escrutínio de especialistas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, do Tribunal de Contas da União, da Universidade Federal do Espírito Santo, da Universidad de Valladolid (Espanha) e da Universidade do Minho (Portugal).

É a partir, portanto, das 110 (cento e dez) perguntas que compõem o formulário de observações que foram elaborados três mapas distintos: (i) mapa de permeabilidade dos TCs brasileiros ao controle social; (ii) mapa de permeabilidade de mecanismos de auxílio dos TCs brasileiros ao exercício do controle social; e (iii) mapa de permeabilidade e auxílio dos TCs brasileiros à sociedade.

Registra-se, ainda, que o formulário de perguntas contava inicialmente com 128 (cento e vinte e oito) perguntas. Após a análise dos especialistas supramencionados, o relatório foi ajustado e aplicado como teste piloto em dois TCs das Regiões Norte e Nordeste. Mais uma vez, o formulário foi reajustado, tanto no aperfeiçoamento de algumas perguntas quanto na eliminação de algumas delas. Por essas razões, o relatório de perguntas passou a contar, na sua versão final, com 110 (cento e dez) perguntas.

4.3.1 Coleta e Organização dos Dados

Os dados necessários para a realização da primeira fase da pesquisa empírica foram obtidos diretamente da página na internet de cada um dos 34 (trinta e quatro) TCs brasileiros. A coleta de dados foi realizada segundo as orientações contidas no Apêndice B. Após o registro da resposta a cada uma das perguntas, foram anotadas todas as observações julgadas importantes para a pesquisa, tais como, dificuldades encontradas para acesso à informação, página fora do ar ou inexistente, demora para acesso à página etc. Para isso, foi criada uma planilha eletrônica para cada um dos 34 (trinta e quatro) TCs. Adicionalmente, para garantir a fidedignidade da coleta, cada página consultada foi capturada e armazenada para consultas futuras. Para a captura e armazenamento dessas páginas foi utilizado o software Zotero, um assistente de pesquisa pessoal disponibilizado por <https://www.zotero.org/>.

A coleta de dados da primeira fase empírica foi realizada no período compreendido entre 19 de dezembro de 2016 a 30 de janeiro de 2017. Restou estabelecido que, caso a página do TC não estivesse funcionando por algum motivo no dia da coleta de dados, seriam realizadas novas tentativas nos dias subsequentes até que se conseguisse acesso. O limite para essas tentativas foi estipulado como sendo o prazo final previsto para coleta de dados (30/1/2017). Finalizado tal período sem o consequente acesso à página web do TC, atribuir-se-ia valor 0 (zero) às 110 (cento e dez) observações. Essa regra foi utilizada apenas no caso do TCE-RR. Durante todo o período de coleta de dados, o site desse TC funcionou apenas uma única vez e por um curto espaço de tempo, o que permitiu apenas a avaliar a primeira indagação.

Todas as perguntas foram estruturadas de forma similar. Ou seja, tratam-se de perguntas diretas, que receberam uma resposta dicotômica sim ou não. Para fins da construção do mapa de similaridades/dissimilaridades, a resposta “sim” foi registrada com o **valor 1** na célula respectiva, significando a presença do item observado. A resposta “não”, por sua vez, foi registrada com o **valor zero** na respectiva célula, significando a ausência do item.

A Figura 18 evidencia a pontuação adotada:

Possibilidades de Resposta	Significado
1	Sim, presença do item
0	Ausência do item

Figura 18. Possibilidades de resposta.
Fonte. Elaborada pelo autor

4.3.2 A Técnica Escalonamento Multidimensional (MDS) e sua Análise

A técnica de Escalonamento Multidimensional, ou *multidimensional scaling* (MDS), é uma técnica multivariada que permite representar as proximidades (semelhanças/dissemelhanças) entre sujeitos ou objetos, a partir de um conjunto de atributos multivariados medidos ou percebidos (Marôco, 2014). Para Corbetta (2010), essa técnica interpreta as correlações entre os estímulos ou elementos como medidas de proximidade.

Assim, o MDS tenta modelar os dados com distâncias entre os pontos em um espaço geométrico. A principal razão para se fazer isso é a facilidade de compreensão de uma representação gráfica dos dados, comparada a simples visualização de um conjunto de números. Ademais, essa técnica mostra a informação essencial dos dados com atenuação dos ruídos (Borg & Groenen 2005).

Segundo Marôco (2014), o MDS tem como objetivo a representação de um conjunto de n objetos a partir de $n(n-1)/2$ semelhanças ou dissemelhanças (proximidades) entre eles, num conjunto reduzido de $q \leq n-1$ dimensões de forma que as proximidades entre os objetos no novo plano dimensional seja o mais próximo possível das proximidades originais.

O modelo clássico de MDS, não métrico, foi o utilizado para a obtenção do mapa. De acordo com Marôco (2014, p. 569), os dados, nesse modelo, consistem em uma matriz de proximidades (semelhanças/dissemelhanças) entre objetos, sendo o seu desafio encontrar uma medida que permita representar as proximidades em várias variáveis/estímulos/objetos num espaço r -dimensional reduzido. Ainda segundo Marôco (2014, p. 567), o objetivo primário do MDS é a representação dos sujeitos ou objetos num

mapa de dimensionalidade reduzida onde a distorção causada pela redução da dimensionalidade seja mínima. Ou seja, a representação no mapa perceptual é otimizada para que as distâncias representadas no número reduzido de dimensões sejam o mais próximo possível das proximidades originais, medidas num maior número de dimensões.

O Algoritmo *Proximity Scaling* (PROXSCAL), ou escala de proximidades (em tradução livre para o português), foi utilizado na construção da matriz de proximidades entre os objetos. O PROXSCAL minimiza o Stress bruto normalizado em vez do S-Stress, ou seja, ele leva em consideração uma medida baseada em distâncias e não em distâncias quadradas utilizada pelo *Alternating Least Squares SCALing* (ALSCAL, ou mínimos quadrados alternados) ao tentar minimizar o S-Stress. Por essa razão, o ALSCAL, “por dar importância exagerada a dissemelhanças grandes” (Marôco, 2014, p. 574), tem sido preterido por outros algoritmos, especialmente, pelo PROXSCAL exatamente por não sofrer esse tipo de influência, o que pode ser uma vantagem para a percepção no mapa espacial, vez que é de se esperar baixa dissimilaridades entre os TCs brasileiros.

Como medidas de qualidade do modelo, isto é, para verificar o quão a configuração encontrada se ajusta aos dados, foram utilizadas as medidas de *Stress* e de RSQ (quadrado do coeficiente de correlação entre as distâncias na configuração espacial e a dissimilaridade). De acordo com Kruskal (1964), o Stress é uma medida que revela o quanto a configuração proposta pelo modelo representa o conjunto de dados. De acordo com esse autor, quanto menor o Stress, melhor ajuste possui a solução.

Borg e Groenen (2005) não são tão contundentes quanto ao ajustamento do Stress. Para eles, a escala utilizada por Kruskal pode sugerir, erroneamente, que apenas valores inferiores a 0,2 sejam aceitáveis, ou que outras soluções com medidas de Stress menor que 0,05 sejam boas. De acordo com esses autores, nenhuma conclusão com base apenas no Stress é correta, pois uma solução de MDS pode ter Stress alto simplesmente em consequência de erros importantes nos dados. O Stress também, segundo esses autores, pode variar em razão de n , ou seja, quanto maior n , maior – em geral – o Stress; ou, ainda, em razão do número de dimensões: quanto maior o número de dimensões, menor será o Stress. Embora haja divergências em relação ao Stress como medida de ajuste, neste trabalho adotou-se as medidas de qualidade de acordo com Kruskal (1964).

O RSQ ou DAF (*Dispersion Accounted For*), por sua vez, possui interpretação semelhante ao R^2 de uma regressão linear (Marôco, 2014, p. 579). A Figura 19 detalha ambas as medidas:

Stress	Qualidade do Ajuste da Solução MDS	RSQ/DAF	Qualidade do Ajuste da Solução RSQ (DAF)
$\geq 0,2$	Pobre/Má	$\geq 0,9$	Muito Bom
$[0,1; 0,2[$	Razoável	$[0,7; 0,9[$	Bom
$[0,05; 0,1[$	Bom	$[0,5; 0,7[$	Razoável
$[0,0025; 0,05[$	Excelente	$[0,3; 0,5[$	Sofrível
0	Perfeito	$<0,3$	Mau

Figura 19. Medidas de qualidade do ajuste da solução do MDS para o Stress e RSQ (DAF).
Fonte: Kruskal (1964, p. 3); e Marôco (2014, p. 579)

O software Excel 2016 foi utilizado para tabulação dos dados. Já o software IBM SPSS 22.0 foi utilizado para a elaboração das estatísticas descritivas, para a aplicação da técnica de MDS clássico, não métrico, e para a elaboração dos mapas perceptuais. Utilizou-se, ainda, o software Matlab (*Matrix Laboratory*), versão R2013a, para a geração dos gráficos em terceira dimensão.

4.4 Segunda Fase da Pesquisa Empírica: Entrevistas

Após a construção dos mapas perceptuais, foi possível identificar os TCs com maior e menor dissimilaridade. Com base nesse resultado, foram selecionados 6 (seis) TCs para serem submetidos à segunda fase da pesquisa empírica (entrevista). Assim, foram selecionados os 3 (três) TCs mais similares (mais próximos entre si) e os 3 (três) TCs mais dissimilares (mais afastados em relação ao TC tomado como parâmetro de comparação).

Para realizar-se essa seleção, foi necessário eleger um TC como ponto de referência para, a partir dele, verificar-se os TCs mais similares e os mais dissimilares em relação à essa referência. O TCU foi o Tribunal de Contas eleito como referência em razão de ter sido o Tribunal com o maior número de itens atendidos após a aplicação do formulário de perguntas (Apêndice B).

Tomando o TCU como referência, a técnica aplicada MDS indicou, como se verá no capítulo seguinte, os TCE-TO, o TCE-AC e o TCE-PA como os TCs mais similares, enquanto o TCE-RR, o TCE-AL e o TCE-RN foram apontados pela técnica como mais dissimilares.

Como se pode perceber, houve uma concentração de TCs similares/dissimilares nas regiões Norte e Nordeste. Seguindo assim, faríamos entrevistas apenas com as autoridades dos TCs dessas regiões e não teríamos nenhuma entrevista aplicada a autoridades dos TCs das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Entretanto, o MDS, após calcular as distâncias entre todos os casos estudados (TCs), agrupa – numa espécie de clusters – os diferentes TCs. Assim, é possível a escolha de TCs similares/dissimilares de outras regiões, mas que estão próximos dos apontados pela técnica. Ou seja, não se compromete em nada a opção por incluir TCs de outras regiões para a segunda fase das pesquisas, ao contrário, ter-se-á uma abrangência e representatividade maior em termos informacionais.

Assim, com o objetivo de ver representado na pesquisa ao menos um TC de cada região brasileira, o resultado do MDS permitiu selecionar o TCE-TO, o TCE-ES e o TCE-RS, como mais similares em relação ao TCU; e o TCE-RR, o TCE-AL e o TCE-GO como os mais dissimilares.

Importante registrar que não será realizada nenhuma entrevista com ministros do TCU, embora ele tenha sido tomado como referência. Isso se deu por algumas razões específicas. Primeira, porque o pesquisador pertence aos quadros desse Tribunal. Esse fato poderia suscitar viés ou falta de independência do investigador. Segunda, em muitos aspectos o TCU, comparado aos TCs subnacionais, pode ser considerado um *outlier*, ou seja, possui uma realidade bem distinta (recursos humanos, técnicos e financeiros) de seus congêneres estadual ou municipal. Terceira e última razão, a homogeneidade – de maneira geral – dos TCs subnacional basicamente reforça a opção por excluir o TCU da segunda fase da pesquisa empírica.

Uma vez aplicada a técnica de MDS e selecionados os TCs, foram realizadas entrevistas com Conselheiros dos 3 (três) TCs mais similares e dos 3 (três) TCs mais dissimilares em relação ao TCU – observada a inclusão de todas as regiões brasileira –, perfazendo um

total 12 entrevistas. A ideia inicial era entrevistar 2 (dois) Conselheiros de cada TC, contudo, por razão de oportunidade e até mesmo pela impossibilidade de acesso à página na internet do TCE-RR, realizou-se 3 (três) entrevistas nesse TC. Da mesma forma, devido a problemas e compatibilidade de agenda dos Conselheiros do TCE-GO, foi possível a realização de apenas uma entrevista nesse TC. Assim, foram realizadas 5 (cinco) entrevistas em TCs da Região Nordeste; 1 (uma) entrevista em TCs da Região Centro-Oeste e 2 (duas) entrevistas em TCs das demais regiões. As autoridades entrevistadas foram selecionadas por meio de sorteio e observou-se as orientações contidas no protocolo de pesquisa, Apêndice B, e no roteiro para a realização de entrevistas, Apêndice C.

A entrevista realizada foi do tipo estruturada, composta por 14 (catorze) perguntas abertas e previamente formuladas, conforme roteiro constante do Apêndice C. O objetivo da entrevista consistiu em validar o resultado obtido na primeira fase da pesquisa empírica (triangulação), bem como levantar novas variáveis não obtidas ou não percebidas na etapa anterior.

As entrevistas foram agendadas previamente por telefone e, em seguida, confirmadas por e-mail. Foram respeitados o lugar, o dia e o horário indicados pelo entrevistado. Antes do início de cada entrevista foi solicitada a autorização do entrevistado para a grava-la. Também lhe foi perguntado quanto ao seu desejo de manter o sigilo de sua pessoa enquanto fonte de informação. Em todos os casos os entrevistados permitiram a completa e irrestrita utilização das informações colhidas, assim como a identificação da fonte.

A entrevista foi conduzida de forma não diretiva, isto é, uma vez realizada a pergunta pelo entrevistador, o entrevistado apenas foi interrompido para esclarecimentos pontuais. Com isso, buscou-se minimizar a influência pesquisador-pesquisado e, ao mesmo tempo, sobressaltar a voz do entrevistado e conferir maior rigor à coleta de dados (Corbetta, 2010; Minayo; Deslandes & Gomes, 2008).

As entrevistas ocorreram no período entre 10 de abril e 3 de maio de 2017, nos gabinetes das autoridades entrevistadas. Alguns dos entrevistados solicitaram a cópia da gravação da entrevista realizada. Dessa forma, assim que o processo de gravação foi concluído, a

cópia da entrevista foi enviada por e-mail a todos os Conselheiros que fizeram tal solicitação. A Figura 20 detalha o número de entrevistas e as autoridades que foram entrevistadas:

Nome	Cargo
Alberto Sevilha	Conselheiro
Manoel Pires dos Santos	Conselheiro e Presidente
Cilene Lago Salomão	Conselheira
Essen Pinheiro Filho	Conselheiro, Vice-Presidente e Ouvidor
Manoel Dantas Dias	Conselheiro e Presidente
Otávio Lessa de Geraldo Santos	Conselheiro e Diretor da Escola de Contas
Anselmo Roberto de Almeida Brito	Conselheiro e Ouvidor
Kennedy Trindade	Conselheiro e Presidente
Domingos Augusto Taufner	Conselheiro e Ouvidor
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun	Conselheiro e Corregedor
Cezar Miola	Conselheiro
Pedro Henrique Poli de Figueiredo	Conselheiro

Figura 20. Entrevistas realizadas com Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros.
Fonte. Elaborada pelo autor.

Os dados coligidos nas entrevistas foram compilados e analisados com base na matriz constante do Apêndice B.

5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo objetiva apresentar e discutir o resultado da pesquisa. Iniciar-se-á pela apresentação de tabelas que sintetizam os itens atendidos ou presentes em cada um dos TCs. Em seguida, apresentam-se figuras que descrevem os itens analisados em cada TC segundo as duas dimensões avaliadas: Permeabilidade ao Controle Social e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social. Cada uma delas foi dividida em três subdimensões. Os Apêndices A e C contêm, respectivamente, o registro das observações realizadas em cada um dos 34 (trinta e quatro) TCs e o formulário consolidado de perguntas. Ressalta-se que a coleta dos dados respeitou as orientações contidas no Apêndice B.

Imediatamente após a apresentação e discussão dos resultados iniciais, passa-se a apresentação e discussão dos mapas perceptuais elaborados. Por fim, apresenta-se e discute-se o resultado da segunda parte da pesquisa empírica, obtido por meio das entrevistas realizadas.

5.1 Visão Geral dos TCs Brasileiros após a Aplicação do Formulário de Perguntas

Como foi visto no capítulo que trata da metodologia, a medida de avaliação da permeabilidade dos TCs brasileiros foi construída com suporte em duas dimensões: Permeabilidade ao Controle Social e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social. A primeira, foi subdividida em 3 (três) subdimensões: (i) Transparência e Acesso à Informação (50 perguntas), Participação Cidadã (18 perguntas) e Prestação de Contas pelo TC à Sociedade (10 perguntas), perfazendo 78 (setenta e oito) perguntas. A segunda, por fim, também contou com 3 (três) subdimensões, a saber: Transparência e Acesso à Informação (3 perguntas), Auxílio ao Controle Social (14 perguntas) e Resultado das ações empreendidas pelo TC (15 perguntas), totalizando 32 (trinta e duas) perguntas. O Formulário de perguntas, portanto, reúne um total de 110 perguntas. Isto é, 110 observações realizadas sobre cada TC a partir de sua página na internet.

Dessa forma, a Tabela 1 demonstra sinteticamente o número de itens atendidos ou presentes em cada TC segundo a metodologia adotada nesta pesquisa. Inicialmente, trata-se apenas de uma estatística descritiva dos dados.

Tabela 1. Tribunais de Contas segundo as Dimensões Permeabilidade e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social (CS).

TCs	Dimensões		TCs	Dimensões	
	Permeabilidade	Auxílio ao CS		Permeabilidade	Auxílio ao CS
TCU	47	21	TCE-SP	31	8
TCE-PR	46	16	TCDF	29	8
TCE-TO	42	15	TCE-MTS	29	5
TCMs-PA	41	13	TCE-PE	28	19
TCE-AC	39	6	TCE-RJ	27	5
TCE-SC	39	16	TCE-PB	25	4
TCE-ES	38	5	TCE-RN	25	12
TCE-PA	37	22	TCE-SE	23	7
TCE-BA	35	10	TCE-GO	23	11
TCE-AP	34	8	TCMs-GO	22	6
TCMs-CE	34	8	TCE-MA	21	3
TCE-MT	34	20	TCE-PI	21	8
TCE-MG	34	5	TCMs-BA	20	6
TCE-AM	33	10	TCM-RJ	20	8
TCE-RO	32	10	TCM-SP	19	7
TCE-CE	32	10	TCE-AL	15	4
TCE-RS	32	14	TCE-RR	1	0

Nota. Elaborada pelo autor a partir da contagem do número de itens atendidos pelos TCs, após a aplicação do formulário de perguntas. Os TCs estão organizados de forma decrescente da pontuação obtida na dimensão Permeabilidade.

Como é possível verificar na Tabela 1, o TCU foi o TC com o maior número de itens atendidos na dimensão permeabilidade, 47 de 78. Nessa dimensão, entretanto, o TCU está próximo ao TCE-PR, TCE-TO e TCMs-PA com 46, 42 e 41 itens atendidos respectivamente. No outro extremo, encontram-se o TCE-RR, o TCE-AL, o TCM-SP, o TCM-RJ e o TCMs-BA com 1, 15, 19, 20 e 20 itens atendidos.

Quando se olha para dimensão Auxílio ao Controle Social, o TCE-PA atendeu o maior número de itens (22 de 32), seguido pelo TCU, 21 itens atendidos; TCE-MT, 20 itens; e TCE-PR e TCE-SC com 16 itens atendidos. Já o TCE-RR foi o TC com o menor número de itens atendidos. Isso se explica em razão de a página na internet desse TC estar

inacessível durante todo o período previsto para coleta de dados. Outros TCs, sem o mesmo problema do TCE-RR, também apresentaram baixo número de itens atendidos. O TCE-MA, a TCE-AL e o TCE-PB são exemplos, com 3, 4 e 4 itens atendidos, respectivamente.

A Tabela 2, por sua vez, demonstra, de maneira agregada, a totalização dos itens atendidos pelos TCs, em ambas as dimensões.

Tabela 2. Ordenação dos TCs a partir da soma dos Itens Atendidos nas Dimensões Permeabilidade e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social.

TCs	Pontos ^a	% ^b	TCs	Pontos ^a	% ^b
TCU	68	61,82%	TCE-MG	39	35,45%
TCE-PR	62	56,36%	TCE-SP	39	35,45%
TCE-PA	59	53,64%	TCE-RN	37	33,64%
TCE-TO	57	51,82%	TCDF	37	33,64%
TCE-SC	55	50,00%	TCE-GO	34	30,91%
TCMs-PA	54	49,09%	TCE-MTS	34	30,91%
TCE-MT	54	49,09%	TCE-RJ	32	29,09%
TCE-PE	47	42,73%	TCE-SE	30	27,27%
TCE-RS	46	41,82%	TCE-PI	29	26,36%
TCE-BA	45	40,91%	TCE-PB	29	26,36%
TCE-AC	45	40,91%	TCMs-GO	28	25,45%
TCE-AM	43	39,09%	TCM-RJ	28	25,45%
TCE-ES	43	39,09%	TCMs-BA	26	23,64%
TCE-AP	42	38,18%	TCM-SP	26	23,64%
TCE-RO	42	38,18%	TCE-MA	24	21,82%
TCE-CE	42	38,18%	TCE-AL	19	17,27%
TCMs-CE	42	38,18%	TCE-RR	1	0,91%

Nota. Elaborada pelo autor a partir da contagem da pontuação obtida pelos TCs, após a aplicação do formulário de perguntas.

^a Pontuação total obtida pelo TC, a partir da soma dos itens atendidos das dimensões Permeabilidade e Auxílio ao Controle Social

^b Percentual calculado a partir da divisão do número de itens atendidos pelo TC e o número total de itens (observações/perguntas) = 110

Como se percebe na Tabela 2, o TCU aparece como o TC com o maior número de itens atendidos, 68 de 110, representando aproximadamente 62 %. Bem próximo ao TCU estão o TCE-PR, o TCE-PA e o TCE-TO, com, aproximadamente, 56 %, 54 % e 52 % de itens atendidos, respectivamente.

Por outro lado, o TCE-RR, o TCE-AL e o TCE-MA atenderam o menor número de itens observados. Como sugerem os dados, poder-se-ia dizer que, dado o conjunto de observações realizadas, esses Tribunais são pouco permeáveis ao controle do cidadão. Ademais, pouco facilitam o exercício do controle social.

5.2 Dimensão Permeabilidade ao Controle Social

A Dimensão Permeabilidade ao Controle Social visou verificar se os TCs brasileiros são permeáveis ao controle social. Buscou-se, portanto, evidenciar o arranjo institucional e o desempenho desses Tribunais do ponto de vista interno, ou seja, tentou-se demonstrar como e se esses TCs prestam contas à sociedade e, mais especificamente, o quão essas instituições são permeáveis à participação e ao controle da sociedade.

Para tanto, o conjunto de dados que se apresentará detalha as informações resumidas nas Tabelas 1 e 2. Importante ressaltar que cada uma das Figuras demonstra o resultado das 110 observações que foram realizadas na página oficial na internet de cada um dos 34 TCs brasileiros. Destaca-se que a página na internet do TCE-RR só permitiu acesso uma única vez durante o período estabelecido para coleta de dados. Por isso, foi-lhe atribuído valor zero as 109 perguntas que não puderam ser respondidas.

5.2.1 Transparência e Acesso à Informação

A subdimensão Transparência e Acesso à Informação contemplou 50 perguntas. Para sua operacionalização, essa subdimensão foi dividida em dois componentes principais: (i) Página na internet como ferramenta de acesso à informação; e (ii) Disponibilidade e qualidade da informação relevante.

5.2.1.1 Página na Internet como Ferramenta de Acesso à Informação

Esse componente foi composto por 8 (oito) perguntas com o objetivo de levantar informações gerais sobre a página do TC na internet quanto aos aspectos de atualização, navegabilidade, interatividade e conteúdo. A Figura 21 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste componente:

Página na internet como ferramenta de acesso à informação		Sim/Presente	Não/Ausente																																			
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Disponibilização, Atualização, Navegabilidade, Interatividade e Conteúdo																																						
Página eletrônica oficial na internet																																						
Meios para esclarecimentos quanto à página na internet																																						
Notícias, relatórios de auditoria/fiscalização e acórdãos																																						
Ferramentas para facilitar a navegabilidade																																						
Ferramentas interativas para intercâmbio com o cidadão																																						
Ferramentas de acessibilidade																																						
Informações sobre a identidade institucional																																						
Informações de interesse público relevantes																																						
Pontuação por subcategoria	3	4	4	4	4	3	4	1	4	2	5	3	3	2	2	1	4	4	6	1	6	4	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	4	4	4		

Figura 21. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Transparência e acesso à informação.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez 2011

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC

Como se observa na Figura 21, todos os TCs possuem página oficial na internet. Isso, entretanto, não significou, em alguns casos, que a página estava funcionando no período de coleta de dados (19 de dezembro de 2016 a 30 de janeiro de 2017). Esse foi o caso, por exemplo, do TCE-RR, do TCE-MT e do TCE-PB. Foram enviados e-mails a esses TCs indagando sobre a impossibilidade de acesso a suas páginas na web. O TCE-RR não nos respondeu, mas o TCE-MT agradeceu pela informação e, imediatamente, reparou o problema que impedia o acesso a sua página. No Caso do TCE-PB, as observações foram completadas depois de várias tentativas de acesso e permanência na página.

Constata-se, também, na Figura 21, que, à exceção do TCE-AM, do TCE-AP, do TCE-TO, do TCE-RN e do TCE-SE, os demais TCs não disponibilizam meios de contato para esclarecimentos de dúvidas quanto suas páginas na internet. Na maior parte dos TCs, as notícias estão atualizadas, mas não se disponibiliza os relatórios de auditoria/fiscalização e os acórdãos proferidos.

As páginas dos TCs incorporam algumas ferramentas para facilitar a navegabilidade tais como, informações classificadas em guias, buscadores de informações etc., mas não contam com ferramentas interativas de intercâmbio com o cidadão, como, por exemplo, fóruns e pesquisas virtuais. Os TCs, de maneira geral, limitam-se a manter algum perfil (Facebook, Twitter, Instagram etc.) nas redes sociais.

Onze dos 34 TCs disponibilizam ou incorporam em suas páginas alguma ferramenta de acessibilidade a pessoas com algum tipo de deficiência, tais como leitores de tela, teclados virtuais, ampliadores de tela e de fonte, reconhecedores de voz ou teclas de atalho.

5.2.1.2 Disponibilidade e Qualidade da Informação Relevante.

Esse componente foi constituído por 42 (quarenta e duas) perguntas distribuídas por 4 (quatro) subcomponentes: (i) Informação institucional (8 perguntas); (ii) Informação sobre o ciclo de auditoria (5 perguntas); (iii) Informação sobre ministros e conselheiros (11 perguntas); e (iv) Informação sobre a gestão financeira e orçamentária (18 perguntas).

5.2.1.2.1 Informação Institucional

Este subcomponente avaliou a disponibilização de informação institucional do TC sobre os prismas da disponibilidade e da qualidade da informação disponibilizada.

Disponibilidade (acesso fácil e direto) e Qualidade		■ Sim/Presente		□ Não/Ausente																																			
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34				
Informação Institucional e de Funcionamento Interno																																							
Normas ou documentos que estabelecem competências		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Normas que regulam o funcionamento interno		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Atividades realizadas por ministros/conselheiros		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Organograma da instituição		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Agenda de ministros/conselheiros		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
A informação acessível automaticamente		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Completeness, clareza e compreensibilidade		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Atualização da informação institucional		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pontuação por subcategoria		6	6	5	6	6	6	0	6	0	5	4	5	5	6	4	6	5	6	4	7	4	5	4	4	6	5	6	6	3	5	4	6	5	6				

Figura 22. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Informação institucional.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como se observa na Figura 23, apenas o TCE-BA e o TCE-PR divulgam e disponibilizam o Plano de Auditoria. Regra geral, os TCs brasileiros não divulgam o seu Plano de Auditoria. Quando o faz, no caso do TCE-BA, o Plano não é atualizado, é de difícil compreensão por um público não especialista, além de incompleto. Apenas no TCE-PR constatou-se a presença de todos os itens avaliados.

5.2.1.2.3 Informação sobre Autoridades (ministros/conselheiros)

Este subcomponente avaliou a disponibilização de informações quanto às autoridades (ministros e conselheiros) que compõem o TC. A Figura 24 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Disponibilização de informação sobre as autoridades		Sim/Presente											Não/Ausente																								
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34		
Ministros/Conselheiros																																					
Existência de informações sobre as autoridades																																					
Currículo																																					
Formação acadêmica																																					
Trajétoria profissional																																					
Data de nascimento																																					
Telefone e e-mail																																					
Salário-Remuneração																																					
Viagens nacionais																																					
Viagens internacionais																																					
Acessibilidade direta e automática																																					
Completeness																																					
Pontuação por subcategoria	8	6	7	6	7	2	0	7	4	7	1	5	3	5	3	5	5	2	6	7	3	2	3	5	6	6	5	3	2	4	0	8	5	6			

Figura 24. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Informações das autoridades que compõem os TCs.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2. TCE-AM. 3. TCE-AP. 4. TCE-PA. 5. TCMs-PA. 6. TCE-RO. 7. TCE-RR. 8. TCE-TO. 9. TCE-AL. 10. TCE-BA. 11. TCMs-BA. 12. TCE-CE. 13. TCMs-CE. 14. TCE-MA. 15. TCE-PB. 16. TCE-PE. 17. TCE-PI. 18. TCE-RN. 19. TCE-SE. 20. TCU. 21. TCDF. 22. TCE-GO. 23. TCMsGO. 24. TCE-MT. 25. TCE-MTS. 26. TCE-ES. 27. TCE-MG. 28. TCE-RJ. 29. TCM-RJ. 30. TCE-SP. 31. TCM-SP. 32. TCE-PR. 33. TCE-RS. 34. TCE-SC.

Como se percebe na Figura 24, apenas o TCE-RO, o TCE-RR, o TCE-GO e o TCM-SP não divulgam informações sobre suas autoridades. Os demais TCs divulgam alguma informação. Entretanto, nenhum TC brasileiro atendeu aos 11 (onze) itens pesquisados.

Assim, neste subcomponente, o TCE-AC e o TCE-PR atenderam o maior número de itens (8). Seguidos pelos TCE-AP, TCMs-PA, TCE-BA e TCU, todos com 7 (sete) itens atendidos. Entretanto, o TCE-RR e o TCM-SP não atenderam a nenhum item avaliado.

Enquanto o TCE-RO, o TCE-RN, o TCE-GO e o TCM-RJ atenderam apenas 2 (dois) dos 11 (onze) itens pesquisados.

Assim, como se depreende da Figura 24, apenas 15 (quinze) TCs disponibilizam o currículo de suas autoridades. Mesmo nesses casos, os currículos são incompletos. Não possui, muitas vezes, a formação acadêmica da autoridade, sua trajetória profissional, sua data de nascimento, seu telefone e e-mail de contato.

No que se refere a salário, 11 (onze) dos 34 (trinta e quatro) TCs simplesmente não divulgam o salário de suas autoridades. Em muitos casos, limitam-se a divulgar um quadro com o valor do subsídio referente ao cargo de conselheiro, muitas vezes no formato pdf. O TCM-SP é exemplo disso. Outros, como o TCMs-BA, exigem o preenchimento obrigatório de um formulário eletrônico com nome completo, CPF, data de nascimento, nome completo da mãe, e-mail e declaração de que as informações do solicitante são verdadeiras. Ou seja, boa parte dos TCs passam ao largo dos ditames da LRF e da LAI no que concerne à disponibilização de informações.

Informação sobre as viagens nacionais e internacionais realizadas pelos membros dos TCs é outro ponto a destacar na Figura 24. Conforme se constata, apenas o TCE-AC disponibiliza informações sobre as viagens realizadas por seus membros. Mesmo nesse caso, as informações são divulgadas juntamente com as informações dos demais servidores do TC.

5.2.1.2.4 Informação sobre a Gestão Financeira e Orçamentária

Esse subcomponente avaliou as informações sobre a gestão orçamentária e financeira dos TCs quanto aos requisitos de disponibilidade, completude e compreensibilidade. A Figura 25 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Informações sobre a gestão financeira e orçamentária		Tribunais de Contas																																				
		Sim/ presente																	Não/ Ausente																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Disponibilidade, Completude e Compreensibilidade																																						
Disponibilidade da informação																																						
Orçamento aprovado																																						
Execução orçamentária																																						
Lei de Diretrizes Orçamentárias																																						
Licitações que realiza																																						
Número e objeto do processo licitatório																																						
Edital de licitação																																						
Tipo e a modalidade de licitação																																						
Resultado da licitação e vencedor																																						
Contratos firmados																																						
Pagamento(s) pelo fornecimento de bens ou serviços																																						
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) quadrimestral																																						
Completude do RGF																																						
Completude do RGF do último quadrimestre																																						
Acessibilidade direta e automática																																						
Completude das informações																																						
Compreensíveis a público não especialista																																						
Download em vários formatos																																						
Pontuação por subcategoria		13	12	14	13	17	10	0	16	5	9	8	11	14	5	11	10	3	7	8	17	13	8	9	14	11	14	9	7	8	12	11	16	11	12			

Figura 25. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Informação sobre a gestão orçamentária e financeira.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2. TCE-AM. 3. TCE-AP. 4. TCE-PA. 5. TCMs-PA. 6. TCE-RO. 7. TCE-RR. 8. TCE-TO. 9. TCE-AL. 10. TCE-BA. 11. TCMs-BA. 12. TCE-CE. 13. TCMs-CE. 14. TCE-MA. 15. TCE-PB. 16. TCE-PE. 17. TCE-PI. 18. TCE-RN. 19. TCE-SE. 20. TCU. 21. TCDF. 22. TCE-GO. 23. TCMsGO. 24. TCE-MT. 25. TCE-MTS. 26. TCE-ES. 27. TCE-MG. 28. TCE-RJ. 29. TCM-RJ. 30. TCE-SP. 31. TCM-SP. 32. TCE-PR. 33. TCE-RS. 34. TCE-SC.

Como é possível depreender da Figura 25, o TCE-RR, o TCE-PI, o TCE-AL, e o TCE-MA foram os que atenderam ao menor número de itens no que se refere à disponibilização de informações sobre a gestão orçamentária e financeira, 0, 3, 5 e 5, respectivamente. Do mesmo modo, embora com o número de itens atendidos ligeiramente maior, o TCE-RO, o TCE-PE, o TCMs-BA, o TCE-RJ e o TCM-RJ também não disponibilizam informações sobre a execução orçamentária e financeira.

Os TCE-RO, TCE-PI e TCE-AL, por exemplo, disponibilizam apenas um *link* que direciona ao Portal da Transparência ou à página web da Secretaria de Fazenda dos respectivos estados. Os TCE-MA, TCE-PE e TCE-RJ simplesmente não divulgam informações sobre sua execução financeira e orçamentária. Já os TCMs-BA e o TCM-RJ limitam-se a disponibilizar um quadro resumido da despesa mensal consolidada.

Ainda sob essa perspectiva, o TCU foi o TC que mais atendeu aos itens observados (17 de 18 itens), seguido muito de perto pelo TCE-TO, que atendeu a 16 itens. No que se refere a informações sobre licitações, basicamente todos os TCs disponibilizam esse tipo de informação, ainda que, na maioria dos casos, permitem o *download* apenas no formato

pdf. O mesmo não se pode dizer dos contratos firmados. A maioria dos TCs não disponibilizam os contratos firmados com prestadores/fornecedores de bens e serviços.

A Figura 25 revela, ainda, que os TCE-AL e TCE-PI não disponibilizam seus respectivos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) quadrimestral, indo de encontro ao que prescrevem a LRF e a LAI. Também outros 6 (seis) TCs não obedeceram ao regramento previsto no art. 55 da LRF para o RGF do último quadrimestre. Isto é, não disponibilizam os demonstrativos que evidenciam o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, a inscrição despesas em restos a pagar e a declaração de que adotou as medidas corretivas, quando for o caso.

Ademais, de maneira geral, as informações disponibilizadas pelos TCs sobre a gestão orçamentária e financeira são incompletas e de baixa compreensibilidade a um público não especialista. No geral, limitam-se a disponibilizar um conjunto de tabelas em formato pdf., carente de qualquer explicação.

5.2.2 Participação Cidadã

A subdimensão Participação Cidadã é composta por 5 (cinco) componentes, a saber: (i) Participação Cidadã na designação de ministros/conselheiros; (ii) Participação Cidadã na Programação de Auditorias; (iii) Participação Cidadã no Processo de Auditoria, (iv) Participação Cidadã no Acompanhamento das Determinações e Recomendações; e (v) Canais de Atenção ao Cidadão. A subdimensão como um todo contemplou 18 perguntas.

5.2.2.1 Participação Cidadã na designação de ministros/conselheiros

Este subcomponente avaliou se os TCs disponibilizam informações sobre a existência de cargos vagos de ministros/conselheiros, forma de preenchimento e requisitos mínimos para ocupação desses cargos, bem como se há algum mecanismo de participação da

sociedade na designação dessas autoridades. A Figura 26 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Participação cidadã na designação de ministros e conselheiros		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente	<input type="checkbox"/> Não/Ausente																																		
Tribunais de Contas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Disponibilização e Mecanismos de Participação																																					
Cargos vagos de ministros/conselheiros																																					
Processo para preenchimento dos cargos																																					
Exigências legais mínimas aos pretendentes aos cargos																																					
Meios de Participação da sociedade na designação																																					
Pontuação por subcategoria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		

Figura 26. Permeabilidade dos Tribunais de Contas – Participação cidadã na designação de ministros e conselheiros.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como se verifica na Figura 26, nenhum TC fornece informação quanto à existência de cargos vagos de ministros/conselheiros. Também não divulga informação de como o processo para preenchimento do cargo de ministro/conselheiro ocorre, bem como as exigências legais mínimas necessárias ao pretendente do cargo.

Interessante notar que a CF/1988 e as respectivas constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios preveem que os ministros/conselheiros dos TCs devem ser: (i) nomeados dentre brasileiros com mais de 35 e menos de 65 anos de idade; (ii) com idoneidade moral e reputação ilibada; (iii) com notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, além de (iv) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no item (iii).

Ainda de acordo com CF/1988 e as normas congêneres subnacionais, um terço dos ministros/conselheiros dos TCs são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo e 2/3 pelos respectivos Poderes Legislativos. Salvo as escolhas que devam recair sobre auditores e membros do Ministério Público de Contas, 7 (sete) cargos de ministros, no caso do TCU, e 5 (cinco) cargos de conselheiros, nos demais TCs, podem ser ocupados, conforme se viu, por qualquer brasileiro que satisfaça as exigências mínimas do cargo.

Entretanto, a inexistência de informação sobre o processo de escolha de ministros/conselheiros dos TCs impede que a sociedade tome conhecimento oportuno

acerca dos pretendentes ao cargo e a impossibilita de avaliar o cumprimento dos requisitos mínimos exigidos dos que pleiteiam o cargo. Talvez, por essa razão, os TCs brasileiros são compostos, em sua maior parte, por ex-parlamentares, comprovando que o mandamento constitucional “**nomeados dentre brasileiros com mais 35 e menos de 65 anos de idade**” está sendo interpretando da forma mais restritiva possível pelas distintas esferas do Legislativo brasileiro para nomear, regra geral, apenas os próprios membros dos respectivos Legislativos.

5.2.2.2 Participação Cidadã na Programação de Auditorias

Este subcomponente avaliou se os TCs convocam a sociedade e disponibilizam meios para que ela possa participar da elaboração do plano de auditoria/fiscalização. A Figura 27 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Participação cidadã na elaboração do plano de auditoria/fiscalização		Tribunais de Contas																																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34		
		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																			
Elaboração do Plano de Auditoria																																					
Convoca a sociedade para elaborar o plano de auditoria																																					
Mecanismos para a sociedade apresentar propostas																																					
Participação da sociedade é formalizada																																					
A proposta apresentada permite o acompanhamento																																					
Pontuação por subcategoria		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 27. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Participação cidadã na elaboração do Plano de Auditoria.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como é possível verificar na Figura 27, nenhum dos TCs brasileiro insere ou busca inserir a sociedade na elaboração de seus respectivos planos de auditoria/fiscalização. Como se vê, os TCs não atenderam a nenhum dos itens observados. Ou seja, os TCs não convocam a sociedade a participar da elaboração de seu plano de auditoria/fiscalização e também não disponibilizam nenhum mecanismo que permita a apresentação de propostas pela sociedade.

5.2.2.3 Participação Cidadã no Processo de Auditoria

Este subcomponente avaliou se os TCs convocam a sociedade e disponibilizam meios para que ela possa participar no processo de auditoria/fiscalização, ou seja, durante o processo de realização da auditoria/fiscalização. A Figura 28 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Participação cidadã no processo de auditoria/fiscalização		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																				
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Realização da auditoria/fiscalização																																						
Convocação da sociedade para participar do processo																																						
Mecanismos para envio de informações																																						
Fomalização da participação da sociedade																																						
Institucionalização da participação da sociedade																																						
Pontuação por subcategoria		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 28. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Participação cidadã no processo de auditoria/fiscalização.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como é possível verificar na Figura 28, nenhum dos TCs brasileiro insere ou busca inserir a sociedade no seu processo de auditoria/fiscalização. Como se vê, os TCs não atenderam a nenhum dos itens observados. Ou seja, os TCs não convocam a sociedade para participar da auditoria no decorrer do seu processo, bem como não disponibilizam nenhum mecanismo que permita o envio de informações pela sociedade. Em todos os TCs, modo geral, o contato com o cidadão está restrito aos canais disponibilizados pelas respectivas Ouvidorias.

5.2.2.4 Participação Cidadã no Acompanhamento das Determinações e Recomendações

Este subcomponente avaliou se os TCs discutem com a sociedade o resultado das auditorias/fiscalização realizadas, e se tais TCs convocam a sociedade a acompanhar as recomendações e determinações decorrentes das auditorias/fiscalizações realizadas. A Figura 29 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Participação cidadã no acompanhamento de recomendações e determinações		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																				
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Discussão dos resultados das auditorias/fiscalizações realizadas																																						
Discussão com a sociedade sobre o resultado																																						
Convocação para acompanhar as determinações																																						
Institucionalização da participação da sociedade																																						
Pontuação por subcategoria		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 29. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Participação cidadã no acompanhamento de recomendações e determinações advindas das auditorias realizadas.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como se percebe na Figura 29, nenhum TC atendeu aos itens avaliados. Isso significa dizer que, basicamente, os TCs brasileiros não discutem com a sociedade o resultado dos trabalhos que realizam, tampouco solicita auxílio dos cidadãos para acompanhar o cumprimento das recomendações e determinações efetuadas.

5.2.2.5 Canais de Atenção ao Cidadão

Este subcomponente avaliou se os TCs disponibilizam algum canal de atenção ao cidadão. A Figura 30 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes neste subcomponente:

Canais de Atenção ao Cidadão		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																				
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Disponibilização de Canais de atenção																																						
Ambiente institucionalizado para atender à sociedade																																						
Pessoal especializado e específico para atendimento																																						
Canais de comunicação (e-mail, telefone, ouvidoria)																																						
Pontuação por subcategoria		3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	2	3	3	3	3	3

Figura 30. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Canais de atenção ao cidadão.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como se percebe na Figura 30, quase todos os TCs brasileiros atenderam aos itens avaliados. Isto é, contam com canal institucionalizado para atendimento da sociedade (ambiente físico), com pessoal especializado e específico para atendimento ao cidadão e

disponibilizam algum canal de comunicação, tais como e-mail, telefone, Ouvidoria ou Ouvidoria on-line. Excetuam-se da regra geral os TCE-RR, TCE-GO, TCMs-GO, TCM-RJ e TCM-SP.

5.2.3 Prestação de Contas pelo TC à Sociedade

A subdimensão Prestação de Contas pelo TC à Sociedade objetivou avaliar a existência de mecanismos ou meios de responsabilização do TC perante a sociedade. Esta subdimensão contemplou 10 (dez) perguntas. A Figura 31 evidencia a quantidade de itens atendidos/presentes nesta subdimensão:

Prestação de Contas pelo TC à Sociedade		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																			
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34		
Disponibilidade, compreensibilidade e avaliação pela sociedade da prestação de contas/relatório de atividades																																					
Disponibiliza sua prestação de contas na internet																																					
Compreensibilidade por público não especialista																																					
Contas disponibilizada por diferentes meios																																					
Avaliação das contas pela sociedade																																					
Julgamento das contas por ator diferente do TC																																					
Elaboração do relatório de atividades (RA)																																					
Compreensibilidade do RA a público não especialista																																					
RA disponibilizado por diferentes meios																																					
RA submetido ao respectivo Poder Legislativo																																					
Divulgação do resultado de fiscalizações sofridas																																					
Pontuação por subcategoria		6	2	1	5	5	7	0	5	1	4	1	4	6	0	3	0	0	0	1	6	2	2	1	5	0	6	7	4	3	3	1	3	3	4		

Figura 31. Permeabilidade dos Tribunais de Contas - Prestação de contas pelo TC à sociedade.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Observa-se na Figura 31 que o TCE-RO e o TCE-MG foram os que atenderam ao maior número de itens (7 itens de 10). Esses TCs foram acompanhados de perto pelo TCE-AC, TCMs-CE, TCU e TCE-ES. Seis TCs não atenderam a nenhum item, enquanto outros seis atenderam a apenas um item.

Constata-se, ainda, que apenas 11 (onze) TCs, ou seja, 32 %, disponibilizam sua prestação de contas em sua página na internet. Também é a internet o único meio utilizado pelos TCs para disponibilização da prestação de contas. Em nenhum dos TCs as contas sofrem algum tipo de avaliação por parte da sociedade, entretanto em 14 (catorze) TCs há

previsão constitucional/legal para que as respectivas Assembleias/Câmaras Legislativas julguem as contas dos respectivos TCs.

No que se refere à elaboração do Relatório de Atividades, em 19 (dezenove) dos 34 (trinta e quatro) TCs foram encontrados os respectivos relatórios de atividades. Em outros 21 (vinte um) TCs encontrou-se legislação que obriga a remessa do Relatório de Atividades ao respectivo Poder Legislativo. De maneira geral, o Relatório de Atividades é compreensível a um público especialista, entretanto sua divulgação está restrita à página na internet do TC.

5.3 Dimensão Mecanismos de Auxílio ao Controle Social

A dimensão Mecanismos de Auxílio ao Controle Social teve por objetivo avaliar a existência e disponibilidade de mecanismos no âmbito dos TCs voltados a facilitar ou a auxiliar o exercício do controle da sociedade sobre a administração pública, bem como aferir o resultado das ações empreendidas por esses tribunais sobre os órgãos e entidades a eles jurisdicionados.

Como já assinalado anteriormente, a dimensão Mecanismos de Auxílio ao Controle Social foi subdividida em 3 (três) subdimensões: Transparência e Acesso à Informação; Auxílio ao Controle Social; e Resultado das ações empreendidas pelo TC, totalizando 32 (trinta e duas) perguntas. As Figuras apresentadas nas seções seguintes demonstram a quantidade de itens atendidos pelos TCs brasileiros nesta dimensão.

5.3.1 Transparência e Acesso à Informação

A subdimensão Transparência e Acesso à Informação, constituída por 3 (três) perguntas, buscou evidenciar a existência de mecanismos ou meios de comunicação que o TC utiliza para informar à sociedade sobre o desempenho dos órgãos e entidades públicos como

consequência de sua atuação. A Figura 32 demonstra a quantidade de itens atendidos/presentes nesta subdimensão:

Página na internet dedicada à cidadania		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																			
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34		
Existência e disponibilização de informações																																					
Página/guia dirigida especificamente à sociedade		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Informações sobre jurisdicionados																																					
Acessibilidade direta e automática da informação																																					
Pontuação por subcategoria		1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	3	1	0	0	2	0	2	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3

Figura 32. Mecanismos de auxílio ao controle social - Página/guia na internet dedicada à cidadania.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Conforme a Figura 32, apenas o TCE-PE, o TCE-MT e o TCE-SC atenderam aos 3 (três) itens pesquisados. 15 (quinze) dos 34 TCs possuem uma página, aba, ou guia direcionada especificamente à sociedade. Ainda assim, mesmo nesses TCs, há, ainda, informações dispersas em várias partes do site. Na maioria dos TCs essa é a regra, ou seja, as informações estão dispersas pelo site e o cidadão ou o interessado perde uma boa quantidade de tempo para encontrar a informação desejada.

Também apenas nos TCE-PE, TCE-MT e TCE-SC foram encontradas informações sobre os jurisdicionados aos TCs. Isto é, basicamente os TCs não divulgam ou divulgam muito poucas informações sobre os órgãos/entidades públicos que estão sob sua jurisdição. Em alguns casos, quando a informação é disponibilizada, o acesso é direto e automático, como acontece nos TCE-PE, TCU, TCE-GO, TCE-MT, TCE-PR e TCE-SC.

5.3.2 Auxílio ao Controle Social

A subdimensão Auxílio ao Controle Social contemplou 14 (catorze) perguntas e teve por objetivo avaliar a existência de mecanismos ou meios que o TC disponibiliza para facilitar ou auxiliar o exercício do controle social sobre a administração pública. Para operacionalização dessa subdimensão, ela foi subdividida em dois componentes: (i) Capacitação da Cidadania para o Controle e; (ii) Canais de Interlocução com a Sociedade.

5.3.2.1 Capacitação da Cidadania para o Controle

O componente Capacitação da Cidadania para o Controle buscou verificar se os TCs brasileiros oferecem algum auxílio à sociedade no que se refere ao aprimoramento da capacidade de controle da cidadania, ou, mesmo, da sociedade organizada. A Figura 33 demonstra a quantidade de itens atendidos/presentes neste Componente da subdimensão Auxílio ao Controle Social.

Capacitação da cidadania para o Controle		Tribunais de Contas																																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																				
Cursos a distância ou presencial e disponibilização de material didático																																						
Oferecimento de cursos/palestras à sociedade		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Oferecimento de um curso por ano à sociedade		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Desenvolvimento de material didático		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Material didático disponibilizado na internet		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Treinamento a conselhos de políticas públicas		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ao menos um treinamento por ano aos conselheiros		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Estrutura institucional de ensino ou treinamento		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pontuação por subcategoria		1	5	3	7	4	2	0	4	1	1	1	3	5	0	1	4	2	1	1	5	1	2	2	5	1	1	1	1	1	1	1	5	1	1	5		

Figura 33. Mecanismos de auxílio ao controle social - Capacitação da cidadania para o controle.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

De acordo com a Figura 33, o TCE-PA foi o que atendeu a todos os itens pesquisados, ou seja, ele oferece cursos e palestras à sociedade, disponibiliza material didático em sua página na internet e oferece treinamento tanto à sociedade, de maneira geral, como aos Conselhos de Políticas Públicas, mais especificamente. Também possui um Projeto denominado TCE Cidadão que tem por objetivo aproximar o TCE-PA ao cidadão por meio de palestras em escolas públicas. Nessas palestras, o TCE-PA mostra como a sociedade pode ajudar a fiscalizar o uso dos recursos públicos.

Os TCE-AM, TCMs-CE, TCU, TCE-MT, TCM-SP e TCE-SC atenderam 5 (cinco) dos 7 (sete) itens avaliados, enquanto 16 (dezesesseis) TCs atenderam apenas a 1 (um) item. Isso é importante, porque a despeito desses TCs possuírem estrutura institucional de ensino ou treinamento, comumente chamada de Escola de Contas, não foram identificados cursos, palestras, material didático voltados à capacitação da sociedade ou aos Conselhos de Políticas Públicas.

5.3.2.2 Canais de Interlocação com a Sociedade

O componente Canais de Interlocação com a Sociedade buscou verificar se os TCs brasileiros possuem algum canal de interlocação com a sociedade. A Figura 34 demonstra a quantidade de itens atendidos/presentes neste Componente da subdimensão Auxílio ao Controle Social:

Canais de interlocação com a sociedade		Tribunais de Contas																																					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34				
		<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> Sim/Presente Não/Ausente </div>																																					
Mecanismos de interlocação																																							
Debate/Diálogo Público																																							
Programa ou canal de televisão																																							
Programa de rádio																																							
Ouvidoria institucionalizada																																							
OTC dispõe de Ouvidoria online																																							
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)																																							
Diálogo ou feedback ao solicitante da informação																																							
Pontuação por subcategoria		4	4	4	6	2	4	0	4	3	4	2	5	3	2	3	5	3	4	6	7	2	2	4	5	4	4	3	3	3	3	4	1	5	6	4			

Figura 34. Mecanismos de auxílio ao controle social - Canais de interlocação com a sociedade.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Como é possível deprender da Figura 34, o TCU foi o único que atendeu a todos os 7 (sete) itens avaliados. Os TCE-PA, TCE-SE e TCE-RS foram os que mais se aproximaram do TCU, enquanto outros 6 (seis) TCs atenderam apenas a 2 (dois) ou menos itens. É possível perceber, ainda, que a Ouvidoria, on-line ou não, é o meio de interlocação por excelência dos TCs com a sociedade, e que 10 (dez) TCs possuem Programa ou Canal de televisão, normalmente no formato YouTube; e 7 (sete) TCs dispõem de Programa de Rádio.

5.3.3 Resultado das ações empreendidas pelos TCs

A subdimensão Resultado das Ações empreendidas pelos TCs contemplou 15 perguntas e teve por objetivo evidenciar os meios ou mecanismos disponibilizados pelo TC à sociedade para informar-lhe sobre a prestação de contas que os órgãos e instituições

públicos fazem ao Tribunal, bem como sobre o resultado das auditorias/fiscalizações realizadas nesses órgãos e instituições. Para operacionalização dessa subdimensão, ela foi subdividida em dois componentes: (i) Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades Públicas; e (ii) Auditorias/Fiscalizações realizadas pelos TCs.

5.3.3.1 Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades Públicas

O componente Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades Públicas contou com 7 (sete) perguntas e buscou verificar se os TCs brasileiros disponibilizam as contas prestadas por órgãos e entidades públicas à sociedade. Também fizeram parte do escopo dessas perguntas verificar a compreensibilidade e completude das informações disponibilizadas, bem como a existência de estratégia para comunicação dessas informações. A Figura 35 demonstra a quantidade de itens atendidos/presentes neste Componente da subdimensão Auxílio ao Controle Social:

Prestação de contas dos órgãos e entidades públicas		<input checked="" type="checkbox"/> Sim/Presente <input type="checkbox"/> Não/Ausente																																				
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Processo de Contas (disponibilização, compreensibilidade, completude e estratégia de comunicação)																																						
Contas prestadas por gestores públicos																																						
Facilidade de acesso																																						
Parecer prévio das contas de governo																																						
Condenados pelo mau uso de recurso públicos																																						
Completude e Compreensibilidade da informação																																						
Resultado do Julgamento das contas																																						
Diferentes meios para divulgar o julgamento das contas																																						
Pontuação por subcategoria	0	0	0	2	2	1	0	3	0	1	2	1	0	1	0	1	2	1	0	4	0	1	0	6	0	1	1	1	1	2	1	2	3	2				

Figura 35. Mecanismos de auxílio ao controle social - Prestação de contas dos órgãos e entidades públicas.

Fonte. Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez, 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Segundo a Figura 35, o TCE-MT foi o TC que atendeu ao maior número de itens 6 (seis), seguido pelo TCU que atendeu a 4 (quatro) itens. Em sua maioria, os TCs brasileiros não disponibilizam as contas prestadas pelos diferentes gestores públicos (28 TCs). Mesmo dentre os TCs que divulgam as contas dos gestores, apenas no TCU e no TCE-MT o acesso a elas foi considerado fácil, isto é, foi possível acessar as contas prestadas pelos

A Figura 36 revela que os TCE-PA, TCE-PE e o TCE-PR atenderam ao maior número de itens, 6 de 8 (seis de oito). Por outro lado, 16 (dezesesseis) TCs não atenderam a nenhum item, e outros 4 (quatro), atenderam a 1 (um) ou 2 (dois) itens. De maneira geral, pode-se dizer que os TCs brasileiros não divulgam os relatórios das auditorias/fiscalizações que realizam. O mesmo ocorre com o julgamento dessas auditorias/fiscalizações.

Nota-se, também, pela Figura 36, que os relatórios de auditorias/fiscalizações disponibilizados são desatualizados. Apenas nos TCE-PA, TCE-RO e TCE-RN foram encontrados relatórios atualizados. Ressalta-se que para atender a esse item foram avaliados 5 (cinco) relatórios de auditoria/fiscalização disponibilizados com os seus respectivos julgamentos. O prazo de seis meses, calculado conforme descrito no Apêndice B, foi utilizado como padrão de aferição da atualização dos relatórios e julgamentos disponibilizados.

Registra-se, ainda, que dos 13 (treze) relatórios de auditoria/fiscalização e julgamento disponibilizados, 10 (dez) foram considerados compreensíveis a um público não especialista e 9 (nove) foram considerados completos. Entretanto, apenas os TCE-PE, TCU, TCE-MT e TCE-PR utilizam diferentes meios para divulgar os resultados das ações empreendidas. Ainda assim, apenas no TCE-PE e no TCU observou-se alguma repercussão na mídia. O caso TCE-SP é atípico, pois, embora não disponibilize os relatórios de auditorias/fiscalizações levadas a cabo, a pesquisa identificou alguns programas de televisão que veicularam alguns resultados das fiscalizações empreendidas.

5.4 Mapa de Permeabilidade e Auxílio ao Controle Social – Permeabilidade Unificada

Esta primeira fase da pesquisa empírica consistiu em elaborar mapas perceptuais dos TCs brasileiros quanto às dimensões Permeabilidade dos TCs ao Controle Social e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social. Como já explicado no Capítulo 3 (Metodologia), a Técnica de Escalonamento Multidimensional (MDS) foi aplicada a partir de dados coletados nas páginas oficiais na internet dos 34 TCs brasileiros, que corresponderam a respostas dicotômicas a 110 perguntas.

A análise realizada com o MDS permitiu posicionar os TCs em um mapa tridimensional como resultado da composição das duas grandes dimensões acima referenciadas. A matriz de dados utilizada para a geração dos diferentes mapas perceptuais pode ser consultada no **Apêndice A**. Assim como o protocolo de pesquisa elaborado para balizar a coleta de dados, que se encontra no **Apêndice B**.

Como também já descrito no capítulo metodológico, o algoritmo utilizado para calcular as distâncias (semelhanças/dissemelhanças) foi o PROXSCAL, tanto por ser um dos mais utilizados na atualidade quanto por não conferir peso excessivo a grandes distâncias (dissemelhanças grandes).

O número de dimensões foi definido com base nas medidas de ajustes propostas por Kruskal (1964). Como se pode visualizar na Tabela 3, 10 (dez) seriam o melhor número de dimensões para se gerar a matriz de dissimilaridades, com valor de Stress 0,0813 e DAF de 0,9933. Ou seja, dez dimensões representariam o menor o valor de Stress, considerado Bom, e maior valor de DAF, considerado Muito Bom, ambos segundo a classificação Kruskal (1964).

Tabela 3. Definição do número de dimensões a partir das Medidas de Ajuste e Stress.

Número de Dimensões	Valor do Stress	Valor do RSQ/DAF
Duas	0,30489	0,90704
Três	0,23700	0,94383
Quatro	0,18797	0,96467
Cinco	0,15727	0,97527
Seis	0,13683	0,98128
Dez	0,08134	0,99338

Nota. Elaborada pelo autor a partir do formulário de perguntas constante do Apêndice A.

Repare, entretanto, na Tabela 3, que todas as demais soluções propostas pelo MDS com base nas medidas de Stress propostas Kruskal (1964), variam de 0,3048, solução Pobre/Má para duas dimensões, a 0,08134, solução Boa, para 10 (dez) dimensões. Contudo, quando se olha para os valores de RSQ/DAF, todas as dimensões apresentam uma qualidade de ajuste do modelo Muito Bom.

Da mesma maneira, nota-se que se formaram vários agrupamentos de TCs. Dentre eles, por exemplo, pode-se visualizar um cluster formado pelos TCE-AM, TCE-AP e TCE-MG similares entre si. Por outro lado, vê-se os TCU, TCE-PA e TCE-SC dissimilares em relação ao cluster anterior. No primeiro caso, é possível inferir que aqueles TCs são similares entre si por possuírem menor volume informacional em relação ao segundo cluster, com maior volume de informações.

Entretanto, quando se toma o TCU como parâmetro de avaliação, nota-se uma maior similaridade entre os TCE-TO, TCE-AC, TCE-PA, TCE-AP, TCMs-PA e TCE-AM, sendo os três primeiros os mais similares ao TCU e mais dissimilares aos demais TCs. Por outro lado, verifica-se que os TCE-RR, TCE-AL, TCE-RN, TCE-PI e TCE-BA são os mais dissimilares em relação ao TCU, sendo os três primeiros mais dissimilares. Coincidentemente, os TCs mais similares ao TCU apresentaram maior volume informacional, ou seja, nas dimensões analisadas foram considerados mais permeáveis ao controle social e mais propensos ao auxílio ao exercício desse controle. Já os TCs mais dissimilares, apresentaram menor volume informacional e, por consequência, baixa permeabilidade ao controle cidadão e menor propensão ao auxílio ao controle social.

Percebe-se, ainda, pela Figura 37, que, embora possa visualizar vários agrupamentos, de maneira geral, não se percebe uma convergência maior dos TCs a similaridade. Isso pode revelar que, a despeito do disciplinamento igualitário conferido pelas Constituições, os TCs brasileiros guardam muitas dissemelhanças entre si quando se agrega à análise outros requisitos legais e normativos, tais como a LRF, a LAI e os imperativos de transparência e de *accountability*.

Registra-se, por fim, que ao considerar o MDS clássico, com três dimensões, as medidas de ajustes baseados em Kruskal (1964) apresentaram valor de Stress de (0,2370) e de RSQ/DFA de (0,9438), significando que a solução foi classificada como Pobre/Má, $\geq 0,2$ e Muito Boa, $\geq 0,9$, respectivamente. Isso indica que, embora o valor de Stress não tenha tido um nível adequado de qualidade, o RSQ/DFA, outra medida de qualidade, revelou que 94 % das similaridades/dissimilaridades reais dos 34 TCs brasileiros são explicadas pela modelagem realizada.

A fim de tornar as similaridades/dissimilaridades mais perceptíveis, a Figura 38 apresenta um mapa perceptual bidimensional, também com base na dimensão operacional Permeabilidade Unificada. Os valores da qualidade do ajuste para duas dimensões foram: Stress (0,3237) e RSQ/DAF (0,8952). Esses valores significam qualidade Pobre/Má e Muito Bom ajuste do modelo.

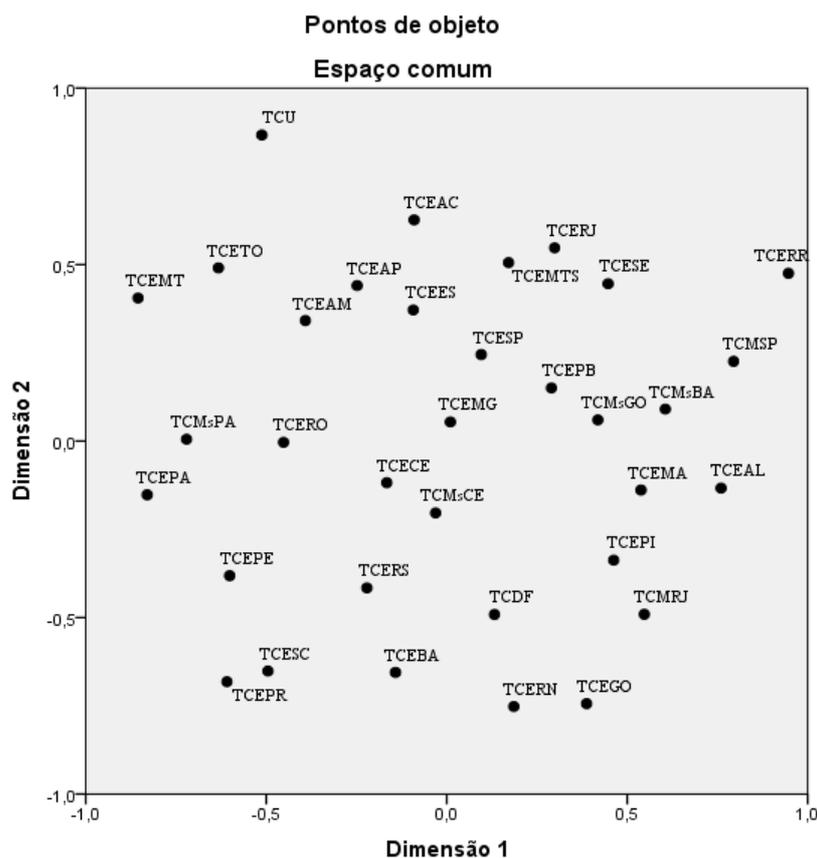


Figura 38. Mapa bidimensional de permeabilidade unificada dos Tribunais de Contas brasileiros quanto às dimensões. Permeabilidade e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social.
Fonte. Elaborada pelo autor.

Como se observa na Figura 38, o TCU e o TCE-RR também se encontram bem afastados um do outro. Nesse contexto, considerando a quantidade de itens observados ou de presenças e ausências registradas para esses TCs, percebe-se que o TCU apresentou 68 dos 110 itens pesquisados, enquanto o TCE-RR, por razões já discutidas, apresentou apenas 1 (um) item. Repare, contudo, que os TCMs-GO, TCMs-BA, TCE-AL, TCM-MA, TCE-PI e TCM-RJ também aparecem muito distantes do TCU, ou seja, dissimilares. Da mesma forma, pode-se observar grande similaridade entre os TCE-AP, TCE-AM e TCE-ES, porém ainda distanciados do TCU e dissimilares em relação a outros tribunais.

Os valores da qualidade do ajuste para três dimensões, envolvendo apenas a dimensão operacional Permeabilidade, foram: Stress (0,2274) e RSQ/DAF (0,9483). Esses valores, na classificação de Kruskal (1964), significam qualidade Pobre/Má e Muito Bom ajuste do modelo. Lembrando, entretanto, que embora o valor de Stress não tenha tido um nível adequado de qualidade, o RSQ/DFA, outra medida de qualidade (ajuste), revelou que 95% das similaridades/dissimilaridades reais dos 34 TCs brasileiros são explicadas pela modelagem realizada.

Também com o propósito de dar mais clareza visual às similaridades/dissimilaridades, a Figura 40 apresenta um mapa perceptual bidimensional, também com base na dimensão operacional Permeabilidade. Os valores da qualidade do ajuste para duas dimensões foram: Stress (0,3049) e RSQ/DAF (0,9070). Esses valores significam qualidade Pobre/Má e Muito Bom ajuste do modelo.

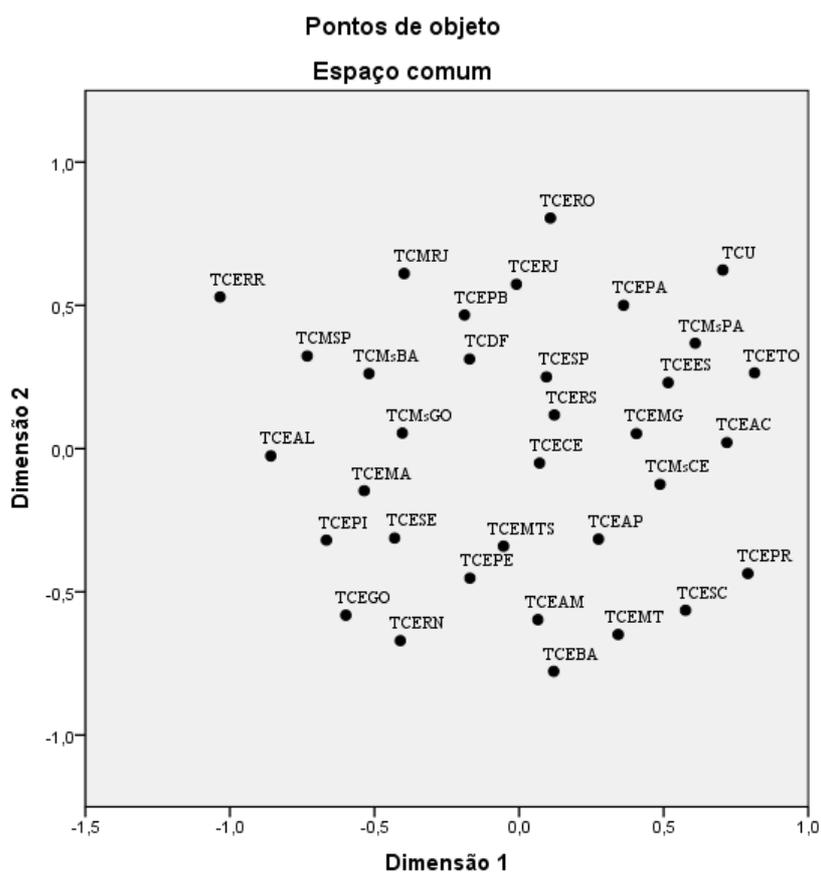


Figura 40. Mapa bidimensional da dimensão Permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros ao controle social.
Fonte. Elaborada pelo autor.

As análises seguintes apresentam os mapas perceptuais construídos para avaliar as características do TCs brasileiros em auxiliar o exercício do controle social.

5.6 Mapa da Dimensão Auxílio ao Controle Social dos Tribunais de Contas brasileiros

A Figura 41 foi criada para oferecer uma visão segregada da dimensão operacional Auxílio ao Controle Social. Essa dimensão buscou aquilatar as facilidades que os TCs brasileiros disponibilizam para auxiliar o exercício do controle social sobre a administração pública. Ou seja, em muitos aspectos, a dimensão “Auxílio” está voltada para o controle institucionalizado realizado sobre os órgãos e entidades da administração pública pelos TCs, em outras palavras, a capacidade de os TCs proverem a cidadania de informações oportunas e confiáveis sobre os trabalhos que realizam. Outros aspectos, ainda, estão voltados para o auxílio propriamente dito ao exercício do controle social:

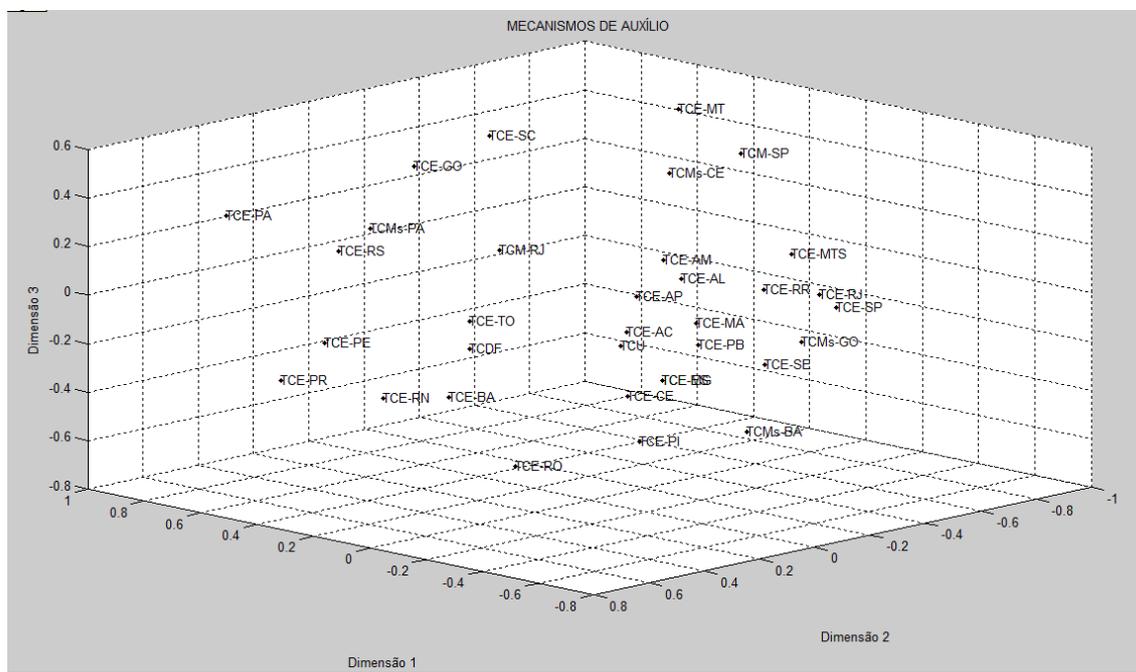


Figura 41. Mapa tridimensional da dimensão Auxílio dos Tribunais de Contas brasileiros ao exercício do controle social. Fonte. Elaborada pelo autor.

Pela Figura 41, percebe-se que os TCE-MG e TCE-ES possuem elevada similaridade entre si, quando se analisa a dimensão Auxílio de forma isolada. Esses Tribunais, comparados ao TCU em termos de itens atendidos, atenderam a apenas 5 (cinco) itens. Ficando atrás apenas do TCE-RR, nenhum item; TCE-MA, 3 (três) itens; e TCE-AL e TCE-PB, 4 (quatro) itens). Importante ressaltar que os TCE-RJ e o TCE-MTS também atenderam a 5 (cinco) itens apenas. Ou seja, pelo mapa tridimensional percebem-se vários conjuntos de TCs similares entre si, mas dissimilares em relação aos demais.

O TCE-PA é o melhor paradigma para análise da dimensão Auxílio, uma vez que atendeu ao maior número de itens (22), seguido pelo TCU, 21 itens; TCE-PE, 19 (dezenove) itens; e TCE-PR, 16 (dezesseis) itens. Esses TCs, comparados ao TCE-PA, são mais similares entre si e mais dissimilares em relação aos demais TCs. A posição deles no mapa tridimensional varia em função do cálculo das distâncias, que leva em consideração os diversos pares de combinação, e não a simples soma dos itens observados.

Registra-se, ainda, que ao considerar o MDS clássico, com três dimensões, as medidas de ajustes baseados em Kruskal (1964) apresentaram, para a dimensão operacional Auxílio, valor de Stress de (0,2029) e de RSQ/DFA de (0,9588), significando que a solução foi classificada como Pobre/Má e Muito Boa, respectivamente. Isso indica que, embora o valor de Stress não tenha tido um nível adequado de qualidade, o RSQ/DFA, revelou que 96 % das similaridades/dissimilaridades reais dos 34 (trinta e quatro) TCs brasileiros são explicadas pela modelagem realizada.

A fim de tornar as similaridades/dissimilaridades mais perceptíveis, a Figura 42 apresenta um mapa perceptual bidimensional, também com base na dimensão operacional Auxílio.

Os valores da qualidade do ajuste para duas dimensões foram: Stress (0,2737) e RSQ/DAF (0,9251). Esses valores significam qualidade Pobre/Má e Muito Bom ajuste do modelo.

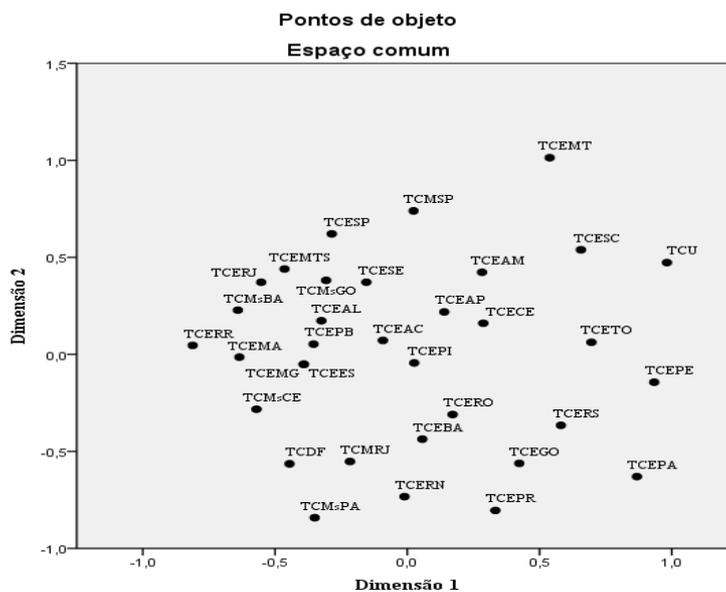


Figura 42. Mapa bidimensional da dimensão Auxílio dos Tribunais de Contas brasileiros ao exercício do controle social
Fonte. Elaborada pelo autor.

Conforme o resultado apresentado e definido *a priori* na metodologia, foram selecionados três TCs mais similares ao TCU, considerando-se o mapa perceptual Permeabilidade Unificada, e três TCs mais dissimilares para a realização de entrevistas. Por meio dessa técnica de coleta de dados, buscou-se averiguar como a temática permeabilidade e auxílio ao exercício do controle social é percebida pelos TCs selecionados. As entrevistas também tiveram o propósito de, em alguma medida, validar a primeira fase da pesquisa empírica.

5.7 Que Pensam as Autoridades dos Tribunais de Contas Selecionados

Conforme descrito no capítulo metodológico, a segunda fase da pesquisa empírica consistiu na realização de entrevistas estruturadas aos Conselheiros dos TCs selecionados. Para análise dessas entrevistas, seguiu-se a matriz de análise, conforme especificado no Apêndice B. Embora todos os entrevistados tenham autorizado sua identificação, optamos por não identificá-los durante a apresentação dos resultados.

Para que isso fosse viabilizado, a cada entrevistado foi atribuído um código que o identifica como E1, E2, E3 e, assim, sucessivamente. Esse código foi distribuído de maneira aleatória e não corresponde à ordem de entrevistados constantes da Figura 20. Como consequência da análise realizada, as 14 (catorze) perguntas respondidas pelos Conselheiros foram agrupadas em 6 (seis) categorias de análise, conforme descrito na Figura 43, e que redundaram nas seções seguintes:

Categoria de Análise	Composição das Categorias	% por Categoria
Papel dos TCs no Contexto da Democracia Brasileira,	P1	8,3 %
Transparência	P2, P3 e P5	25 %
Desenho Institucional dos TCs brasileiros	P4, P12 e P13	25 %
Importância do Controle Social para as Atividades de Fiscalização	P6, P7	16,7 %
Permeabilidade dos TCs ao Controle Social	P8, P9, P10 e P11	33,3 %
Outros Fatores	P14	8,3 %

Figura 43. Distribuição das perguntas por categoria de análise.
Fonte. Elaborada pelo autor.

5.7.1 Quanto ao Papel dos TCs no Contexto da Democracia Brasileira

Esta primeira categoria contou apenas com uma pergunta (P1). Ela buscou averiguar a opinião dos Conselheiros sobre o papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira. Esperava-se com essa indagação capturar elementos que pudessem indicar alguma característica dessas autoridades tendentes a uma maior aproximação e maior abertura dos TCs à sociedade.

Nas respostas dadas pelos Conselheiros, apurou-se que, para 83,3 % deles (10 de 12), o papel dos TCs é o de acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, não fazendo qualquer menção quanto a um maior protagonismo da sociedade. Na verdade, as respostas basicamente retratam as competências previstas nas respectivas Constituições estaduais e na CF/1988. Isso é o que se extrai, por exemplo, da fala do entrevistado E1, segundo o qual, o papel dos TCs no contexto da democracia brasileira é o de:

“[...] Acompanhar e fiscalizar a atividade financeira desenvolvida pelos órgãos do Estado, examinando os atos praticados, averiguando a sua

regularidade, no sentido de assegurar que sejam realizados de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência.” (E1)

Ou, ainda, como apontou E4, que entende que:

“[...] O papel dos TCs não é só zelar pela boa aplicabilidade do recurso público, mas também dos resultados desses recursos.”

Apenas 16,7% (2 de 12) dos Conselheiros entrevistados conectaram mais abertamente a sociedade à importância democrática dos TCs. Nas palavras do E2, por exemplo, o papel dos TCs

“[...] É ser democrático e promover a participação do cidadão e dos jurisdicionados dentro da estrutura do Tribunal. Quando eu falo estrutura, dentro do conhecimento dos votos, conhecimento de relatórios, conhecimento das situações, andamento de processos, e fazendo com que a sociedade tenha conhecimento desse trabalho nosso.” (E2)

Já nas palavras do entrevistado E5:

“O Tribunal de Contas, fora o voto, que é o instrumento direto de democracia, é um instrumento da democracia, da cidadania, mais perto do cidadão, mais perto do que qualquer outro órgão, até mesmo do próprio Ministério Público, que atua aí dentro daquelas prerrogativas constitucionais que tem.” (E5)

Na fala de E2, entretanto, percebe-se claramente que a participação por ele referida resume-se, basicamente, à publicação dos trabalhos/acórdãos elaborados pelos TCs. Isto é, fazer com que a sociedade possa conhecer e ter acesso aos trabalhos realizados e não ter participação efetiva, seja no planejamento dos trabalhos ou mesmo na fiscalização dessas instituições. Mesmo na fala de E5, não há brecha para algum tipo de participação mais contundente do cidadão.

A Figura 44 resume os principais entendimentos da primeira categoria de análise:

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Papel dos TCs no Contexto da Democracia Brasileira	Qual é o papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira?	Acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos	83,3 %
		Importância do estreitamento da relação sociedade – Tribunais de Contas	16,7 %

Figura 44. Entendimento quanto ao papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira.
Fonte. Elaborada pelo autor.

5.7.2 Quanto à Transparência

A segunda categoria de análise foi formada por três perguntas (P2, P3 e P5), sendo elas, respectivamente: 1) O senhor considera o TC, ao qual faz parte, transparente? Por quê?; 2) O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, suficiente para atender as necessidades informacionais da população e para facilitar o controle social?; e 3) O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs? Por quê?.

Além da possibilidade de se corroborar o levantamento realizado nas páginas eletrônicas dos TCs e o posicionamento dessas instituições como mais similar ou mais dissimilar em relação ao TCU, buscou-se com essas perguntas avaliar a percepção das autoridades entrevistadas em relação ao nível de transparência das instituições das quais fazem parte. Para 41,7 % dos entrevistados (5 de 12), o TC do qual faz parte é transparente. Em sua maioria, esses TCs são transparentes porque disponibilizam suas informações em seus respectivos Portais de Transparência, cumprindo assim os mandamentos da LRF e da LAI.

A fala do entrevistado E1 é clara quanto a isso:

“[...] Sim! Inicialmente, por obrigação constitucional, o Tribunal presta contas ao Poder Legislativo, para a emissão do parecer exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Depois, com a divulgação de todas as informações no portal da internet e a disponibilização do serviço de informação ao cidadão, conforme exigências da LRF e da Lei de Acesso à Informação.” (E5)

Para E7, o TC a qual faz parte é extremamente transparente, basicamente pelos mesmos motivos de E1:

“[...] Não só por conta da divulgação formal de todas as suas decisões, mas também porque os seus atos administrativos são colocados no portal de transparência do Tribunal, todos os **gastos** estão inteiramente à disposição da população, inclusive os gastos relacionados a contratos, atos administrativos, pagamento de pessoal.

Se hoje alguém quiser saber quanto ganha cada conselheiro, qual o seu tempo de serviço, isso vai estar disponível de forma clara no site, se quiser obter informação sobre as diárias, para aonde, porquê, por quanto tempo, também isso vai estar disponível no site, também todo e qualquer ato de gestão vai estar presente, e **também as decisões; inclusive as decisões de nossos atos**

jurisdicionais são transmitidas em tempo real para a rede mundial de computadores, e qualquer pessoa pode acessar, em qualquer canto do mundo.” (E7)

Entretanto, 33,3 % dos entrevistados (4 de 12) acreditam que seus respectivos TCs possuem um nível de transparência relativo, ou seja, mediano. De acordo com eles, as ferramentas disponíveis ainda não estão funcionando de forma apropriada. Esses entrevistados também citaram os seus respectivos **Portais da Transparência** como meio importante de divulgação das informações relativas aos seus TCs, porém citaram outros mecanismos, tais como, rádio web e redes sociais. A fala do entrevistado E10 é clara quanto a isso:

“[...] Reconheço que ainda não atingimos um patamar ideal de transparência, entretanto, temos trabalhado em busca de melhoria. O Tribunal de Contas de Goiás, principalmente, com o apoio fundamental da ATRICON, tem se dedicado com muito esforço à criação de instrumentos para viabilizar a participação do cidadão goiano, seja através do Portal da Transparência, seja através da publicação de seus atos no Diário Eletrônico de Contas, no Diário Oficial do Estado e, agora, já estamos trabalhando para viabilizar um aplicativo para os smartphones, tablets e outros equipamentos semelhantes para essa participação, não só do jurisdicionado, como também do cidadão em geral.” (E10)

Repare, ainda, na fala de E10, que ele relaciona transparência à participação do cidadão. Entretanto, nesse caso, a participação se daria pela consulta das informações ao Portal da Transparência ou por meio da publicação dos atos nos Diários oficiais, do TC ou do Estado.

A transparência nos TCs brasileiros, todavia, é colocada em dúvida por alguns entrevistados. Para 25 % dos conselheiros (3 de 12), o TC do qual faz parte não é transparente. O entrevistado E5, por exemplo, é contundente:

“Não, não acho, de forma alguma.” (E5)

O entrevistado E9, inclusive, questiona o conceito de transparência e, para ele, a simples divulgação de informações em um formato não compreensível para o cidadão, não caracteriza transparência. Em suas palavras:

“[...] O que é ser transparente? É você colocar um balancete on-line, um relatório de gestão fiscal on-line, informações que o cidadão não entende?

Essas informações estão disponíveis, informações como o salário dos servidores, dos conselheiros... estão todas disponíveis. Essas são de mais fácil interpretação, mas acho que a gente está em meio a uma caminhada, que acho que não está concluída, muito pelo contrário, na minha opinião, ela está sendo construída pra fornecer informações internas da nossa administração, dos nossos gastos, do nosso dia a dia. Já fornece, mas acho ainda que não é um sistema amigável, que um pesquisador possa, por exemplo, manipular dados em Excel pra formar um trabalho. Tem muita coisa em PDF, que não é amigável, isso sobre o nosso dia a dia. [...] Então, assim, a formalidade da transparência, nós atendemos. O que o cidadão precisa como transparência, nós não estamos atendendo.” (E9)

Já em relação à P3, ou seja, se o entrevistado considerava o nível de transparência do TC, do qual faz parte, suficiente para atender as necessidades informacionais da população e para facilitar o controle social, 58,3 % dos entrevistados (7 de 12) declararam que os TCs do qual fazem parte não possuem um nível de transparência suficiente para atender às necessidades informacionais da população e para facilitar o controle social. Outros 16,7 % (2 de 12) responderam que em seus respectivos TCs o nível de transparência não é o adequado, porém está evoluindo. Por fim, 25% dos entrevistados declararam que seus respectivos TCs possuem um nível de transparência satisfatório.

O entrevistado E5, por exemplo, declarou:

“[...] Muito pior, muito pior. Peça uma informação, uma certidão, neste tribunal, se valendo pelo menos da Lei de Acesso à transparência [sic], é muito improvável que você obtenha, e se obtiver, sabe-se lá em quanto tempo isso vai ocorrer. Eu mesmo, eu mesmo, como Conselheiro, pedi informação no Tribunal, não consegui, então, lembrei-me: “Sou cidadão”! Utilizei-me do site do Tribunal [...] pedindo informações de uma determinada obra do Tribunal, utilizando a Lei de Acesso à transparência, não consegui, tive que representar no Ministério Público de Contas, que somente a muito custo deu as informações, e todas incompletas. Inclusive já respondi ao Ministério Público, que perguntou: “As informações são essas?”. Eu disse: “Olha, Ministério Público, eu não pedi como Conselheiro, pedi como cidadão. Estão incompletas”. Então, para se ter uma ideia: o Tribunal de Contas, eu digo aqui, sem exagero, sem juízo de valor, mas uma constatação, do meu dia a dia, se o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas não for o pior tribunal de contas do mundo, é um dos piores.”

Já para o entrevistado E3, o nível de transparência do TC do qual faz parte não é satisfatório dada as dificuldades inerentes de um estado novo que sofre com diversos problemas, inclusive de meios de acesso para que o cidadão possa contatar o TC. De acordo com ele:

“[...] Não considero suficiente, não, porque, no caso do Tocantins, um estado novo e com as dificuldades que nós temos, é uma realidade muito distante dos grandes centros, como o Sul, Sudeste, e até parte do Centro-Oeste, a região Norte é muito precária em meios de acesso, então, essa dificuldade, ela vem diretamente aos Tribunais de Contas, no caso o TCE Tocantins, porque as pessoas não têm esse contato, e nós também temos dificuldade em interagir mais com a sociedade.” (E3)

Da mesma forma, o entrevistado E6 declarou:

“Não, nesse particular, acho que a gente ainda está devendo. A gente precisa trabalhar mais para estar mais próximo aos olhos e aos questionamentos da sociedade. Ainda há um certo formalismo interno, um tanto exacerbado, que, digamos assim, não colabora para essa eficiência do papel de transparência.” (E6)

Já entre os entrevistados que declararam estar em desenvolvimento, o entrevistado E8 declarou:

“[...] Eu acho que a gente precisa melhorar, por exemplo, na linguagem popular, entendeu? Aliás, nós não, todos [...]. Eu bato nessa tecla, a gente não pode, quando quer comunicar para a sociedade, utilizar a linguagem técnica, você tem que ter cuidado. Não adianta botar uma coisa que você absolutamente não tem condição de entender, tem que ser coisa simples, curta, mas que seja em uma linguagem que a população entenda com facilidade. Eu acho que falta isso, não só aqui, não, em todos, em todos os setores, executivo, judiciário. [...] Por que existe uma popularidade enorme hoje do Ministério Público e da Polícia Federal? Federal, não é nem a Estadual, não? Por quê? É a linguagem, quando ela chegou lá, prendeu, carregou, levou [...]. É essa coisa que o Tribunal precisa. Obviamente que eles têm maior possibilidade porque eles são a ponta, mas não quer dizer que você não tenha uma comunicação que possa fazer essa coisa [comunicação simples, clara e eficaz]”. (E8)

Dentre os entrevistados que declaram que os TCs dos quais fazem parte são transparentes e atendem as necessidades informacionais dos cidadãos, destaca-se a fala de E1:

“Sim! Todas as informações estão à disposição da sociedade no Portal da Transparência, tais como: execução orçamentária e financeira; licitações e contratos; gestão fiscal; gastos com pessoal; subsídios e demais vantagens dos Conselheiros. Cabe ao Tribunal disponibilizar os dados exigidos pela Lei nº 12.527/2011 para que a sociedade possa fazer esse controle social.” (E1)

A resposta do entrevistado E7, que também entende seu TC transparente, revela uma situação que parece ir além do simples cumprimento das exigências da LRF e LAI. Em sua resposta, ele aduz:

“[...] Eu entendo que sim, inclusive, não só em relação a uma transparência, em relação à atuação do próprio Tribunal, que coloca à disposição, mas o tribunal vai além disso, porque o Tribunal coleta informações dos diversos jurisdicionados, e também mapeia, produz trabalhos, e coloca à disposição em relação a todo esse trabalho. Eu entendo que há um grau de transparência, e que levando em consideração a nossa estrutura, que é uma estrutura mais franciscana, me parece que tem um grau de transparência bastante elevado.” (E7)

A P5, por fim, indagou aos entrevistados se eles consideravam o nível de transparência do TC, ao qual fazem parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs e porquê. Essa pergunta buscou evidenciar se os Conselheiros têm consciência da situação na qual seus respectivos TCs se encontram em termos de transparência e, ao mesmo tempo, em comparação aos demais TCs, ainda que em termos intuitivos.

Para 33,3 % dos entrevistados (4 de 12), seus respectivos TCs possuem um nível de transparência melhor que os demais. Para 41,7 % dos entrevistados (5 de 12), no entanto, os TCs dos quais fazem parte está num nível mediano de transparência. E apenas 16,7 % dos entrevistados (2 de 12) disseram que seus TCs não possuem transparência ou que estão num nível pior de transparência em relação aos demais TCs. Dentre os que avaliaram o nível de transparência elevado, ou seja, que o nível de transparência do TC do qual faz parte é melhor do que os dos demais, destaca-se a fala de E7:

“[...] Eu acho que o grau de transparência do Tribunal de Contas do Estado é bastante elevado, de forma que acho que seria difícil que houvesse um nível de transparência maior; talvez equivalente possa ter, mas seria difícil conseguir, no atual momento, com a tecnologia que hoje há, [...] um maior grau de transparência do que aqui já se obteve; é possível que haja, mas não saberia dizer.” (E7)

Ou, como complementa E11, que diz:

“[...] Agora estou me valendo de dados objetivos. No trabalho realizado pela ENCCLA, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul foi colocado nesse ranqueamento, ali posicionado, como o primeiro deles, no critério transparência. Então, eu diria o seguinte: deixando essa avaliação comparativa para o trabalho que a ENCCLA fez, eu diria que o nosso nível de transparência é bastante satisfatório, e sempre acho que devemos nos sentir desafiados a melhorar, a melhorar, porque a demanda que hoje satisfaz, amanhã poderá não mais satisfazer.” (E11)

Por outro lado, dentre os entrevistados que considerou o seu TC mediano e igual aos demais, destaca-se a resposta de E12:

“[...] Igual. Eu não tenho aqui uma avaliação dos demais Tribunais de Contas, né, posso dizer... quer dizer, eu só posso dizer que, realmente, em relação ao Estadual do Rio de Janeiro, nós estamos, certamente, bem melhores, não tenha dúvida, né, mas fora isso, não dá assim pra eu ter uma ideia; dá para dizer que é bom, é satisfatório. Mas seria importante uma entidade externa fazer, porque, efetivamente, o Tribunal de Contas tem que dar exemplo, mais do que os outros órgãos, porque ele é o órgão fiscalizador.” (E12)

Já dentre os entrevistados que afirmam que o nível de transparência do TC a que pertence é baixo ou pior que os demais, destaca-se a resposta do entrevistado E5:

“[...] Aqui, eu não sei se eu posso nem comparar, porque divulgar salário de Conselheiro e de servidores, isso não é transparência, isso é obrigação; todo aquele que gere recurso público, ele não tem obrigação de dizer como gerir, ele tem o direito, não é obrigação, é direito, e se nós recebemos aquele salário para bem desempenhar nossas funções, é perfeitamente normal, é uma regra comezinha que todos os cidadãos saibam quanto ganha aquele conselheiro, quanto ganha aquele promotor, quanto ganha o procurador, quanto ganha o juiz, o desembargador, aquele servidor, aquele servidor da área meio, o servidor da área fim, isso são informações mínimas, que nem haveria necessidade de ter normatização para isso, se há normatização, já se vê aí um começo de absurdo. Transparência é transparência, o tribunal de contas não dá transparência nem das informações do Tribunal, nem dos atos que o Tribunal pratica, enquanto seguindo o seu mister constitucional; em nenhum dos dois tipos, o Tribunal pode se dizer transparente. Se eu fosse responder à pergunta com uma palavra, não existe, é inexistente a transparência aqui, neste tribunal.” (E5)

Interessante notar, que os conselheiros entrevistados sabem, mesmo que de forma intuitiva, o posicionamento do seu TC em relação aos demais TCs no que concerne ao nível de transparência. Isso se torna claro quando comparadas às respostas dos entrevistados com os mapas perceptuais. Pode-se dizer, portanto, que à exceção dos entrevistados do TCE-RR, os demais posicionaram seus respectivos TCs no mesmo nível de transparência evidenciado pelos mapas perceptuais, comparativamente ao TCU. Significa dizer que os Conselheiros sabem ou têm plena consciência, ainda que intuitivamente, do nível de transparência mantido pela instituição do qual é parte.

Outra evidência forte é a de que a LRF e a LAI influenciaram decisivamente o nível de transparência dos TCs brasileiros. Não obstante, os 34 (trinta e quatro) TCs, basicamente, procuram cumprir apenas a exigência legal de se divulgar determinadas informações, tais como execução orçamentária e financeira, informações sobre processos licitatórios etc. A esse mero cumprimento da formalidade legal, poder-se-ia denominá-lo de Transparência

Legal Incompleta, ou seja, o nível de transparência previsto em norma legal vigente, mas que não atingiu a plenitude imaginada pela norma e que está ainda fortemente vinculada à mera publicação das informações.

O quadro encontrado nos TCs, pois, de Transparência Quase Legal, não cumpre plenamente os pressupostos de visibilidade, *cognoscibilidade* e acessibilidade destacados por Bobbio (1984). Ou, ainda, por Larsson (1988), para quem a transparência vai além da disponibilidade de informações para abarcar a simplicidade e compreensão. Ele se aproxima mais ao que Heald (2006) denomina de transparência nominal, isto é, quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão. Contrastante, por consequência, da transparência efetiva, quando as informações disponibilizadas permitem que a sociedade, de maneira geral, seja capaz de processá-las, compreendê-las e utilizá-las.

O que se nota, portanto, é que até houve certo esforço dos TCs para serem transparentes, mas o objetivo ainda está distante de ser alcançado. Isso se torna evidente quando se analisa em conjunto as respostas dos entrevistados com os dados coletados nas respectivas páginas dos TCs. Como se viu, eles estão mais abertos, mas não transparentes; já que a transparência requer que os receptores externos sejam capazes de processar a informação e torná-la disponível para o uso (Larsson, 1998).

Dessa forma, recorrendo uma vez mais a Heald (2006), pode-se dizer que a transparência “para baixo/de baixo para cima” ainda não permite ao cidadão acompanhar de forma efetiva e eficiente o que se passa nos TCs brasileiros. Também pode-se dizer que os TCs combinam, de certa forma e por força da LRF e da LAI, a transparência retroativa com a transparência em tempo real. A disponibilização do relatório de atividades (trimestral e anualmente), dos demonstrativos exigidos pela LRF (quadrimestral e anualmente) e dos relatórios de auditoria (após o julgamento) são exemplos de transparência retroativa. Já a disponibilização de dados da execução orçamentária pode ser entendida com transparência em tempo real, ainda que não haja nenhum espaço de mediação por meio da participação social.

A Figura 45 resume o entendimento dos entrevistados:

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Transparência	O senhor considera o TC, ao qual faz parte, transparente?	Sim, porque disponibiliza suas informações no seu Portal de Transparência.	41,7 %
		Nível de transparência mediano.	33,3 %
		Não é transparente.	25 %
	O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, suficiente para atender as necessidades informacionais da população e para facilitar o controle social?	Não possuem um nível de transparência suficiente.	58,3 %
		Não é o adequado, porém está em evolução.	16,7 %
		Sim, é satisfatório.	25%
	O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs?	Melhor.	33,3 %
		Intermediário.	41,7 %
		Pior.	16,7 %

Figura 45. Percepção pelos Conselheiros quanto ao nível de transparência de seus respectivos Tribunais de Contas.
Fonte. Elaborada pelo autor.

5.7.3 Quanto ao Desenho Institucional dos TCs Brasileiros

Na terceira categoria de análise, os entrevistados foram questionados quanto ao desenho institucional dos TCs. Ela foi formada pelas perguntas P4, P12 e P13, sendo elas, respectivamente: “Em sua opinião, o desenho institucional dos TCs previsto na Constituição (Federal, Estadual e Leis Orgânicas) é compatível com as pressões cada vez mais fortes dos cidadãos por maior espaço de participação? Por quê?”; “O senhor acha que deveria ocorrer mudanças em relação aos critérios para se tornar ministros/conselheiros? Por quê?”; e, por fim, “O senhor acha que a forma de partilha entre o Executivo/Legislativo na escolha de ministros/conselheiros dos TCs deveria ser modificada? Por quê?”.

Buscou-se com essas perguntas avaliar se os Conselheiros estão satisfeitos com o arranjo institucional dos TCs, ou se o arranjo vigente necessita de algum aperfeiçoamento, principalmente do ponto de vista de maior inserção de mecanismos de participação social na composição e/ou no processo de preenchimento de cargos de ministros/conselheiros dessas instituições.

Como se verá nas respostas apresentadas, 58,3 % dos Conselheiros consideram que o arranjo institucional deve ser modificado; 83,3 % entendem que deve haver mudanças

nos critérios para se tornar ministros/conselheiros; e 91,7% entendem que a forma de partilha entre o Poder Executivo e o Legislativo na escolha de ministros/conselheiro deve ser modificada.

Em resposta à P4, 58,3 % dos entrevistados (7 de 12) consideram que o desenho institucional dos TCs previsto na Constituição Federal e replicado nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas distrital e municipal não é compatível com as pressões dos cidadãos por mais espaços de participação. Entretanto, seis dos sete (6 de 7) entrevistados relacionam o desenho institucional a apenas à composição dos TCs ou a algum aprimoramento de suas competências. Como fica evidenciado na fala do entrevistado E6:

“[...] Então, a intenção do legislador, naquele momento, na Constituinte, foi ótima; por quê? Porque ele repartiu, digamos assim, em segmentos da sociedade a composição desses membros; ao estabelecer uma proporção entre legislativo, executivo, Ministério Público e corpo de auditores. Digamos assim, ele mapeou os setores, o técnico, o político, só que a deformação não vem da legislação, ela é comportamental. Por exemplo, as assembleias, elas têm a maioria das vagas dos Tribunais; nos Tribunais Estaduais são quatro, no Tribunal Federal são seis vagas, seis vagas; três da Presidência e seis do Congresso. Seis vagas, pois é. Então, é um percentual alto, né? E o que é que nós temos assistido nesse cenário brasileiro que a gente está vivendo agora? A maioria dos escândalos, e alguma coisa que envolve membros do Tribunal de Contas, são aqueles egressos do Poder Legislativo, pelo menos na maioria, não estou dizendo todos.” (E6)

Continua “E6”:

“[...] Não é exatamente a lei, certo? Se a gente analisar abstratamente, o constituinte quis atender a sociedade, porque na medida em que ele põe quatro vagas para o Poder Legislativo, o Poder Legislativo, ele tem uma procuração do povo para estar lá, então, em tese, essa escolha seria do povo para colocar no Tribunal. E o corpo técnico estava representado por dois segmentos importantíssimos dentro do tribunal, o Ministério Público e os auditores. E ele deixou uma vaga apenas para o Poder Executivo colocar. Veja bem, o constituinte quis que todas essas indicações merecessem um crivo, do ponto de vista da conduta, da capacidade técnica, tanto que ele coloca lá as áreas de conhecimento que o Conselheiro deve possuir, só que, na operacionalidade dessa norma, é que vem, digamos assim, o defeito humano histórico. Então, eu acho que a pressão social vai ser muito maior, a partir de agora, para mudar esse modelo.” (E6)

Já para 41,7% (5 de 12) dos entrevistados, o desenho institucional dos TCs brasileiros previsto constitucionalmente é compatível com as exigências cada vez mais forte por uma democracia mais participativa. Mais uma vez, com a exceção de um entrevistado, 4

(quatro) deles igualaram desenho institucional a apenas à composição do TC. Dentre as explicações sobre a concordância com o modelo atual, destacam-se as falas de E5 e E9:

“[...] Olha, eu confesso que, como cidadão, eu não vejo ainda essa pressão forte do cidadão, pelo menos aqui, no Estado de Alagoas, não vejo. O desenho institucional previsto na Constituição para os Tribunais de Contas. Olha, eu ainda sou, apesar de muitas críticas que recebo... tenho ainda a tendência de defender a composição constitucional do tribunal; ela não é de um todo ruim, mas as pessoas é que as desvirtuam.

A exemplo, temos sete vagas nos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, ou de município, dessas, quatro pertencentes à assembleia; a assembleia pode colocar qualquer pessoa que atenda aos requisitos constitucionais, não é cargo privativo de deputado, mas o que se vê, no país, é exatamente isso, que esses cargos são, sim, cargos privativos da assembleia para os seus deputados, ou ex-deputados, ou algum eventual integrante, vamos dizer assim... não gosto de falar política, eu sempre utilizo a palavra dupla aqui, político-partidário, isso que é a coisa ruim, é uma vaga político-partidária, o que é um absurdo.

As outras três [vagas], de indicação do Executivo, uma, da área técnica do Ministério Público de Contas, e outras dos auditores substitutos de Conselheiro, mas também de indicação de escolha pelo governador, que também tem uma vaga livre, essa vaga livre pode colocar qualquer pessoa que atenda aqueles requisitos, mas o que se vê, em regra, não é a obediência a esses tais requisitos, e o cidadão fraqueja, e o tribunal, por não se sentir fiscalizado, como eu acho que todo órgão só vai funcionar razoavelmente, e mesmo os que funcionam melhor, com a pressão do cidadão, prestando um serviço, no mínimo, razoável, que, com certeza, não posso falar isso dos tribunais de contas, mas posso falar, na realidade, do meu, não é o que acontece.

Estamos aqui acomodados, sem ninguém olhando, fiscalizando, e tendemos a ficar acomodados, adormecidos, e, realmente, a ficar aqui encalacrados, trancados no palácio, sem dar um feedback realmente verdadeiro à necessidade da população, do cidadão, do povo. Então, nesse contexto, eu ainda acho que hoje a composição constitucional não é de um todo ruim, nós é que a desvirtuamos, e nós, cidadãos, que também não fazemos com que se haja respeito.” (E5)

Também, segundo o entrevistado E9:

“[...] Eu acho assim, que o desenho institucional é um desenho bom, ele é estável; se considerar o texto constitucional pra escolha, eu acho que é suficiente, pode até dar uma calibrada na composição, não vou entrar nessa discussão agora, mas se pegar aquilo ali, a experiência de 10 anos, levar a sério o nível de reputação, obviamente, a composição vai repercutir no funcionamento do tribunal, vide as regras dos tribunais, a forma de recrutar os auditores, eu acho que isso aí é inquestionável, mesmo aqueles que padecem de escolhas ruins em plenário, tem um corpo técnico muito qualificado.” (E9)

Destaca-se, ainda, que apenas o entrevistado E10 fez alguma referência a algumas possíveis ferramentas de participação cidadã sem se referir exclusivamente à composição do TC.

“[...] Acredito que sim. O que temos visto hoje com a participação de cidadãos de todas as classes sociais, por meio da rede mundial de computadores (Facebook, WhatsApp e outros aplicativos semelhantes), inclusive, coletando assinaturas para propositura de ações judiciais, elaboração de projetos de leis de iniciativa popular etc. demonstram repúdio aos atos de corrupção e ainda discordância com atuações de parlamentares, ministros do executivo e, até mesmo, do Supremo Tribunal Federal, o que era inimaginável antes de 1988. Tudo isso demonstra que a democracia brasileira está cada dia mais consolidada e mais participativa, o que só foi possível com a proclamação da Constituição de 1988, suas correlatas nos Estados e demais diplomas normativos delas decorrentes.” (E10)

Em resumo, embora a maioria dos entrevistados entenda que deva haver mudanças no desenho institucional dos TCs brasileiros, quase a unanimidade deles relaciona o desenho institucional à composição e requisitos para a ocupação de cargos nessa instituição. Ainda assim, em nenhum momento os entrevistados se referiram à sociedade como elemento importante nessa composição ou mesmo no processo de escolha de ministro/conselheiros. Também não fizeram menção a ajustes no desenho institucional dos TCs que pudessem levar à abertura de canais reais de participação e controle pela sociedade.

Já em relação à P12, 83,3 % dos Conselheiros (10 de 12) entrevistados entendem que deve haver mudança em relação aos critérios previstos para se tornar ministro/conselheiro dos TCs. Mesmo entre os 16,7 % (2 de 12) que entendem não haver necessidade de mudanças, sinalizam que, numa eventual alteração constitucional, seria importante tornar o TC mais equilibrado entre técnicos e políticos.

Dentre os que defendem a alteração dos atuais critérios, destacam-se as falas de E1, E4 e E6:

“[...] Sim! Acho que a forma mais eficiente seria a escolha baseada na tecnicidade. Os critérios existentes, apesar de constitucionais, como idoneidade moral e reputação ilibada, são expressões de conceito indeterminado. Uma escolha democrática deveria perpassar pelo preenchimento dos requisitos e aprovação em concurso. Os aspectos subjetivos e políticos deveriam ser extirpados. No entanto, para que isso ocorra é necessária uma modificação na Carta da República.” (E1)

“É, é o critério da escolha, né, que realmente a gente acha isso [...]. Eu discordo com relação à questão da paridade. Eu acho que a paridade, ela realmente não é compatível, porque a Assembleia Legislativa, ela se sobrepõe sobre todas as vagas, ela tem cinco, enquanto os demais só têm uma vaga, né, o governador só tem uma, o Ministério Público só tem uma, e o auditor só tem uma. O ponto básico da questão é o perfil, perfil técnico de quem vai ser conselheiro do tribunal de contas, eu acho que isso é o ponto principal pra que realmente a gente tenha mais sucesso, como instituição.”

“Bom, eu acho que precisa de mudança. Como eu já falei desde o começo, sem criticar a norma que foi, digamos, feita com o espírito de conseguir o melhor, mas me parece que a questão fundamental é a seletividade dos candidatos, considerando a capacidade técnica e a idoneidade; independente até da paridade, se esses requisitos forem mais rigorosos, eu acho que nós vamos ter uma melhora; esse é o grande problema.

Já não basta que é um colegiado de conhecimento multidisciplinar, no sistema atual, aí nós temos advogados, administradores, economistas, contadores, e até quem não é nenhum desses, esse para mim é um dos grandes defeitos, que não reúne sequer um requisito técnico, ele apenas tem o tempo de 10 anos de administração pública, que é uma coisa muito subjetiva isso aí. Então, tornar esses critérios mais objetivos é uma mudança que precisamos agora.” (E6)

Sobressai, de maneira geral, das respostas dos entrevistados, o entendimento de que a composição dos TCs deveria privilegiar as características técnicas dos candidatos aos cargos de Ministro/Conselheiro. Na impossibilidade, apontam para, ao menos, um equilíbrio entre técnicos e políticos. As falas dos entrevistados E5 e E6 são claras nesse sentido:

“[...] Eu acredito que por ser um órgão de fiscalização técnico, não se misturaria com política, é técnico, é técnico. Eu acho que hoje já cabe, é de lei, é de ordem, que tenha uma evolução; eu já começo a vislumbrar... Aqui, nós não temos nenhum túnel ainda, mas começo a vislumbrar em outros túneis alguma luz que talvez fosse acabar com esta escolha político-partidária, por indicação, ainda mais porque verdadeiramente, com raríssimas exceções, se afere, se afere mesmo aqueles requisitos constitucionais pra que a pessoa vire ministro ou conselheiro.” (E5)

“[...] Embora eu não entenda que seja um sistema falho, por conta da origem, eu acho que pode ser aperfeiçoado, eu acho que pode haver uma maior representatividade em relação à escolha. Eu acho que a questão dos critérios técnicos pode ser evoluída, em relação aos Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas; acho que uma representatividade técnica maior pode contribuir pro Tribunal, embora eu não afastaria toda essa experiência das pessoas que têm origem, ou que vieram indicadas por Assembleias Legislativas, ou no Congresso Nacional, no âmbito da União, eu não afastaria, eu apenas daria um peso talvez um pouco diferente, e ressaltaria a importância dos aspectos técnicos na escolha, eu acho que isso pode, sim, melhorar.” (E6)

Dentre as razões dos que entendem que os critérios hoje postos para se tornar ministro/conselheiro não devem ser modificados, basicamente resumem-se ao entendimento de que a modificação pura e simples dos critérios não fará nenhuma diferença, mesmo que ministros/conselheiros fossem selecionados por concurso público. As falas de E10 e E9 são esclarecedoras nesse aspecto:

“[...] Penso que a simples mudança de critério de escolha não fará nenhuma mudança significativa no preenchimento desses cargos. Enquanto o eleitor não escolher políticos melhores, mais comprometidos com a coisa pública, nenhuma mudança – desses critérios – resultará em melhoria na qualidade dos serviços desenvolvidos; talvez se pudesse pensar em mandato não coincidente com os dos políticos nomeantes.” (E10)

“[...] A tese do concurso público, eu não concordo, para preencher... porque há esse debate: ‘O concurso é o melhor caminho?’ Eu acho que concurso, ele consegue atrair as melhores mentes ali, naquele momento, mais preparados, [...] mas acho que aquele modelo constitucional... assim, o Parlamento, ele pode escolher um cara de caráter, um sujeito do melhor caráter, que concurso não mede. Ele [Parlamento] pode escolher o melhor, de saber jurídico, ou de finanças, ou de administração, ele pode escolher o melhor e mais experiente, ou mais equilibrado, que para papel de juiz, precisa ter essas características, e eu acho que um concurso público não consegue medir [isso] devidamente. As escolhas estão sendo boas, feitas pelos parlamentos? Muitas escolhas questionáveis, e muitas escolhas escandalosas, inclusive no passado daqui, do Tribunal de Contas do Espírito Santo.” (E9)

Já em relação à P13, sobre a forma de partilha entre o Executivo/Legislativo na escolha de ministros/conselheiros dos TCs, 11 de 12 (onze dos doze) entrevistados, ou seja, 91,7 % dos Conselheiros entenderam que essa forma de partilha tem que ser modificada. Na avaliação da maioria desses entrevistados, o Poder Legislativo deveria perder o poder de indicar dois terços dos componentes dos TCs. Segundo eles, ao menos duas vagas deveriam ser destinadas a técnicos dos próprios Tribunais de Contas. Alguns sugeriram a possibilidade de se destinar uma das vagas a conselhos de profissão, principalmente, aos de Contabilidade e Administração. Também, foi aventada a participação efetiva dos conselhos de profissão, como a OAB, Conselho de Contabilidade, Conselho de Economia, Conselho de Administração na escolha dos membros dos TCs.

As respostas dos entrevistados E3, E5 e E6 são claras quanto a isso:

“[...] Sim, sim, eu concordo que tem que ser modificada. Eu não tenho uma forma perfeita, não tenho uma forma, mas que precisa de mudança, precisa, mesmo porque – voltando ao início da entrevista –, aquilo que nós estávamos dizendo, o Tribunal de Contas não encontrou o seu caminho até hoje, ao longo da história; isso não é de agora, é ao longo da história, né? Então, tem que ter mudanças, tem que definir o que é que nós somos realmente, que nem nós sabemos o que nós somos. Nós somos julgadores? É importante nós colocarmos a toga, sentar lá e ficar julgando, ou é importante a fiscalização? Eu, particularmente, entendo que o importante é a fiscalização, mas nem todos pensam como eu. Então, nós temos que achar o nosso caminho.” (E3)

“Mais uma vez, separando o ser político, na significação própria da palavra, e a questão político-partidária, que nos dá uma peja de balcão de negócios. Mais uma vez, não querendo me contrariar, me contradizer, mas já acho que hoje essa questão deveria ser eminentemente técnica, acabássemos com essas escolhas político-partidárias, mas há necessidade de se fazer o contrapeso dos órgãos executivo e legislativo. Tudo bem que as cadeiras fossem iguais, mas que não tivessem essas indicações, por assim dizer, “políticas” – entre aspas.” (E5)

“Veja bem, eu acho que, independente da partilha, volto a dizer, temos que aperfeiçoar os critérios para escolher o candidato, isso aí é fundamental. Agora, evidentemente, que se melhorasse essa divisão entre os técnicos, dar um espaço maior para os técnicos, que representa [...] a minoria... Na verdade, hoje no nosso mosaico de Conselheiros, são sete, cinco são indicações do poder executivo e legislativo, nós só temos dois técnicos, então, realmente, está fora de medida isso aí, na minha opinião também, eu chego a concordar, muito embora o pano de fundo pra mim seja a forma de escolha.

[...] Só para ilustrar, eu fui concursado do Tribunal de Contas do Pará, antes de ser Conselheiro aqui, em Roraima, e, na época que eu era analista de controle externo lá, um dos Conselheiros teria sido motorista do governador, e ele ficou até se aposentar [inaudível], tanto que ele, como Conselheiro, ele era apenas figura decorativa, ele tomava conta do setor de transporte do tribunal, porque era a área dele. É um caso assim, isolado, mas bem representativo.

[...]. Eu acho que os Conselhos Regionais deveriam ter uma atuação, uma preferência na escolha dos Conselheiros, a OAB, Conselho de Contabilidade, o Conselho de Economia, o Conselho de Administração, eles deveriam ter uma participação mais representativa na escolha, porque são os órgãos que representam os profissionais, né? Precisava legitimar a participação desses órgãos.” (E6)

O único entrevistado (8,7 %) que entendeu que a forma de partilha não necessita de modificação acabou por não apresentar muitas razões para o seu entendimento. Alegando, de maneira geral, que a forma de partilha está equilibrada (E8).

Em suma, há quase unanimidade entre os entrevistados quanto à necessidade de mudanças no modelo de partilha entre os Poderes Legislativo e Executivo na escolha de ministros/conselheiros. De acordo com eles, os critérios de escolha deveriam ser aprimorados e deveria se dar uma maior participação aos técnicos. Essa maior tecnicidade traria, segundo eles, mais equilíbrio aos TCs. Em nome também desse equilíbrio, defendeu-se a permanência da indicação de políticos pelos respectivos legislativos, porém com maior observância dos critérios técnicos apontados pela Constituição. Alguns dos entrevistados levantaram, ainda, requisitos como quarentena para políticos que desejassem participar do processo seletivo para ministro/conselheiro e a possibilidade de atribuição de vaga aos, principalmente, Conselhos de Profissionais de Administração e Contabilidade.

Tomando-se por base o conjunto de respostas apresentado, que muito se alinha com a Emenda Constitucional 193/2015 – que trata da reforma dos TCs –, pode-se inferir, de maneira geral, pela baixa propensão à mudança do *status quo*. Como se viu, por mais que os membros dos TCs sejam favoráveis à redefinição das vagas, eles se restringem, no máximo, ao balanceamento entre técnicos e políticos.

As respostas dadas nos remetem ao que Pierson (2004) define como dependência de trajetória (*path dependent*). Ou seja, como muitos passos já foram dados na mesma direção (escolha de ministro/conselheiros), dificilmente se mudará a trajetória, tendo em vista seus retornos crescentes. As respostas também marcam muito claramente o entendimento de Pinho e Sacramento (2009) de que, no Brasil, o novo acaba se adaptando ao velho sem, no entanto, removê-lo por completo, mesmo quando o velho seja pernicioso.

A Figura 46 resume o entendimento dos entrevistados:

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Desenho Institucional dos TCs brasileiros	O desenho institucional dos TCs previsto na Constituição é compatível com as pressões cada vez mais fortes dos cidadãos por maior espaço de participação?	Não e deve ser modificado	58,3 %
		Sim, mas igualam desenho institucional à composição do TC.	41,7 %

O senhor acha que deveria ocorrer mudanças em relação aos critérios para se tornar ministros/conselheiros?	Sim, deve haver mudanças	83,3 %
	Não, não há necessidade de mudanças.	16,7 %
O senhor acha que a forma de partilha entre o Executivo/Legislativo na escolha de ministros/conselheiros dos TCs deveria ser modificada?	Sim, a forma de partilha tem de ser modificada.	91,7 %
	Não necessita ser modificada	8,7 %

Figura 46. Percepção pelos Conselheiros quanto ao desenho institucional dos Tribunais de Contas brasileiros.
Fonte. Elaborada pelo autor.

5.7.4 Quanto à Importância do Controle Social para as Atividades de Fiscalização dos TCs

Na quarta categoria de análise, os entrevistados foram questionados quanto à importância do controle social para as atividades desenvolvidas pelo TC, bem como sobre a forma como o TC atua para facilitar ou auxiliar o controle cidadão. Para tanto, esta categoria contou com duas perguntas: P6 e P7, sendo elas, respectivamente: “Em sua opinião, o controle social é importante para as atividades de fiscalização que o TC realiza? Por quê?”; e, “Em sua opinião, os TCs atuam de forma a facilitar e auxiliar o controle social sobre gestão pública? Como?”.

Buscou-se com essas perguntas aquilatar o grau de importância que os Conselheiros dos TCs dão ao controle social. Tendo-se atribuída alguma importância a esse tipo de controle, buscou-se, ainda, levantar como os TCs têm atuado para facilitar e/ou facilitar o exercício do controle pela sociedade.

Todos os Conselheiros entrevistados (12 de 12) entendem que o controle social é de grande importância para as atividades empreendidas pelos Tribunais de Contas. Entretanto, a maioria dos entrevistados relaciona controle social ao envio de denúncias pelos cidadãos. Ainda de acordo com os entrevistados, a Ouvidoria é o meio por excelência de contato com o cidadão. Alguns destacaram, também, as denúncias veiculadas pela imprensa como uma forma de controle social. Nenhum dos entrevistados se referiu ao controle social como um aliado nos trabalhos de fiscalização e/ou monitoramento das decisões determinadas pelos TCs. As respostas dos entrevistados E1, E4 e E7 são exemplos.

“[...] Sim, sem dúvidas! A sociedade pode, por meio de uma denúncia, trazer ao conhecimento do Tribunal qualquer tipo de irregularidade que dela tenha conhecimento. O assunto denunciado será objeto de um processo que passará por investigações e futuramente por um julgamento.

Além da denúncia, temos a Ouvidoria, que existe para estreitar essa relação entre a sociedade e o TCE. Essa ferramenta permite que o Tribunal, ouvindo a sociedade, melhore a qualidade dos seus serviços. Não bastassem esses dois primeiros instrumentos, qualquer Conselheiro pode determinar que o Controle Externo investigue a conduta de gestores a partir de notícias veiculadas nos jornais locais. Esse modelo é usual no âmbito do nosso Tribunal e muitas Auditorias já foram realizadas em decorrência de matérias jornalísticas.” (E1)

“Na verdade, eu acho que ele é importantíssimo, o controle social, por que ele vivencia o dia a dia de todas as ações. Inclusive, nós temos agora um excelente instrumento, que é o IGM, o Índice Efetivo da Gestão Municipal, que está estimulando muito o controle social. A gente trabalha em sete áreas [...] e, inclusive, estão democratizando pra isso passar pro WhatsApp, para que realmente as pessoas possam utilizar. Por exemplo, aí a gente coloca lá, na área de educação, que foram recuperadas x escolas, e aí a gente fomenta isso com a população pra checar lá se essas escolas foram reformadas. Aí eles dão o retorno, que eu acho que isso realmente é novo, tem dois anos só que foi iniciado esse trabalho, nós começamos ano passado aqui, em Roraima.

Então, eu acho que cada vez mais a gente está fomentando essa questão do controle social, e eu acho que essa questão da capacitação também da sociedade organizada, desses conselhos, eu acho que isso vai ajudar muito o controle social também, porque a gente coloca muito isso, a importância que tem do cidadão acompanhar se o recurso está sendo bem gasto pelo seu município, que os maiores prejudicados são eles, que são moradores e tudo, e o Tribunal tem trabalhado muito nesse sentido”. (E4)

“[...] Indubitavelmente, sim. O controle social é talvez o maior aliado que o tribunal de contas possui. [...]. O controle social funciona de uma forma muito importante, porque muitas matérias aqui são apuradas a partir de uma iniciativa de terceiros, e o tribunal está aberto pra receber essas denúncias, um canal de denúncias, um canal de comunicação, e ele só se efetiva, muitas matérias só são objeto de uma apreciação pelo tribunal porque houve alguém que confiou no tribunal de contas pra trazer essa matéria à sua apreciação.” (E7)

Já em relação à P7, para 33,3 % dos entrevistados (4 de 12) os TCs atuam de forma a facilitar e a auxiliar o controle social sobre a gestão pública. Entretanto, para a maioria desses, a disponibilização de informações no Portal da Transparência e a possibilidade de apresentação de denúncias pela sociedade são as ferramentas primordiais de facilitação ou auxílio que os TCs podem oferecer à fiscalização cidadã. As respostas apresentadas por E7 e E11 são exemplos desse entendimento. Embora, nesse último caso, o entrevistado tenha chamado a atenção para a forma como a informação tem sido disponibilizada:

“[...] Ah, sem dúvida nenhuma, seja em relação a se abrir portais de transparência, canais de transparência, como também se abrir um canal para denúncias do cidadão. E esse é um tipo de conduta, seja nas Ouvidorias, seja em relação às diversas regionais que o Tribunal possui. O tribunal acolhe a denúncia, e leva para as instâncias competentes, seja encaminhando à presidência, seja encaminhando ao relator de um processo de contas de um determinado exercício para apreciação e, muitas vezes, o tribunal acaba emitindo, a partir da iniciativa, a partir desse conhecimento, medidas cautelares, suspendendo o desempenho de determinados atos, contratos, processos, ou procedimentos administrativos, que, sem esse conhecimento, sem esse canal, não se chegaria a verificar. Então, sem dúvida nenhuma, esse é um instrumento importantíssimo para a atuação dos tribunais.” (E7)

“[...] É, eu acredito que sim. Eu não poderia falar assim, com segurança, por todos os órgãos de controle dos tribunais, mas na medida em que eles adotam essas iniciativas, que a gente estava mencionando, eles acabam facilitando, estimulando [Ouvidorias]. É claro que, eu repito, não basta a informação estática lá, no portal, isso é uma parte do processo, né, ela não é exaustiva, é preciso... vou usar aqui uma palavra, se eu não me engano que eu ouvi do Ministro Benjamin Zymler, numa palestra: ‘Mais do que induzir o controle social, estimular’ – disse ele, [...] ‘é preciso seduzir’. [...]. Também ouvi de um comentarista, tempos atrás, numa entrevista de rádio, que dizia: ‘Há muitos órgãos públicos que, de fato, publicam muitas informações, em profusão até, mas a gente nem pode falar que se trata de bancos de dados, muitas vezes são bandos de dados, tamanha é a forma como eles estão colocados, a desordem’.” (E11)

E continua o entrevistado E11:

“[...] Então, de uma maneira geral, eu acredito que sim, que os Tribunais atuam para facilitar; eles estão nesse processo, de compreensão desse novo quadro, desse novo momento, onde a democracia participativa ganha muita força, né, e deve ser assim mesmo. Minha avaliação também é que, reconhecendo que há deficiência, ela é positiva.” (E11)

Não obstante, 66,7 % dos entrevistados (8 de 12), responderam que a atuação dos TCs brasileiros, com vistas a facilitar e a auxiliar o exercício de controle social, está apenas em construção. A resposta de E5 é clara quanto a esses aspectos:

“[...] Olha, há tentativas dos tribunais para atuarem na qualificação do cidadão, para que ele possa exercer [o controle] nessa rede de capilaridade... não é um tribunal que tem vários instrumentos, está em vários locais, não, capilaridade que eu falo é cada um do povo, cada cidadão, é esta forma que eu entendo funcionar, de fazer, de reclamar lá, de reclamar aqui, de nos fiscalizar para que ajamos, aí é algo que talvez funcione como manda lá a regra constitucional.

Agora, o que eu posso vislumbrar é que há tribunais que sobressaem nesse aspecto, basta você acessar o site de alguns tribunais, e vocês vão ver lá cursos à distância, chamamento dos jurisdicionados, chamamento dos cidadãos pra se qualificarem, participarem [...]. O nosso aqui é muito incipiente, é muito amador, mesmo porque aqui, eu sou muito cético, cético, nessa intenção verdadeira do Tribunal, e aqui Tribunal enquanto formado pelos seus membros, nessa tal qualificação do cidadão para exigir a prestação de serviço público razoável.

Mesmo porque a nossa formação hoje aqui é uma formação um pouco complicada; posso dizer, com a minha exceção, todos os outros que hoje estão no Tribunal têm algum viés político, indiretamente ou diretamente, ou foram, ou têm parentes muito próximos que são políticos, e políticos mesmo, que falo naquele termo duplo, político-partidário.

Tem Conselheiro que a esposa, recentemente, foi prefeita, mas que tem filho deputado estadual; tem Conselheira que tem esse marido prefeito, inclusive afastado, que teve filho candidato a prefeito, que também não ganhou; temos Conselheiro, inclusive o atual presidente... Isso aqui também não é juízo de valor, é constatação, basta verificar; por mais que o pessoal não goste, mas é um fato, é uma constatação.

A atual presidente, ela tem o irmão, que é deputado estadual, e tem um sobrinho que é deputado federal. Temos o ex-presidente, que é irmão do ex-governador, ex-senador e ex-prefeito de Maceió, que hoje é deputado federal. Então, a nossa formação é essa, que corrobora aquilo que eu já disse no começo, que a constituição, ela não previu... Claro, evidentemente que o constituinte não previu essas mazelas, mas... Não sei se previu, ou deveria prever, mas é hoje o que assola os tribunais de contas.

É uma bobagem falar que qualquer pessoa, por mais honesta, por melhor situação que tenha, quando entra no Tribunal, que é político ou partidário, não há como não pesar sobre ele a dúvida da retidão, não há, é bobagem, não há, não há; num colegiado, alguém falar 'Isso é bobagem, isso é besteira, não deve ser assim', é uma falácia, é uma falácia, porque não tem como isso não acontecer. E hoje a gente vê o que está acontecendo aí a nível de Brasil, inclusive envolvendo tribunais de contas, e tenho a convicção que não é só naquilo que está em cadeia nacional que acontece esse tipo de coisa." (E5)

Mesmos dentre os entrevistados que entendem ser incipiente a atuação dos TCs no auxílio ao controle social, eles acabam relacionando facilidade e auxílio, na maioria das vezes, ao Portal da Transparência e à possibilidade de apresentação de denúncias. Como se viu,

na resposta do entrevistado E5, ele destaca o esforço de alguns TCs no oferecimento de cursos à sociedade.

Em resumo, pode-se dizer que todos os Conselheiros entrevistados concordam que o controle social é importante para o papel desempenhado pelos TCs. Isso, entretanto, não significa que os TCs têm atuado de forma a facilitar ou a auxiliar o exercício do controle cidadão. Como restou claro, há uma certa confusão de significados entre transparência e controle social. Isso se torna evidente nas entrevistas quando os entrevistados citam o Portal da Transparência e a possibilidade de apresentação de denúncias como os meios de auxílio e facilidade disponibilizados ao controle social pelos TCs.

Essa restrição de entendimento pode acabar despindo o controle social de suas reais potencialidades, como, por exemplo, atuar na elaboração dos processos e planos de auditoria, no acompanhamento das determinações proferidas, dentre outras. Tal restrição também pode acabar mitigando o efeito do alargamento do interstício eleitoral apontado por autores como Peruzzotti e Smulovitz (2002) e Abrucio e Loureiro (2004). Pode, ainda, reduzir a capacidade de os cidadãos punir ou premiar os mandatários, votando a favor ou contra eles (O'Donnell, 1998).

Registra-se, por fim, que os meios de auxílio apontados pelos entrevistados, ainda que incipientes, são destacados por Grau (2000) como imprescindíveis para a eficácia do controle social. De acordo com ela, a eficácia do controle social seria mínima caso a capacidade de monitorar a administração pública seja circunscrita a apenas conhecer as justificativas ou razões das ações por ela empreendida. Por isso, quando possível, deve haver a possibilidade de se impor sanções à administração. Tal possibilidade, no contexto da democracia brasileira, pode ser exercido, no âmbito dos TCs, por meio do oferecimento de denúncias.

Isso, por consequência, pressupõe a associação entre o controle social e o controle estatal (no caso o controle externo exercido pelos TCs), onde este, servindo-se da capacidade e capilaridade daquele, estende o limite da punição simbólica do primeiro, conferindo consequências jurídicas às denúncias apresentadas, ou seja, dando “dentes” ao controle social para que ele seja mais efetivo.

A Figura 47 resume o entendimento dos Conselheiros entrevistados:

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Importância do Controle Social para as Atividades de Fiscalização	Em sua opinião, o controle social é importante para as atividades de fiscalização que o TC realiza?	Sim, é de grande importância. Entretanto, a maioria dos entrevistados relaciona controle social ao envio de denúncias pelos cidadãos por meio da Ouvidoria.	100 %
	Em sua opinião, os TCs atuam de forma a facilitar e auxiliar o controle social sobre gestão pública?	Sim, disponibilizando informações no portal da transparência e a possibilitando a apresentação de denúncias pela sociedade.	33,3 %
		Não, ainda está em desenvolvimento.	66,7 %

Figura 47. Percepção pelos Conselheiros quanto à importância do controle social para as atividades de fiscalização dos Tribunais de Contas.

Fonte. Elaborada pelo autor.

5.7.5 Quanto à Permeabilidade dos TCs Brasileiros ao Controle Social

A quinta categoria de análise contou com 4 (quatro) perguntas (P8, P9, P10 e P11), sendo elas, respectivamente: “O senhor considera o TC, ao qual faz parte, permeável ao controle social? Por quê?”; “Que ferramenta de participação ou interação social o senhor acha que falta no seu TC?”; “Que mecanismos o TC dispõe para que seja permeável ao controle social?”; “O senhor considera o nível de permeabilidade do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs? Por quê?”.

Buscou-se com essas perguntas levantar o nível de percepção dos Conselheiros entrevistados quanto ao grau de abertura dos TCs ao controle social. Ou seja, esta categoria de análise está preocupada em expor as facilidades ou meios colocados à disposição para que a sociedade possa acompanhar/controlar as ações empreendidas pelos TCs brasileiros. Pode-se dizer, pois, que a permeabilidade aqui tratada se refere à submissão dos TCs ao controle social. Do ponto de vista da Transparência, poder-se-ia classificá-la de transparência para dentro/de fora para dentro (*inwards*) que, conforme Heald (2006), seria aquela onde todos aqueles que estão fora podem observar o que está acontecendo no interior da organização.

Em resposta a P8, 66,7 % dos entrevistados (8 de 12) responderam que o TC do qual fazem parte são permeáveis ao controle social. Entretanto, as explicações apresentadas em defesa de seus argumentos são, de maneira geral, abstratas, isto é, pouco objetivas. As falas de E2 e E6 são exemplos disso:

“[...] Sim, eu acho que sim, porque o trabalho nosso é nesse sentido, é fazer com que o Tribunal dê facilidade ao cidadão, né, nós temos que... O tribunal tem que estar aberto, logo, ele está... Então, eu acho que, nesse aspecto aí, o nosso objetivo, o trabalho do Tribunal de Contas do Tocantins, é permeável, sim, no sentido de que o cidadão possa ter total tranquilidade, possa estar bem à vontade, no sentido de segurança, né, de segurança com relação ao trabalho que se faz aqui, em garantia daquele recurso que é dele, que é arrecadado.” (E2)

“[...] Com certeza, porque exatamente nós estamos abrindo as portas para o conhecimento público do que trata o Tribunal, então, isso o torna permeável, evidentemente, à atividade do tribunal, ao controle social.” (E6)

O entrevistado E7 apresenta um entendimento mais objetivo e demonstra a preocupação em que o TC a que pertence seja permeável ao controle social. Em suas palavras:

“[...] Eu entendo que sim, o Tribunal de Contas não só, em relação aos seus jurisdicionados, presta contas, como também presta contas das suas próprias atividades. É bem verdade que nem sempre a divulgação de toda a atuação administrativa se consegue fazer, até porque há um custo na manutenção de todo um sistema de divulgação, que se faz o possível, dentro do que pode ser feito, e, de outro lado, algumas questões que dizem respeito a aspectos que estejam sendo ainda objeto de discussão... Por exemplo, eu, quando atuo como relator de determinados processos, por vezes sou chamado a dar entrevistas, e, enquanto não transita em julgado, eu não dou essas entrevistas porque isso pode comprometer o grau de imparcialidade da minha decisão, então, eu presto contas, mas sempre também limitado a questões éticas, que impedem de que eu me manifeste antecipadamente relativamente a um conteúdo de uma matéria que possa, eventualmente, se caracterizar como uma antecipação de decisão.” (E7)

Já para 33,3 % dos entrevistados, os TCs do qual fazem parte não são permeáveis ao controle social. A resposta de E5 é contundente quanto a isso:

“[...] Não é permeável, não é permeável, mesmo porque se assim o fosse, não teríamos tantos Conselheiros respondendo processos judiciais, alguns de ordem inclusive penal, hoje não teríamos um Conselheiro afastado. E está para afastar pelo menos mais dois. Improbidades... Em regra, o que respondem é improbidade, e alguns de ordem penal. No contexto de hoje, temos três Conselheiros, tem a questão da prerrogativa de função, no STJ, em inquéritos, tá, dois em inquéritos, e um já numa ação penal, inclusive está afastado por essa ação penal, mas essa ação penal também está em outro

inquérito no STJ, da época em que era deputado, e temos aí também as ações de improbidades correspondentes; e há outro Conselheiro, que ainda não tem, acredito que ainda não tem nenhum procedimento penal, mas que há várias ações de improbidade enquanto Presidente da Assembleia Legislativa, que inclusive é o nosso último Conselheiro, que veio como Presidente da Assembleia Legislativa, e hoje é Conselheiro aqui, no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Então, o Tribunal, ele não é permeável a esse controle social.” (E5)

Também E9, ainda que faça algumas ressalvas, demonstra em sua resposta a opacidade do TC do qual faz parte no que diz respeito à fiscalização pela sociedade:

“ [...] no que se refere assim, à rotina, ao quesito lei, sim, mas, por exemplo, no que se refere à nossa atuação no controle externo, os nossos relatórios, prazos cumpridos ou não cumpridos, os relatores que atenderam os prazos ou não atenderam, que atuaram tempestivamente ou não, que julgaram mais ou menos, quais são os setores que produziram mais ou menos, nós não temos isso. Então, na verdade, a nossa atividade fim não é possível ser fiscalizada.” (E9)

Como se pode depreender dos excertos acima, a maioria dos Conselheiros respondeu que seus respectivos TCs são permeáveis ao controle social. Todavia, quando se coteja as respostas apresentadas com as informações colhidas nas páginas na internet dessas instituições, percebe-se a fragilidade das respostas dadas. Talvez, por esse motivo, a resposta dada por 66,7 % seja pouco objetiva. Por outro lado, a contundência das respostas de 33,3 % dos Conselheiros, parecem mais alinhadas ao quadro levantado nas páginas eletrônicas dos Tribunais.

Quanto à P9, 91,7 % dos entrevistados (11 de 12) não manifestaram entendimento claro e objetivo sobre que ferramenta de participação ou interação social falta ao TC do qual faz parte, embora tenham tentado nominar algum tipo de ferramenta. Entretanto, as respostas apresentadas tocaram em aspectos relacionados à necessidade de aperfeiçoamento da forma de comunicação do TC com a sociedade, à importância de capacitação da sociedade para o exercício do controle e à falta de recursos financeiros. Apenas 1 (um) entrevistado (8,7 %) disse não saber. As respostas de E1, E3 e E8, são exemplos dessa realidade:

“[...] A função e atuação do Tribunal de Contas são pouco conhecidas pela sociedade. Ainda existe um certo distanciamento entre ambos que revelam a falta de divulgação da instituição. É essencial que o Tribunal de Contas se comunique melhor com a sociedade, com a implementação de atividades que

aproximem o Tribunal de Contas da população, destacando-se a promoção de diálogos com o cidadão e os representantes da sociedade civil organizada, com o objetivo de estimular a sua participação na administração.” (E1)

“Olha, eu, por exemplo, defendo inclusive no Tribunal de Contas do Estado de Tocantins... Existia, no início dele, e depois, por motivos outros, foi excluído, nós tínhamos **as unidades regionais**, que nós chamávamos inspetorias regionais, então, toda região tinha uma inspetoria, uma cidade que mais ou menos era um polo, né, e nós tínhamos os técnicos lá, pelo menos quinzenalmente em cada sede do município, ou distrito, ou povoado, fazendo um acompanhamento.” (E3)

“Olha, o nosso Tribunal, ele está faltando, como eu já lhe falei, recursos para poder tocar, concurso... Pra gente melhorar. É, acho que é o maior problema que nós temos, é o problema orçamentário.” (E8)

E5 traz uma perspectiva um pouco mais clara. Segundo ele, a ferramenta que falta ao TC a que faz parte é a pressão social, que deveria estar presente nas audiências que o TC realiza. Em suas palavras:

“[...] Olha, é uma pergunta de difícil resolução, porque dentro de tudo que eu já falei, não há esse interesse em nem parecer ser, quanto mais ser. [...] Mas se o Tribunal pudesse ter um canal, e eu sempre falo, quando estou fora do Tribunal: ‘Gente, vão ao Tribunal de Contas, vão às audiências públicas, vão lá. Talvez vocês não aprendam muito, mas vão se divertir com algumas coisas, algumas colocações, algumas concessões que fazem com interesse público, alguns desvirtuamentos que fazem da Constituição. Vão lá, pelo menos pra que as pessoas, quando fizerem [isso], fiquem um pouco sem jeito’. Então, o canal acho que seria esse, de pressão mesmo, a sociedade vir aqui: ‘Vocês têm que prestar um serviço. Eu pago seu salário, pago sua benesse, pago o seu gabinete, pago o carro que você anda...’. Então, algo que talvez funcionasse a nível de Alagoas fosse uma pressão social verdadeira, efetiva”. (E5).

O entrevistado E10, por sua vez, é o que demonstrou possuir uma ideia mais clara quanto à ferramenta de participação ou interação social que seria importante ao TC do qual é parte. Segundo ele:

“A implantação do processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas e de todos os jurisdicionados, assim como, a disponibilização de dispositivos para utilização dos aplicativos móveis com ampla divulgação para a sociedade, estimularia sua participação no controle das atividades da administração como um todo.” (E10)

Em resumo, pode-se dizer que não há uma percepção clara quanto à inexistência de uma ferramenta que possa promover participação ou interação social com os TCs. Entretanto, apontou-se a necessidade de uma maior aproximação dos TCs à sociedade, principalmente por meio de uma melhor comunicação, da promoção de diálogos públicos, da criação de unidades regionais e da pressão social, por meio da participação efetiva da sociedade nas audiências realizadas pelos TCs.

Em respostas à P10, 75 % dos entrevistados (9 de 12) declararam a apresentação de denúncias pela sociedade e as Ouvidorias como os principais mecanismos de permeabilidade dos TCs ao controle social. Ainda assim, quando os entrevistados se pronunciam sobre esses mecanismos, eles fazem referência à utilização desses instrumentos em relação aos órgãos/instituições públicos sob sua jurisdição. Em nenhum momento os entrevistados fazem referência a mecanismos que submetam as ações dos TCs ao escrutínio do controle social. Nesses termos, as respostas de E10 e E7 são esclarecedoras:

“O Regimento Interno já permite a qualquer cidadão a fazer denúncias sobre irregularidades na administração pública, a Lei de Acesso à Informação que tem trazido, por intermédio da Ouvidoria do TCE/GO, inúmeras reclamações, denúncias, solicitação de informações, principalmente no que diz respeito à acumulação indevida de cargos, nepotismo, altos salários, irregularidade em procedimentos licitatórios etc.” (E10)

“Perfeitamente. Além do nosso próprio portal, em que há instrumentos de transparência, em que há divulgação de todos os atos, também instrumentos de canal de denúncia, de acesso à lei, de acesso à informação. Então, eu acho que há ótimos mecanismos.” (E7)

Em que pese a primazia desses mecanismos, 16,7 % dos entrevistados (2 de 12) não fizeram referência a eles em suas respostas, e um entrevistado (8,3%) entendeu que o TC do qual faz parte não conta com nenhum mecanismo que o torna permeável à sociedade. Em suas palavras:

“Vou reiterar: um mecanismo que tenha começo, meio e fim não existe, existe alguma coisa a meia-boca; se é a meia-boca, não funciona a boca inteira, não funciona. Infelizmente, não funciona.” (E5)

Em seu conjunto, houve, ainda, referência como mecanismos de permeabilidade, o Portal da Transparência, as transmissões ao vivo das sessões, a realização de reuniões regionais com a sociedade, a criação de grupos no WhatsApp, a criação de índices de gestão municipal, bem como a criação de sistemas para controle das licitações e acompanhamento de obras. Como se vê, mais uma vez, parte dos mecanismos citados não submetem os TCs ao crivo da sociedade.

Quanto à P11, para 58,3 % dos entrevistados (7 de 12), o TC do qual faz parte é igual aos demais TCs no que concerne ao nível de permeabilidade. Entendendo como igualdade o nível intermediário ou médio de permeabilidade. As respostas de E3, E1 e E6 são exemplos que corroboram esse entendimento:

“Também está intermediário, meio a meio. Tem alguns tribunais que a gente tem visto, pelo noticiário, sem conhecimento assim, que estão um pouco aquém.” (E3)

“Acho que nosso TCE, pela tenra idade, talvez ainda não tenha alcançado o que outras Cortes já conseguiram. Mas, não estamos tão distantes assim, considerando que mesmo sendo um Tribunal jovem, já inovamos e servimos de exemplo para Tribunais mais antigos.” (E1)

“É, eu também considero que o nível de permeabilidade esteja, digamos, numa média, né? A gente não tem a exata noção de quais Tribunais estão num nível de excelência e daqueles... A gente sabe que, no conjunto dos 34, tem os tribunais de ponta, Rio Grande do Sul é um, São Paulo e Minas Gerais [também].” (E6)

Já para 25 % dos entrevistados (3 de 12), o TC do qual faz parte é melhor do que os demais TCs em termos de nível de permeabilidade. A resposta do E7 é esclarecedora quanto a isso:

“Eu acho difícil, embora não conheça todos [os TCs], eu acho difícil que haja um nível de permeabilidade maior, mas é possível que haja, não posso dizer porquê. O tribunal aqui, ele se preocupou muito em fazer valer a Lei de Acesso à Informação, e houve, sim, uma preocupação, inclusive uma vontade política do Tribunal de que a Lei de Acesso à Informação fosse usada exemplarmente aqui.” (E7)

Apenas um entrevistado declarou não saber, mesmo intuitivamente, o nível de permeabilidade do TC do qual faz parte. E, também, apenas um entrevistado declarou ser o TC, do qual faz parte, pior do que os demais. Em suas palavras:

“A gente não pode comparar grandezas incomparáveis, e o Tribunal de Contas de Alagoas não tem o que comparar com os outros; infelizmente, essa é a nossa realidade. Infelizmente.” (E5)

Importante destacar que os entrevistados que veem os respectivos TCs melhores em termos de permeabilidades em relação aos demais, coincidem, ao menos em sua maior parte, com os TCs mais similares ao TCU. No caso dos TCs mais dissimilares, apenas um entrevistado coloca o TC, do qual faz parte, nessa situação. Essas respostas convergem, portanto, para o resultado apontado pelo escalonamento multidimensional.

Como ficou claro, as respostas dadas pelos Conselheiros levam-nos a crer que, de maneira geral, os TCs brasileiros não possuem um nível elevado de permeabilidade ao controle social. Isso se torna mais evidente ao observarmos a pesquisa realizada nas páginas eletrônicas dessas instituições e discutida na seção 4.2 deste mesmo capítulo.

Quando é para se expor, para se mostrar, os TCs, basicamente, cumprem, ainda que de maneira incompleta, as prescrições normativas previstas na LRF e na LAI. Entretanto, o que se apurou foi a inexistência de informações básicas, mas que seriam importantes para o acompanhamento social, tais como as atividades realizadas por ministros/conselheiros; suas respectivas agendas; currículo completo; informações sobre viagens nacionais e internacionais, dentre outras.

Em termos de *accountability*, pois, os TCs ainda não permitem o acompanhamento amplo e fácil das ações que empreendem. Isso, por suposto, impede, ou ao menos, dificulta o monitoramento do comportamento dessas instituições pelo controle social e, por consequência, pode retardar, se não inviabilizar, ações tendentes a expor e denunciar atos ilegais, bem como ativar as operações das agências horizontais de controle (Peruzzotti & Smulovitz, 2002; Heald, 2006).

Em outras palavras, quando se olha os TCs do ponto de vista da *accountability* horizontal, essas instituições podem desempenhar um papel importante de apoio e auxílio ao controle social, uma vez que elas podem ser caracterizadas como as agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades

localizadas em outras agências estatais descritas por O'Donnell (1988). Quando agem assim, mesmo que ainda restrita ao mecanismo de denúncia à Ouvidoria, aumenta a possibilidade de se converterem nos “dentes” do controle social (Grau, 2000). Com isso, podem ampliar os efeitos da punição simbólica desse último e, ao mesmo tempo, contribuir para o aperfeiçoamento da democracia (Peruzzotti & Smulovitz, 2002; Abrucio & Loureiro, 2004). Entretanto, quando os TCs têm que render contas à sociedade, não há tanta contundência em suas ações.

A Figura 48 resume o entendimento dos Conselheiros entrevistados:

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância	
Permeabilidade dos TCs ao Controle Social	O senhor considera o TC, ao qual faz parte, permeável ao controle social?	Sim, é permeável. Porém não apresentou razão objetiva.	66,7 %	
		Não são permeáveis.	33,3 %	
	Que ferramenta de participação ou interação social o senhor acha que falta ao seu TC?	Sabem, mas não conseguiram nominar uma ferramenta.	Melhorar o processo de comunicação.	91,7 %
			Aproximar-se da sociedade.	
			Criação de unidades regionais.	
			Participação efetiva da sociedade nas audiências.	
		Não sabe.	8,3 %	
	Que mecanismos o TC dispõe para que seja permeável ao controle social?	Possibilidade de apresentação de denúncias e Ouvidorias.	75 %	
		Portal da Transparência, transmissões ao vivo das sessões, a realização de reuniões regionais com a sociedade e utilização do WhatsApp.	16,7 %	
		Não possui mecanismo	8,3 %	
	O senhor considera o nível de permeabilidade do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs?	Melhor	25%	
		Intermediário	58,3 %	
Pior		8,3		
Não sabe		8,3		

Figura 48. Percepção pelos Conselheiros quanto à permeabilidade dos Tribunais de Contas ao controle social.

Fonte. Elaborada pelo autor.

5.7.6 Quanto a Outros Fatores

A sexta e última categoria de análise foi constituída por uma pergunta (P14) aberta para que os entrevistados pudessem acrescentar alguma informação não coberta pelas 13 (treze) perguntas anteriores.

Como a pergunta era de resposta facultativa, apenas 66,7 % dos entrevistados (8 de 12) acrescentaram algum tipo de informação. De maneira geral, eles enfatizaram alguns dos temas já tratados e que pareciam importante para eles, como é o caso de E3 que destaca a eficiência da realização de auditorias do processo licitatório em caráter prévio e concomitante e de E9 que defende a ressignificação dos TCs. Em suas palavras:

“[...] Eu gostaria de dizer que, no caso, essa experiência que nós estamos tendo aqui, em Tocantins, fazendo essa fiscalização por intermédio dos procedimentos licitatórios, *a priori* e concomitantes, tem trazido um resultado muito grande, um resultado satisfatório. Às vezes nós somos obrigados a baixar alguma medida cautelar, suspendendo um ato, mas em 95% dos casos eles estão sendo resolvidos sem qualquer atrito com o gestor. Mostrando que ele está errado, ele corrige, isso facilita na prestação de contas.” (E3)

“[...] Eu acho que a maior ênfase, que eu dou, é a reinvenção da atuação, o significado do Tribunal de Contas, qual é a sua relevância perante a sociedade, precisa estar atento a isso. Então, insisto naquele triângulo, de fornecer supervisão, visão e previsão, e melhorar sua conexão com a sociedade, com linguagem simples e objetiva.” (E9)

Houve, ainda, os entrevistados que defenderam mudanças que podem aperfeiçoar o funcionamento dos TCs. Elas vão desde a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas até a definição clara do papel do Ministério Público junto aos TCs. As falas dos entrevistados E4 e E6 são exemplos disso:

“Acho de suma importância a institucionalização do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, que a gente não consegue avançar, mas que é uma coisa que seria importante porque daria mais uma questão de unidade, de sistema de Tribunais de Contas. Eu acho que isso facilitaria a nossa atuação e também seria um ponto importante para o controle social, que qualquer conduta do Tribunal de Contas, poderia ser representada ao Conselho.” (E4)

“Não, eu vou tratar de um assunto totalmente novo do elenco de perguntas, mas ele é inerente ao órgão Tribunal de Contas, mais especificamente o nosso caso, em particular, que ele destoa completamente do resto dos tribunais de contas brasileiros, é o tal do Ministério Público de Contas, que o constituinte, quando consignou isso na Constituição, acho que ele não foi feliz na nomenclatura. Chamar Ministério Público, em especial, poderia ter chamado

Procuradoria junto ao Tribunal de Contas, talvez não tivéssemos esse problema que nós temos hoje. Sem nenhum embargo à função institucional, constitucional do Ministério Público junto aos tribunais, são importantes, sem ele não tem validade as sessões, mas eu acho que precisa haver uma mudança, vindo da própria Constituição, para definir exatamente qual é a posição do Ministério Público junto ao tribunal, porque até agora o que está prevalecendo, pela Constituição, é que eles são órgãos intestinos do tribunal, eles pertencem à organização do tribunal, eles têm suas prerrogativas, sua independência funcional e tudo mais, mas ele é um órgão intestino, só Roraima, só Roraima.

Só que o Pará é meia-boca. O Pará, na verdade, eles não se tornaram independentes, a Constituição recepcionou eles como estavam, entendeu, e o nosso não, o nosso se tornou independente perante a nossa constituição estadual, independência total, total, com lei deles próprias. A lei orgânica do nosso Ministério Público de Contas, ela perde para o Código de Hamurabi, em autoritarismo, tudo, eles podem tudo, sabe? Veja bem, eu não estou querendo estabelecer uma disputa institucional aqui, só que é uma deformação, porque o Ministério Pública de Contas hoje, o nosso, em vez dele nos ajudar, ele causa problema pra gente, o procurador tem autonomia total, pega o processo, pede vistas, fica com ele aí o tempo que quiser.” (E6)

Houve, por fim, o registro da preocupação de um dos entrevistados com o comprometimento como servidores públicos. Em suas palavras:

“Hoje, eu tenho 45 anos, sou Conselheiro, estou aqui há oito anos, sou Conselheiro há seis anos. Hoje, eu falo com base na minha realidade; pode ser que o senhor, na sua realidade, de outros Tribunais, conheça uma coisa muito à frente, muito melhor, e é verdade, enquanto, eu até tenho uma certa depressão, quando eu vou em algumas instituições, encontros, seminários, com outros colegas, e fico vendo os avanços, o pessoal preocupado em equipar a nave espacial deles, e eu aqui preocupado se eu vou inventar a roda ou não, então, isso às vezes é profundamente desestimulante, pra não dizer outra palavra. Hoje, no serviço público, chamam de comprometimento, não sei se eu posso utilizar essa palavra, uma certa beligerância, mas uma certa sinceridade, é fazer valer a importância do cargo, é realmente vestir a sua roupa de homem público; é isso que hoje eu ainda vislumbro faltar em muitos de nós. É isso.” (E5)

Em resumo, pode-se dizer que, de maneira geral, há aceitação e interesse dos TCs subnacionais na criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, matéria constante da Proposta de Emenda Constitucional 22/2017, em tramitação no Congresso Nacional. De acordo com os entrevistados, essa nova estrutura traria unidade com a padronização de atuação do sistema Tribunais de Contas. Talvez pelos problemas relatados com a atuação do Ministério Público de Contas (MPC), a PEC em andamento não altera o

número de vagas para os membros dessa instituição. Ela mantém uma vaga de Ministros para Procuradores do MPC. Por outro lado, a PEC 22/2017 aumenta de 1 (uma) para 3 (três) o quantitativo de vagas destinadas aos auditores substitutos de Ministros, no caso do TCU; e de 1 (uma) para 2 (duas) o quantitativo de vagas destinadas aos auditores substitutos de Conselheiros nos TCs estaduais.

Ao se comparar a PEC 22/2007 com as respostas dadas pelos Conselheiros entrevistados, percebe-se, forçosamente, que não há nenhum interesse em se criar canais efetivos de participação da sociedade no mister dos TCs. Há, nas propostas de modernização, o forte propósito de insulamento dos TCs, quando afasta a função de fiscalização da sociedade e as coloca como um negócio essencialmente de técnicos, ou de políticos de perfil técnicos.

Como se vê, e fazendo-se um paralelo com o arcabouço teórico da democracia, pode-se dizer que a PEC que se quer aprovar se afasta diametralmente dos requisitos de democracia pluralista (Dahl, 1956/1989; 1971/2012) e também da democracia participativa (Pateman, 1970/2003; 1980/1898; Poulantzas, 1973; Held, 1995/2006, dentre outros). Em verdade, a modificação proposta mais se assemelha ou representa a visão schumpeteriana de democracia, na qual a participação do povo se dá apenas no processo eleitoral e, mesmo isso, é vista como secundária, sem muita importância. Desse confronto, pois, não é desarrazoado afirmar a coexistência de instituições de controle ainda pouco democratizadas no interior de um Estado que se declara, ao menos constitucionalmente, como democrático.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Movido pelo entendimento de que o voto não é suficiente para fazer com que representantes eleitos e não eleitos atuem no melhor interesse de seus representados, e de que para tornar o controle social mais efetivo seja necessária a devida aproximação entre a sociedade e as organizações institucionalizadas de controle do Estado – neste caso, os Tribunais de Contas –, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, bem como se esses tribunais atuam de forma a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

Com o intuito de dar resposta ao objetivo geral, ele foi decomposto em três objetivos específicos operacionais: (i) Identificar as principais variáveis ou fatores que possam ser utilizados para avaliar a permeabilidade dos TCs e o auxílio que essas instituições podem oferecer ao exercício do controle social sobre a gestão pública; (ii) Elaborar mapas de similaridades/dissimilaridades com base nas variáveis ou fatores identificados em normas e práticas internacionais, bem como nas normas brasileiras que regulam a transparência fiscal e o acesso à informação pública (LRF e LAI); e (iii) Identificar, por meio de entrevistas, se a permeabilidade ao controle social e o auxílio que os TCs podem oferecer ao exercício do controle social são entendidos como importantes pelas autoridades entrevistadas.

A fim de cumprir o primeiro objetivo específico, identificou-se um conjunto de variáveis que foram compilados em duas grandes dimensões: Permeabilidade ao Controle Social e Mecanismos de Auxílio ao Controle Social. Tais variáveis ou fatores foram extraídos de normas e práticas internacionais formuladas pela INTOSAI, OLASEF, IBP e INICIATIVA TPA, bem como das normas brasileiras LRF e LAI e redundaram em uma matriz com 110 perguntas (Apêndice A).

Entendeu-se, pois, a partir dessas variáveis que a transparência e o acesso à informação dos TCs, a participação cidadã, e a prestação de contas dos TCs à sociedade são fatores/indicadores importantes para a determinação da permeabilidade ao controle social. Da mesma forma, as variáveis transparência e acesso à informação aos trabalhos

empreendidos pelos TCs sobre a administração pública, a disponibilização de mecanismos de auxílio ao controle social e a disponibilização do resultado das ações empreendidas pelos TCs são ferramentas importantes para a análise do potencial auxílio que os Tribunais de Contas podem oferecer à sociedade.

Considerando-se, pois, a Dimensão Permeabilidade ao Controle Social, constatou-se que, em termos de transparência e acesso à informação, todos TCs brasileiros possuem página oficial na internet, porém nem todas elas estavam funcionando no período destinado a coleta de dados. Esse foi o caso das páginas pertencente aos TCE-RR, TCE-MT e TCE-PB. Nos dois últimos casos, após contato telefônico e envio de e-mail foi possível solucionar o problema. No primeiro caso, contudo, não houve resposta aos e-mails enviados e também não se conseguiu contato telefônico. Em entrevista realizada no TCE-RR, os entrevistados chamaram a atenção para problemas com a qualidade do sinal naquela região.

Constatou-se, ainda, que, quase em sua totalidade, os TCs disponibilizam de forma fácil e direta as normas ou documentos que estabelecem suas competências e funcionamento, porém quando se trata da disponibilização de informações sobre as atividades realizadas por suas autoridades (ministros/conselheiros), nenhum dos TCs divulga tais informações. O mesmo vale para disponibilização de informações sobre as autoridades, tais como currículo, formação acadêmica, data de nascimento, telefone e e-mails, dentre outras. Em todos esses casos, quando a informação existe, ela é disponibilizada de forma incompleta.

Quando se trata das informações financeiras dos TCs, há um volume maior de informações. Nesse aspecto, pôde-se constatar a forte influência da LRF e da LAI. De forma geral, os TCs cumprem com os pressupostos de publicização das informações exigidas por essas legislações, porém elas estão ainda distantes de satisfazer os critérios, por exemplo, de acessibilidade, completude das informações, compreensibilidade por público não especialista e a possibilidade de efetuar *download* em vários formatos.

No que se refere à participação cidadã, os TCs brasileiros são completamente opacos. Isto é, embora haja cada vez mais apelo por mais espaços de participação, nenhum TC brasileiro oferece oportunidade ou mecanismo para que a sociedade possa participar efetivamente no processo de designação de ministros/conselheiros; no processo de

elaboração do plano de auditoria ou mesmo de participação durante a realização das auditorias; e no acompanhamento do cumprimento pelos gestores públicos das determinações e recomendações efetuadas. Quando se olha para os canais ou mecanismos de interlocução com a sociedade, basicamente eles se restringem à Ouvidoria.

Já em relação à prestação de contas pelos TCs à sociedade, a pesquisa revelou que poucos TCs disponibilizam sua prestação de contas na internet e, mesmo os que o faz, o conteúdo informacional apresenta baixa compreensibilidade a um público não especialista. Por outro lado, constatou-se que, em quase 50 % dos casos, as contas dos TCs subnacionais são submetidas a julgamento pelo Poder Legislativo, diferentemente do que ocorre no TCU. Outro fato a destacar é que os Relatórios de Atividades (RA), peça de elaboração obrigatória, não foram encontrados em todos os TCs avaliados. Isso pode sugerir duas conclusões: ou os TCs realmente não elaboram o RA, ou eles não o divulgam. Em qualquer caso, os RAs disponibilizados foram considerados claros e compreensíveis. Constatou-se, por fim, deficiência nas estratégias de difusão das informações produzidas pelos TCs.

Pode-se dizer, pois, considerando-se apenas a Dimensão Permeabilidade ao Controle Social, que, isoladamente, o TCU foi o TC considerado mais permeável ao controle social e o que disponibilizou o maior fluxo de informações, tendo atendido 47 dos 78 itens avaliados nessa dimensão, o que representa 62 % do total. Destaca-se, ainda, a boa performance apresentada pelos TCE-PR, TCE-TO e TCMs-PA, com 59 %, 54 % e 53%, respectivamente, que apareceram bem próximos ao TCU.

Ao considerar, por sua vez, a Dimensão Potencial Auxílio ao Exercício do Controle Social, constatou-se que, no que se refere à existência de uma página ou mesmo uma aba, ou guia na internet dedicada especificamente à cidadania, apenas 15 TCs possuem tal ambiente. Mesmo dentre esses TCs, foram encontradas várias informações dispersas pelo site. Na maioria dos TCs, entretanto, essa é a regra, ou seja, as informações estão espalhadas pelo site e o cidadão ou o interessado na informação acaba despendendo uma boa quantidade de tempo para encontrá-la.

No que concerne aos mecanismos desenvolvidos pelos TCs para auxiliar ou facilitar o exercício do controle social, a pesquisa constatou que, basicamente, todos os TCs

possuem uma estrutura institucional de ensino ou treinamento. Esse mecanismo é importante, na medida em que pode atuar capacitando a cidadania para a realização de controle mais eficaz. Entretanto, nem todos os TCs oferecem cursos ou palestras à sociedade. Na maior parte dos casos, os cursos são oferecidos para capacitação dos seus próprios servidores e dos gestores públicos do Poder Executivo. Registra-se, todavia, que 9 (nove) dos TCs avaliados oferecem curso de capacitação aos Conselhos de Políticas Públicas.

Quando se trata de canais ou mecanismos de interlocução com a sociedade, constatou-se que a Ouvidoria, física e pela internet, o Portal da Transparência e o Serviço de Informação ao Cidadão são os principais meios utilizados pelos TCs para interlocução com a sociedade. Contudo, também se identificou, em 3 (três) TCs, a realização de debate/diálogo público; e a existência de canal de rádio ou televisão on-line. Mesmo nesses, em poucos casos os programas são utilizados para veicular e discutir com a sociedade o resultado das ações empreendidas pelos TCs. Em sua grande parte, os programas são utilizados quase que exclusivamente para transmitir as seções realizadas pelos TCs.

Já em relação à divulgação dos resultados das ações empreendidas pelos TCs, constatou-se que, de maneira geral, os TCs não divulgam as contas apresentadas pelos gestores públicos em suas respectivas páginas na internet. Mesmo dentre os poucos que disponibilizam, não é tarefa fácil acessar essas contas. Isso vale também para a disponibilização e acesso ao Parecer Prévio sobre as Contas do Governo; para a disponibilização e acesso à relação dos agentes condenados pelo mau uso de recursos públicos e para os resultados das auditorias realizadas. Constatou-se, ainda, a incompletude das informações disponibilizadas, a baixa compreensibilidade das informações e a restrições de meios para divulga-las.

Olhando-se, por fim, os TCs brasileiros em relação às duas dimensões avaliadas, constatou-se que eles, de maneira geral, ainda estão distantes da permeabilidade desejada para que o controle social seja mais efetivo em seu papel fiscalizador. Também ficou evidenciada a fragilidade dos mecanismos de auxílio ou de facilitação do exercício do controle social sobre a administração pública.

O quadro encontrado, pois, reforça a necessidade de revisão do desenho institucional dos TCs brasileiros para deixá-los mais próximos aos anseios da sociedade por mais espaço de participação. Como se constatou, os TCs permanecem distantes ou mesmo insulados da sociedade. E isso não é interessante nem para essas instituições nem para a sociedade, já que a possibilidade de se diminuir a assimetria informacional entre representantes-representados acaba se tornando um horizonte ainda longo a ser trilhado.

Quando se avalia, para se cumprir o segundo objetivo específico, os mapas perceptuais (de similaridades/dissimilaridades) de permeabilidade e de potencial auxílio dos TCs ao exercício do controle social, a afirmação de que há ainda um bom caminho a ser trilhado nessa direção fica mais evidente.

O baixo grau de similaridades dos TCE-PB, TCE-RJ, TCM-RJ e TCE-RR em relação ao TCU, importando isso dizer, o baixo grau de permeabilidade desses TCs ao controle social, é prova disso. Mas esses tribunais de contas não estão sozinhos, uma vez que, de maneira geral, os TCs possuem dificuldade em se mostrar à sociedade.

Da mesma forma, o mapa perceptual da Dimensão Auxílio revelou que há uma grande dissimilaridade entre os TCs brasileiros e o TCU. Constatou-se que, embora o TCU tenha sido escolhido como parâmetro de comparação, o TCE-PA acabou atendendo a um maior número de itens (22 de 32) em relação ao TCU (21 de 32), o que pode ser indicativo de que a capacidade financeira dos TCs não é fator decisivo e primordial quando se quer atuar para promover um maior inter-relacionamento com a sociedade. Por outro lado, ainda em termos de número de itens observados, 28 dos TCs atenderam a 15 itens ou menos. Dentre esses, 19 TCs atenderam a menos de 9 (nove) itens. Esse fato, possivelmente, pode explicar boa parte das dissimilaridades entre os TCs em termos de oferecimento de mecanismos para auxiliar ou facilitar o controle social sobre a administração pública.

Considerando-se, por fim, as duas dimensões de forma conjunta, apurou-se que, em relação ao TCU, os TCE-TO, TCE-AC, TCE-PA, TCE-AP, TCMs-PA e TCE-AM foram os mais similares em relação ao TCU e, por consequência, mais dissimilares em relação aos demais TCs. Já os TCE-RR, TCE-AL, TCE-RN, TCE-PI e TCE-BA foram identificados como os mais dissimilares em relação ao TCU.

Coincidentemente, os TCs mais similares ao TCU apresentaram maior volume informacional em ambas as dimensões, ou seja, os TCs mais similares ao TCU foram considerados mais permeáveis ao controle social e mais propensos ao auxílio ao exercício desse controle. Já os TCs mais dissimilares apresentaram menor volume informacional e, por consequência, baixa permeabilidade ao controle cidadão e menor propensão ao auxílio ao controle social.

O último objetivo específico consistiu na realização de entrevistas para averiguar como a temática permeabilidade e auxílio ao exercício do controle social é percebida pelos Conselheiros selecionados dos três TCs mais similares e dos três mais dissimilares em relação ao TCU. As entrevistas também tiveram o propósito de, em alguma medida, validar a primeira fase da pesquisa e levantar alguma outra variável ou perspectiva latente não incluída no modelo de análise proposto.

Constatou-se nas entrevistas que, de maneira geral, os Conselheiros possuem uma visão reducionista do papel dos TCs no contexto da democracia brasileira. Para eles, o papel dos TCs é, primordialmente, o de acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Quando se trata da transparência de suas ações, fator importante de auxílio e facilitação do exercício do controle social, para 42 % dos entrevistados o TC do qual é parte é transparente porque disponibiliza suas informações nos respectivos Portais de Transparência. Esse mesmo entendimento fez parte das respostas de outros 33,3 % que declararam seus respectivos TCs com nível intermediário de transparência.

Esse fato é revelador da importância e influência da LRF e da LAI no nível de transparência dos TCs brasileiros. Não obstante esses efeitos, os 34 TCs, basicamente, tentam cumprir apenas a determinação legal de se divulgar determinadas informações da execução orçamentária e financeira. Ou seja, procuram cumprir apenas a formalidade legal, sem, todavia, chegar ao nível de cumprimento dos pressupostos de visibilidade, cognoscibilidade e acessibilidade, descritos por Bobbio (1984). Ou, ainda, para abarcar os níveis de simplicidade e compreensão destacados por Larsson (1988).

A esse desnível entre o que vem a ser transparência para literatura e o quadro encontrado nos TCs, o estamos denominando de Transparência legal incompleta, isto é, o nível de transparência previsto em norma legal vigente, mas que não atingiu a plenitude imaginada pela norma e que está ainda fortemente vinculada à mera publicação das informações. Esse conceito encontra ressonância com o descrito por Heald (2006) como transparência nominal. Isto é, quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão.

Já em relação ao desenho institucional dos TCs brasileiros, a maioria dos Conselheiros entrevistados entende que o desenho deve ser modificado, porém relacionam desenho institucional somente à composição e requisitos para a ocupação de cargos de ministro/conselheiro. Ao se analisar como essa mudança deveria se dar, há quase unanimidade sobre a necessidade da alteração do modelo de partilha entre os Poderes Legislativo e Executivo na escolha de ministro/conselheiro. Para os Conselheiros ouvidos, os critérios de escolha deveriam ser aprimorados e deveria se dar uma maior participação aos técnicos. Essa maior tecnicidade teria o condão de tornar os TCs mais equilibrados. Isso, é claro, sem abrir mão da permanência de políticos na composição dos TCs, porém com maior observância dos critérios técnicos a serem disciplinados na Constituição Federal.

Esses resultados nos levaram a inferir pela baixa propensão à mudança do *status quo* descrito por Pierson 2004; também nos levaram ao clarividente entendimento esposado por Pinho e Sacramento (2009) de que, no Brasil, o novo acaba se adaptando ao velho sem, no entanto, removê-lo por completo mesmo quando o velho seja pernicioso. Isso, no caso dos TCs, parece, ainda, uma realidade.

Em relação à importância do controle social para as atividades desenvolvidas pelos TCs, bem como sobre como os TCs atuam para facilitar ou auxiliar o controle cidadão, identificou-se que todos os Conselheiros entrevistados entendem ser o controle social importante para o papel desempenhado pelos TCs. Tal entendimento, contudo, não significa dizer que os TCs têm atuado de forma a facilitar ou a auxiliar o exercício do controle cidadão. Como se demonstrou, há certa confusão de significados entre transparência e controle social (vide seção 2.6). Isso se torna evidente nas entrevistas quando os entrevistados citam o Portal da Transparência e a possibilidade de apresentação

de denúncias como os meios primordiais de auxílio e facilidade disponibilizados ao controle social pelos TCs.

Essa percepção, por si só, parece despir o controle social de suas reais potencialidades de controle e, por consequência, também acaba mitigando o efeito do alargamento do interstício eleitoral, apontado por autores como Peruzzotti e Smulovitz (2002); e Abrucio e Loureiro (2004). Tal percepção pode, ainda, ter a consequência de mitigar a capacidade de os cidadãos punir ou premiar os mandatários (O'Donnell, 1998), uma vez que o seu nível informacional continuará desequilibrado em relação aos seus representantes, eleitos ou não.

Quanto à permeabilidade dos TCs brasileiros ao controle social, pode-se dizer que, de maneira geral, os TCs não possuem um nível elevado de permeabilidade ao controle social. Ou seja, quando é para se expor os TCs, basicamente, cumprem, ainda que de maneira incompleta, as prescrições normativas previstas na LRF e na LAI. Em termos, portanto, de *accountability*, os TCs ainda não permitem o acompanhamento amplo e fácil das ações que empreendem. Isso, por suposto, impede ou, ao menos, dificulta, o monitoramento do comportamento dessas instituições pelo controle social e, por consequência, pode retardar, se não inviabilizar, ações tendentes a expor e denunciar atos ilegais praticados por essas instituições, ou, ainda, em ativar as operações de outras agências horizontais de controle conforme dispõem Peruzzotti e Smulovitz (2002); e Heald (2006).

Em suma, embora se tenha verificado algum avanço, os TCs brasileiros ainda são impermeáveis ao controle social. Ainda assim, pode-se dizer que parte do caminho já foi percorrido na direção do aperfeiçoamento democrático dessas instituições. A CF/1988, a LRF e a LAI são as pedras angulares que têm fundamentado esse caminho e que permitiram, nesta pesquisa, avaliar o nível de permeabilidade dos TCs.

Notou-se, de maneira geral, esforço dessas instituições para se tornarem visíveis e não apenas abertas; próximas e não distantes da sociedade. Isso é o que vislumbramos: aperfeiçoamentos incrementais, mas que tenham o poder de contribuir para a consolidação e o aprimoramento da democracia brasileira.

Se os meios de auxílio apontados pelos entrevistados são, ainda, incipientes, ou ainda faltem ao controle social brasileiro alguns dos meios diretos destacados por Grau (2000), tais como revogação de mandatos e remoção de autoridades, já contamos com o acesso à informação pública, com o acesso a informações administrativas e com a exigência de prestação de contas como meios, também, imprescindíveis para a eficácia do controle social. É possível vislumbrar, ainda, nesse contexto, a possibilidade de uma maior e verdadeira associação entre o controle social e o controle estatal realizado pelos TCs. Isso, em face do entendimento dos Conselheiros entrevistados sobre a importância da atuação daquele nas ações empreendidas por esse.

Os resultados apontados, inclusive devido às limitações encontradas para a realização deste estudo, sinalizam para uma possível agenda de pesquisa com o intuito de aprofundar os conhecimentos desvelados nesta tese. O primeiro ponto em que se põe ênfase é no confronto entre o entendimento das autoridades (ministros e conselheiros) com o dos técnicos dos TCs do que vem a ser controle social. Será que há coincidência de entendimento, ou os técnicos pensam diferente? Em qualquer caso, como a similitude ou a divergência se materializam no âmbito dos TCs?

Também seria importante contrastar o pensamento da elite burocrática dos TCs com o da sociedade, especialmente com o da sociedade organizada (tais como Amigos Associados de Ribeirão Bonito – Amarríbo; Transparência Brasil; Instituto de Fiscalização e Controle – IFC; Observatório Social do Brasil – OSB), sobre a permeabilidade/impermeabilidade dos TCs. Será que a sociedade organizada vê os TCs como legítimos parceiros para lhe prover informações independentes e para partilhar com ela o controle? O que significa controle social para a sociedade organizada e para os TCs?

Ampliar a pesquisa aqui iniciada para incluir as demais instituições de controle democrático pertencentes ao conceito de *accountability* horizontal (Ministério Público e o Conselho Nacional do Ministério Público; Poder Judiciário e respectivos Conselhos, CNJ, CJF; Instituições de Controle Interno, conforme descrito no artigo 74 da CF/1988, como, por exemplo, a CGU; e o próprio Poder Legislativo) seria outro estudo de relevante importância a ser realizado. Desta feita, para investigar a permeabilidade dessas instituições ao controle social e se elas desenvolvem ou não algum tipo de mecanismo

com vistas a auxiliar ou a facilitar o exercício do controle cidadão sobre a administração pública.

Adicionalmente, sugere-se esse mesmo tipo de pesquisa sobre as projeções dessas instituições no nível subnacional. O conjunto de resultados desse grupo de pesquisa poderá revelar, de fato, o nível de permeabilidade/impermeabilidade e o de democratização das agências de controle democrático ao escrutínio da sociedade, agenda importante se quisermos uma democracia plural e mais participativa.

Acreditamos, pois, termos atingido os objetivos estabelecidos para a pesquisa e termos oferecido resposta capaz ao problema formulado. Entretanto, faz-se necessário registrar algumas limitações do presente trabalho. A primeira delas, se deu pela escolha metodológica de atribuir valor 0 (zero) aos TCs que não permitissem acesso a suas páginas na internet no período de coleta de dados. Essa situação acabou ocorrendo apenas com o TCE-RR e, por essa razão, temos que ter mais cuidado quando nos referirmos a esse TC.

A segunda limitação, diz respeito à técnica de escalonamento multidimensional utilizada. Como se sabe, essa técnica apresenta algumas limitações (i) quanto às dimensões, que podem mudar de acordo com o tempo; (ii) quanto à interpretação das dimensões, pois pode variar de pesquisador para pesquisador, e (iii) quanto ao número de dimensões, que quanto maior o número de dimensões maior a complexidade interpretativa dos dados. Por essa razão é usual a utilização de no máximo 3 (três) dimensões, mas isso pode não ser suficiente para se identificar a estrutura da relação entre os objetos estudados.

Por fim, a terceira e última limitação que se quer destacar e, possivelmente, a mais importante, está relacionada a recursos financeiros para a elaboração da pesquisa. Por essa razão, realizamos apenas 12 entrevistas em 6 (seis) diferentes TCs, o que representa, aproximadamente, 5 % dos Conselheiros e 18 % dos Tribunais de Contas brasileiros entrevistados e abrangidos, respectivamente. Essa limitação, contudo, não comprometeu o resultado da pesquisa, pois todos os entrevistados são autoridades dos respectivos TCs investigados e, por isso, capazes de fornecer um recorte significativo da realidade estudada. Ademais, a realização de entrevistas foi apenas um dos métodos utilizados no presente trabalho.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L., Loureiro, M. R. (2004). *Finanças públicas, democracia e accountability*. In P. R. Arvate, & C. Birdeman (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campos.
- Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (p. 322). Harvard University Press.
- Alves, M. A. (2014). *Social Accountability as an Innovative Frame in Civic Action : The Case of Rede Nossa São Paulo*. International Society for Thirdn-Sector Research, (25), 818–838. <http://doi.org/10.1007/s11266-013-9365-6>
- Andrés, J., & Bonivento, H. (2009). *Problemas institucionales de la participación ciudadana : análisis conceptual y aplicación al caso colombiano*. XXII Concurso Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y Modernización de La Administración Pública, Caracas, Venezuela, 2009.
- Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil*. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109–147). Rio de Janeiro: FGV.
- ARATO, A. *Representação, Soberania Popular e Accountability*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 55-56, 2002.
- Barreto, P. R. C. (2014). *Controle social no Brasil : uma análise contextual*. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ecuador, 11–14.
- Benhabib, S. (1996). *Toward a deliberative model of democratic legitimacy*. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (pp. 67–94). Princeton: Princeton University Press.
- Bentham, J. (2008). *O Panóptico*. (T. Tadeu, Ed.) (2 ed.). Belo Horizonte: Autentica Editora.

- Birkinshaw, P. (2006). *Freedom of information and openness: fundamental human rights*. *Administrative Law Review*, 58(1), 177–218.
- Bobbio, N. (1982/1994). *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força* (3a ed.). (Ferreira, J. Trad.). Brasília: EDUnB.
- Bobbio, N. (1984/2015). *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*. (13a ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bobbio, N. (2000). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus.
- Bobbio, N. (2009/2014). *Qual Democracia?*. Mario, B. (Org.) (3a ed.). (Perine, M. Trad.). São Paulo: Edições Loyola.
- Borg, I., & Groenen, P. J. (2005). *Modern multidimensional scaling: Theory and applications*. Springer Science & Business Media.
- Bravo, M. I. S., & Correia, M. V. C. (2012). *Desafios do Controle Social na Atualidade*. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, (109), 126–150.
- Câmara, L. M. (2003). *Apontamentos Teóricos para Subsídio à Análise no Âmbito dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais*. *Revista de Administração Mackenzie*, 4(1), 73 – 89.
- Campos, A. (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30–50.
- Ceneviva, R. (2006). *Novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. *EnAPG*, 1–17.
- Cervo, A. L; & Bervian, P. A. (1983). *Metodologia científica para uso dos estudantes universitários* (3a ed.). São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- Chiavenato, I. (2003). *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier. 6ª reimpressão.

- Cohen, J., & Rogers, J. (1995). *Associations and democracy*. Londres: Verso.
- Cooley, Charles Horton. (1909). *Social Organization: A Study of the Larger Mind*. New York: Scribner. Retrieved from <https://archive.org/details/socialorganizat00cool>
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. (1891). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. (1934). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. (1937). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. (1946). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. (1967). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Dahl, R. A. (1956/1989). *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Dahl, R. A. (1971/2012). *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: Editora USP.
- De Bonis, D., & Pacheco, R. S. (2010). *Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público*. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 329–362). Rio de Janeiro: FGV.
- Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. (1890). *Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da*

República. In Tribunal de Contas da União. Legislação histórica do TCU (Vol. 1). (Coleção Serzedello Corrêa). Brasília: TCU.

Decreto n. 392, de 8 de outubro de 1896. (1896). *Reorganiza o Tribunal de Contas*. In Tribunal de Contas da União. Legislação histórica do TCU (Vol. 1). (Coleção Serzedello Corrêa). Brasília: TCU.

Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967. (1967). *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) e dá outras providências*. In Tribunal de Contas da União. Legislação histórica do TCU (Vol. 1). (Coleção Serzedello Corrêa). Brasília: TCU.

Dicionário On-line Michaelis (2015). São Paulo: Melhoramentos. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=n1PM>

Dunn, D. D., Uhr, J. (1993). *Accountability and Responsibility*. In Modern Democratic Governments. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. Whashington. D. C., September 2-5.

Emenda Constitucional n. 1 de 1969. (1969). *Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm

Ferreira, A. B. H. (2010). *Novo Dicionário Eletrônico Aurélio*. (5a ed.). Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/dicionario/home.asp>

Ferreira, L. C. L. F. (2002). *Controversias del Control Social :Entre el Constreñimiento y la Cooperación*. Espacio Abierto, 11(4), 587–603.

Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas em pesquisa social*. (5a ed.). São Paulo: Atlas

GOHN, M. G. (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora.

González, A. B. (2014). *Participación ciudadana en la gestión pública: una herramienta para la construcción de espacios subnacionales*. El caso de la Región de Los Ríos, Chile. XIX Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 Nov. 2014, 11–14.

Grau, N. C. (2000). *Responsabilización por el Control Social*. In La responsabilización

en la nueva gestión pública latinoamericana (pp. 269–327). Retrieved from <http://siare.clad.org/siare/innotend/control/control-nc.pdf>

Habermas, Jürgen (1984). Introdução: *delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa*. In: Habermas, Jürgen. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

Habermas, J. (1995). *Três modelos normativos de democracia*. *Lua Nova: Revista de Cultura E Política*. <http://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>

Habermas, J. (1998). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1988/1958). *The Federalist*. (Vol. 43, pp. 29-264). (The Great Books, Encyclopaedia Britannica). The University of Chicago.

Hayek, F. A. (1944/2010). *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. Disponível em <http://www.mises.org.br/files/literature/O%20CAMINHO%20DA%20SERVID%C3%83O%20-%20WEB.pdf>

Hayek, F. A. (1960/2011). *The constitution of liberty: the definitive edition*. Chicago: University of Chicago Press.

Heald, D. (2006). *Vaieties of transparency*. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The key to better governance* (pp. 25–43). New York: Oxford University Press. doi:10.5871/bacad/9780197263839.003.0002

Held, D. (1995/2006). *Modelos of Democracia*. (3 ed.). (Diaz, M. H. Trad.). Madrid: Alianza Editorial.

Hirst, P. (1994). *Associative democracy : new forms of economic and social governance*. Cambridge: Polity Press.

Hollingshead, A. (1941). *The Concept of Social Control*. *American Sociological Review*, 6(2), 217-224. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2085551>.

INCIATIVA TPA. (2011). *Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cueantas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Author. Disponible en

<https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/06/informe-diagnoc3b3stico-sobre-transparencia-participac3b3n-ciudadana-y-rendicic3b3n-de-cuentas-de-las-efs.pdf>

INCIATIVA TPA. (2013). *Estudio sobre Entidades Fiscalizadoras de Nivel Subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*. Buenos Aires, Argentina: Author. Disponible en <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/Informe-regional-sobre-indicadores-de-TPA.pdf>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Estado, instituições e democracia. Accountability e Controle Social na Administração Pública Federal*. (Vol. 2, pp. 185-210) Brasília: Ipea.

International Budget PartnerShip. (IPB). (2015). *Open Budget Survey 2015*. Retrieved from: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

Janowitz, M. (1975). *Sociological Theory and Social Control*. American Journal of Sociology. University of Chicago Press. 81(1), 82–108.

Kruskal, J. B. (1964). Multidimensional scaling by optimizing goodness of fit to a nonmetric hypothesis. *Psychometrika*, 29(1), 1-27

Larsson, T. (1998). *How open can a government be? The Swedish experience*. In V. Deckmyn & I. Thomson (Eds.), *Openness and transparency in the European Union* (p. 169). Maastricht, Netherlands: European Institute of Public Administration.

Lei n. 156, de 24 de dezembro de 1935. (1935). *Regula o funcionamento do Tribunal de Contas (Lei Orgânica)*. In Tribunal de Contas da União. Legislação histórica do TCU (Vol. 1). (Coleção Serzedello Corrêa). Brasília: TCU.

Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949. (1949). *Reorganiza o Tribunal de Contas (Lei Orgânica)*. In Tribunal de Contas da União. Legislação histórica do TCU (Vol. 1). (Coleção Serzedello Corrêa). Brasília: TCU.

Lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990. (1990). *Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm.

- Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. (1993). *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm.
- Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 (2000). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. (2011). *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C.; Moraes, T. C. (2009). *Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772.
- Loureiro, M. R. (2009). *Interpretações contemporâneas da representação*. Revista Brasileira de Ciência Política, 1, 63–93.
- Macpherson, C. B. (1977/1978). *Life and times of liberal democracy*. Ontario: Oxford University Press.
- Mainwaring, S., Welma, C. (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- Manin, B. (1987). *On Legitimacy and Political Deliberation*. *Political Theory*, 19(3), 338–368. doi:10.1177/0090591787015003005.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). *Elections and Representation*. In Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.) *Democracy Accountability And Representation* (pp. 29-54). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marconi, M. A., Lakatos, E. M. (2006). *Fundamentos de Metodologia Científica*. (6a ed.). São Paulo: Atlas.

- Marôco, J. (2014). *Análise Estatística com Utilização do SPSS* (6a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Medeiros, A. K. D.; Crantschaninov, T. I., & Silva, F. C. (2013). *Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais*. *RAP - Revista de Administração Pública*, 47(3), 745–775. <http://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300010>.
- Michels, R. (1915/2001). *Political Parties* (p. 380). Ontario: Batoche Books.
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. Londres: Parker, Son, and Bourn.
- Minayo, M. C. (2008); Deslandes, S. F.; Gomes, R. (org). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. (27 ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Moisés, J. L. (1995). *Os Brasileiros e a Democracia: Bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática S.A.
- Moreno, E., Crisp, B. F., Shugart, M. S. (2003). *The accountability deficit in Latin America*. In: Mainwaring, S., Welma, C. (Eds). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- Mosca, G. (1896/1939). *The Ruling Class*. Connecticut: Greenwood.
- Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In V. P. COELHO & M. NOBRE (Eds.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 21–40). São Paulo: Editora 34.
- Nolan Committee. (1995). *First Report of the Committee on Standards in Public Life*. Retrieved from <http://www.public-standards.gov.uk/>
- Nozick, R. (1974/2011). *Anarquia, Estado e Utopia*. (Santos, F. Trad.). São Paulo: Martins Fontes.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Revista Lua Nova*, 44, 27–54. São Paulo: Cedec.

Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI). (1977). *La Declaración de Lima*. Disponible en http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf

Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2009). *Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas*. Disponible en http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/Downloads/2_regional_working_groups/olacefs/Declaraci%C3%B3n_de_Asunci%C3%B3n_S_and_P.pdf

Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2014a). *Guía para la implementación de los principios sobre Rendición de Cuentas de la Declaración de Asunción*. Disponible en <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.31.pdf>

Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2014b). *Generando un terreno común para el fortalecimiento del control institucional: Guía para la Rendición Pública de Cuentas de las EFS a la ciudadanía*. Disponible en <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.2.pdf>

Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS). (2015). *Carta Constitutiva OLACEFS*. Disponible en <http://www.olacefs.com/carta-constitutiva-olacefs-2/>.

Pareto, V. (1979/2008). *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. New Brunswick (U.S.A) and London: Transaction Publishers.

Pateman, C. (1970/2003). *Participation and Democratic theory*. In Dahl, R. A., Shapiro, I., Cheibub, J. A. (Eds.) *The Democracy Source Book*. Cambridge: MIT Press.

Pateman, C. (1980/1989) *The Civic Culture: A Philosophic Critic*. In Gabriel A. Almond; Sidney Verba. *The Civic Culture Revisited*. United States of America. SAGE Publications.

Pereira, L. C. B. (2009). *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da administração pública*. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control*. In Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (Eds.). *Controlando la Política* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Pinho, J. A. G. De, & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368. doi:10.1590/S0034-76122009000600006.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkley: University of California Press.
- Pitkin, H. F. (1989/2006). *Representação: palavras, instituições e idéias*. *Lua Nova*, 67, 15–47.
- Poulantzas, N. (1973). *Poder Político e Classes Sociais* (p. 354). São Paulo: Martins Fontes.
- Ross, E. A. (1901). *Social Control: A Survey of the Foundations of Order*. New York: Macmillan. Retrieved from <https://archive.org/details/socialcontrolas04rossgoog>.
- Rousseau, J. J. (1762/1996). *Do Contrato Social* (3a ed.). (Danesi, A. P., Trad.). São Paulo: Martins Fontes.
- Santana, C. L. A. (2014). *Mecanismos de participación ciudadana, para la planificación y evaluación de la gestión pública*. XIX Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 Nov. 2014, 11–14.
- Schumpeter, J. A. (1942/1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (p. 487). Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura.
- Sell, C. E. (2006). *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Souza, M. C. C. (1976). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1946)*. Editora Alfa-Ômega.

- Speck, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Teixeira, M. A. C. (2014). *Tribunais de Contas e Democracia no Brasil: articulações com controle social*. Trabalho apresentado ao V Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, España.
- Thompson, F. M. L. (1981). *Social Control in Victorian Britain*. *The Economic History Review*, XXXIV(2), 189 – 208. <http://doi.org/10.2307/2595241>
- Urbinati, N. (2006). *O que torna a representação democrática? Lua Nova: Revista de Cultura E Política*, (67). doi:10.1590/S0102-64452006000200007.
- Vergara, S. C. (2000). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- Vilani, C. (1999). *Democracia antiga e democracia moderna*. *Cadernos de História*, 4(5), 37-42.
- Weber, M. (1967/2013). *Ciência e Política: duas vocações*. (18a ed.). (Leonidas, H., Octany, S. M., Trads.). São Paulo: Cultrix.
- World Bank (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington: The World Bank, Social Development Paper, 76.
- World Bank (2005). *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington: The World Bank, Social Development Paper, 82.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.
- Young, I. M. (2001). *Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa*. In: Souza(Org.) *Democracia Hoje*, Editora da UnB.
- Zuccolotto, R. (2014). *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Retrieved from <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/>.

APENDICES

APÊNDICE A – Formulário para elaboração do mapa de permeabilidade e de auxílio ao controle social pelos Tribunais de Contas brasileiros.

Codificação da Resposta: 1 - Sim (presente) 0 - Não (ausente)		Tribunais de Contas Brasileiros																																			
Dimensão Permeabilidade ao Controle Social																																					
TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO		Norte								Nordeste										Centro-Oeste					Sudeste					Sul							
	1.1 Página na internet como ferramenta de acesso à informação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34		
1	O TC dispõe de página eletrônica oficial na internet?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	O TC indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, para esclarecimentos quanto à sua página na internet?	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1.1 Atualização																																					
3	O conteúdo dos documentos/informações disponibilizado na página na internet dos TC é atualizado (notícias, relatórios de auditoria/fiscalização e resoluções/acórdão)?	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1.1.2 Navegabilidade																																					
4	A página na internet do TC incorpora ferramentas para facilitar a navegabilidade (mapa da página, informação classificada em guias, buscadores de informações, ícones diferenciados para disponibilização de informações à sociedade, links para outros portais e formato atraente)?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
1.1.3 Interatividade																																					
5	A página na internet dos TC incorpora ferramentas ou aplicações interativas a fim de gerar intercâmbio com o cidadão (fóruns virtuais, pesquisas virtuais, perfis no facebook/twitter/redes sociais e Blog de intercâmbio com a cidadania) preferencialmente em tempo real?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
6	O TC adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (por exemplo: barra de acessibilidade, contendo os recursos de acessibilidade disponíveis, tais como: leitores de tela, teclados virtuais, ampliadores de tela, reconhecedores de voz, teclas de atalho disponíveis etc.)?	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	
1.1.4 Conteúdo																																					
7	A página na internet dos TC disponibiliza informações sobre sua identidade institucional (missão, funções, autoridades, normas que estabelecem sua competência)?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Continua...

Continuação...

39	O TC disponibiliza o Edital de licitação?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0		
40	O TC disponibiliza o tipo e a modalidade de licitação realizada?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
41	O TC disponibiliza o resultado da licitação, bem como identifica o vencedor do certame licitatório?	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1		
42	O TC disponibiliza os contratos que firma para aquisição de bens e serviços?	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0			
43	O TC divulga os dados referentes à pessoa física ou jurídica beneficiária do(s) pagamento(s) efetuado(s) em razão do fornecimento de bens ou serviços?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1			
44	O TC divulga quadrimestralmente (até trinta dias após o encerramento) o seu Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
45	O RGF contém todos os demonstrativos exigidos pelo art. 55 da LRF, com respectivos detalhamentos (comparativos da despesa total com pessoal e medidas a adotar quando ultrapassar qualquer dos limites)?	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
46	No RGF do último quadrimestre, são divulgados os demonstrativos que demonstram o montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, a inscrição despesas em restos a pagar e a declaração de que adotou as medidas corretivas, quando for o caso?	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
47	O acesso à informação financeira e orçamentária é realizado de forma rápida e simples?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0		
48	As informações disponibilizadas pelo TC sobre sua gestão financeira e orçamentária são completas, isto é, possuem explicações e esclarecimentos sobre os números e valores apresentados?	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
49	As informações disponibilizadas pelo TC sobre sua gestão financeira e orçamentária são claras e compreensíveis a um público não especialista, ou seja, não é apenas um conjunto de tabelas, gráficos e quadros redigidos em uma linguagem técnica?	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
50	As informações disponibilizadas pelo TC sobre sua gestão financeira e orçamentária podem ser obtidas e/ou baixadas (download) em vários formatos (.txt, .csv, .rtf, .xls etc.), e não apenas no formato .pdf?	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0		
2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ																																					
2.1 Participação cidadã na designação de ministros e conselheiros dos TC																																					
51	O TC disponibiliza informação à sociedade sobre a existência de cargos vagos de ministros ou conselheiros?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
52	O TC disponibiliza informações sobre o processo de preenchimento dos cargos vagos de ministros ou conselheiros do TC?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
53	O TC disponibiliza informações sobre as exigências legais mínimas necessárias aos pretendentes ao cargo de ministros ou conselheiros?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Continua...

Continuação...

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO TC À SOCIEDADE																																	
3.1 Prestação de Contas/Relatório de atividades																																	
69	O TC disponibiliza a prestação de contas de sua gestão em sua página na internet?	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0		
70	As informações contidas na prestação de contas elaborada e disponibilizada pelo TC são compreensíveis a um público não especialista?	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	
71	A prestação de contas do TC é disponibilizada à sociedade por outros meios de comunicação que não sua página na internet (por exemplo, mídia, audiência pública, rádio, televisão, internet etc.)?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
72	O TC disponibiliza algum mecanismo ou espaço de participação para que a sociedade possa avaliar a sua prestação de contas?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
73	A prestação de contas do TC é julgada por algum ator que não o próprio TC (por exemplo, pelo respectivo Poder Legislativo ou por conselho da sociedade civil)?	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1		
74	O TC elabora trimestral e anualmente relatório das atividades que desenvolve?	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	
75	As informações contidas no relatório de atividades elaborado pelo TC são compreensíveis a um público não especialista?	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	
76	O relatório de atividades do TC é apresentado à sociedade por diferentes meios de comunicação (por exemplo, mídia, audiência pública, rádio, televisão, internet etc.)?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
77	O relatório de atividades do TC é submetido ao respectivo Poder Legislativo?	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	
78	O TC divulga o resultado de inspeções, auditorias ou outro tipo de fiscalização que tenha sofrido por algum ente (Por exemplo, revisão de pares, fiscalizações realizadas pelo controle interno ou pela corregedoria)?	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0		
DIMENSÃO MECANISMOS DE AUXÍLIO AO CS																																	
1. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO																																	
1.1 Páginas na Internet dedicadas à Cidadania																																	
79	O TC dispõe de página eletrônica/guia na internet dirigida especificamente à sociedade?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
80	A página/guia na internet do TC destinada à cidadania disponibiliza informações sobre os órgãos e instituições sob sua jurisdição (por exemplo, históricos de fiscalização a que foram submetidos, como foram julgados etc.)?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
81	As informações disponibilizadas pelo TC (na página/guia dedicada ao cidadão), em decorrência das fiscalizações que realiza, são acessíveis automaticamente, não necessitando de solicitação formal?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1

Continua...

Continuação...

2. MECANISMOS DE AUXÍLIO AO CONTROLE SOCIAL																																
2.1 Capacitação da cidadania para o controle																																
82	O TC oferece cursos/palestras a distância ou presencial destinados a capacitar a sociedade no controle da coisa pública?	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	
83	O TC ofereceu ao menos um curso por ano, a distância ou presencial, nos últimos três anos (2016, 2015 e 2014) à sociedade?	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
84	O TC desenvolve cartilhas, apostilas, manuais etc. para capacitação da sociedade em temas do controle?	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
85	As cartilhas, apostilas, manuais etc. desenvolvidas pelo TC para capacitação da sociedade são disponibilizadas em sua página internet e podem ser facilmente acessadas e baixadas?	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
86	O TC oferece treinamento, a distância ou presencial, aos diversos conselhos de políticas públicas com fins de capacitá-los ao exercício de sua missão?	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1
87	O TC ofereceu ao menos um treinamento por ano, a distância ou presencial, nos últimos três anos (2016, 2015 e 2014) com a finalidade de capacitar conselheiros de políticas públicas?	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1
88	O TC possui alguma estrutura institucional de ensino ou treinamento?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
2.2 Canais de interlocução com a sociedade																																
89	O TC realiza Debate/Diálogo Público para discutir temas de interesse com a sociedade?	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
90	O TC dispõe de Programa ou canal de televisão para divulgação dos trabalhos realizados?	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	
91	O TC dispõe de Programa de rádio para divulgar os trabalhos realizados?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	
92	O TC dispõe de Ouvidoria institucionalizada para receber denúncias e informações da sociedade?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	
93	O TC dispõe de Ouvidoria online para receber denúncias e/ou informações da sociedade?	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
94	O TC dispõe de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) onde a sociedade pode solicitar informações que não estejam disponibilizadas?	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1
95	Os canais eletrônicos de interlocução com a sociedade permitem algum diálogo ou feedback ao solicitante da informação ou ao denunciante?	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS																																
3.1 Processo de contas																																
96	O TC disponibiliza as contas prestadas pelos gestores públicos em sua página na internet?	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
97	A prestação de contas dos órgãos/entidades públicas disponibilizada pelo TC é acessada de forma fácil?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	

Continua...

APÊNDICE B – Protocolo para realização da coleta de dados.

Este protocolo de pesquisa tem duplo objetivo: (i) explicar onde e como ocorrerá a coleta de dados; e (ii) explicar como as perguntas devem ser respondidas.

1. Informações Gerais:

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros (TCs) ao controle social, bem como se essas instituições atuam de forma a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

Para tanto a pesquisa foi dividida em duas fases: teórica e empírica. A pesquisa empírica, por sua vez, está subdividida também em duas fases: (i) elaboração do mapa de permeabilidade e auxílio dos TCs brasileiros (mapa de similaridade/dissimilaridades); e (ii) realização de entrevistas com autoridades dos 3 TCs mais similares e 3 TCs mais dissimilares.

Com base na revisão de literatura e na pesquisa documental realizada *a priori*, chegou-se a um conjunto de indicadores que foi segregado em duas grandes dimensões e seis subdimensões. Esses indicadores foram tomados como parâmetros para a elaboração de um formulário de perguntas as quais se converterão em observações para fins da construção do mapa perceptual. A Figura 1 especifica as dimensões e subdimensões.

Dimensões	Subdimensões
Permeabilidade ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação
	Participação Cidadã
	Prestação de Contas pelo TC à Sociedade
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação
	Auxílio ao Controle Social
	Resultado das ações empreendidas pelo TC

Figura 1. Dimensões e Subdimensões dos Indicadores

A primeira dimensão visa a verificar se os TCs brasileiros são permeáveis ao controle social. Dessa forma, buscar-se-á evidenciar o arranjo institucional e o desempenho desses Tribunais do ponto de vista interno, ou seja, trata-se da prestação de contas desses Tribunais à sociedade.

A segunda dimensão, por sua vez, tem o objetivo de aferir as facilidades que os TCs disponibilizam para auxiliar o exercício do controle social sobre a administração pública,

bem como o resultado das ações empreendidas por esses tribunais sobre os órgãos e entidades a eles jurisdicionados.

1ª Fase: Elaboração do mapa de permeabilidade

A fim de operacionalizar a construção do mapa perceptual, elaborou-se um conjunto de perguntas que contempla cada uma das dimensões e subdimensões. A Figura 2 detalha a quantidade de perguntas por dimensão e subdimensão:

Dimensões	Perguntas	Sudimensões	Perguntas
Permeabilidade ao Controle Social	78	Transparência e Acesso à Informação	50
		Participação Cidadã	18
		Prestação de Contas pelo TC à Sociedade	10
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	32	Transparência e Acesso à Informação	3
		Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	14
		Resultado das ações empreendidas pelo TC	15
Total	110		110

Figura 2. Número de perguntas por Dimensão Subdimensão

Como se verifica no Quadro 2, o formulário de observação elaborado para a pesquisa é composto por 110 perguntas, sendo que aproximadamente 71% se referem à dimensão permeabilidade e 29%, aproximadamente, à dimensão Mecanismos de Auxílio. Ou seja, cada pergunta se converte em 1 (um) ponto de observação, totalizando-se 110 observações por TC, resultando em 3.740 observações para a construção do mapa de dissimilaridades (34 TCs x 110 observações). A Figura 3 discrimina as perguntas por Dimensão e Subdimensão.

Dimensões	Sudimensões	Perguntas
Permeabilidade ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação	1 a 50
	Participação Cidadã	51 a 68
	Prestação de Contas pelo TC à Sociedade	69 a 78
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	Transparência e Acesso à Informação	79 a 81
	Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	82 a 95
	Resultado das ações empreendidas pelo TC	96 a 110

Figura 3. Discriminação das perguntas por Dimensão e Subdimensão

2. Onde, como e quando ocorrerá a coleta de dados da primeira fase

Nesta primeira fase, os dados necessários para a realização da pesquisa serão obtidos diretamente da página na *internet* de cada um dos 34 TCs brasileiros. O início da segunda fase (realização das entrevistas) dependerá da conclusão do mapa perceptual. Com esse mapa será possível saber quais os TCs serão escolhidos para a segunda fase.

3. Estrutura de respostas às perguntas (como as perguntas devem ser respondidas)

Todas as perguntas estão estruturadas de forma similar. Ou seja, tratam-se de perguntas diretas que terão uma resposta dicotômica sim ou não. Para fins da construção do mapa de dissimilaridades, a resposta sim será registrada com o valor 1 na quadricula respectiva, significando a presença do item observado. A resposta não, por sua vez, será registrada com o valor zero na respectiva quadricula, significando a ausência do item.

Possibilidades de Resposta	Significado
1	Sim, presença do item
0	Ausência do item

Figura 4. Possibilidades de Resposta

Durante a coleta de dados, deve-se, além de atribuir valor a cada observação, registrar todas as observações importantes para a pesquisa, tais como, dificuldades encontradas para acesso à informação, página fora do ar ou inexistente, demora para acesso à página etc. Adicionalmente, para garantir a fidedignidade da coleta, cada página consultada deverá ser capturada e armazenada para consultas futuras. O software utilizado para captura das páginas será o Zotero, um assistente de pesquisa pessoal disponibilizado por <https://www.zotero.org/>.

A coleta de dados da primeira fase será realizada diretamente na página na internet do TC, no período compreendido entre 19 de dezembro de 2016 e 30 de janeiro de 2017. Caso a página do TC não esteja funcionando por algum motivo no dia da coleta de dados, serão realizadas novas tentativas nos dias subsequentes até que se consiga acesso. Essas tentativas serão realizadas até a data limite estabelecida para o encerramento da coleta de dados (30/1/2017). Finalizado o período de coleta de dados sem o consequente acesso à página web do TC, ser-lhe-á atribuído valor 0 (zero) às 110 observações. Enfatiza-se, por oportuno, que todas as informações devem estar disponibilizadas na página web do TC. Assim, não se considerará informações que estejam disponibilizados em páginas de outras

instituições, como por exemplo, links que levem a portais da transparência do Poder Executivo para fins de cumprimento do estabelecido pela LRF ou LAI.

Embora as respostas às perguntas seguem o formato 0 ou 1, para o registro desses respectivos valores, deve-se observar as seguintes explicações, previamente ao registro das observações:

Dimensão: Permeabilidade ao Controle Social

Subdimensão: Transparência e Acesso à Informação

1.1 Página na internet como ferramenta de acesso à informação

As questões 1 a 8 pretendem avaliar a página na internet dos TCs quantos aos aspectos de atualização, navegabilidade, interatividade e conteúdo.

Perguntas:

1. O TC dispõe de página eletrônica oficial na internet?
2. O TC indica local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, para esclarecimentos quanto à sua página na internet?

1.1.1 Atualização

A **atualização** está relacionada à periodicidade dos conteúdos disponibilizados na referida página. Esses conteúdos são, para fins desta pesquisa: (i) notícias, (ii) relatórios de auditorias/fiscalização e (iii) Resoluções/Acórdãos. A lógica para análise é: a proximidade da data de disponibilização da informação com a data de sua elaboração. A aferição da atualização dos conteúdos disponibilizados será realizada a partir da consulta de notícias, resoluções e relatórios de auditoria/fiscalização. Assim para responder à pergunta 3 (três), **os três documentos devem estar atualizados para que seja atribuído valor 1 (um)**. Caso contrário, será atribuído valor 0 (zero). A não disponibilização de algum dos conteúdos a serem analisados será considerada como não atualizada.

Pergunta:

3. O conteúdo dos documentos/informações disponibilizado na página na internet dos TC é atualizado (notícias, relatórios de auditoria/fiscalização e resoluções/acórdãos)?

1.1.2 Navegabilidade

A navegabilidade diz respeito ao uso pelo TC de aplicações virtuais e ferramentas que facilitam a consulta à sua página na internet. Para tanto, deve-se verificar se a página web dos TC dispõe de, por exemplo, (i) mapa da página, (ii) informação classificada em guias, (iii) buscadores de informações, (iv) ícones diferenciados para a disponibilização de informações à sociedade, (v) links a outros portais vinculados aos serviços desenvolvidos pelo TC (instituições públicas, outras instituições de controle etc.), (vi) formato atraente para disponibilização da informação (letras grandes, cores atrativas, destaque para temas mais consultados). Para que seja atribuído **valor 1 (um)** à pergunta 4 (quatro) **será necessário que o TC possua ao menos 4 das ferramentas** descritas. Caso contrário, será atribuído valor 0 (zero).

Pergunta:

4. A página na internet do TC incorpora ferramentas para facilitar a navegabilidade (mapa da página, informação classificada em guias, buscadores de informações, ícones diferenciados para disponibilização de informações à sociedade, links para outros portais e formato atraente)?

1.1.3 Interatividade/Acessibilidade

A interatividade se refere ao uso de aplicações, ferramentas virtuais, serviços oferecidos via internet (tais como, (i) fóruns virtuais, (ii) pesquisas virtuais, (iii) perfis no facebook, twitter/redes sociais, (iv) blog de intercâmbio com a cidadania etc.) pelo TC que permitem contato e interação com a sociedade em tempo real, bem como acessibilidade a pessoas com algum tipo de deficiência. Assim, para que seja atribuído **valor 1 (um) à pergunta 5 (cinco)**, será necessário que o TC **possua ao menos 3 das ferramentas descritas**. Caso contrário, será atribuído valor 0 (zero). Já para se atribuir **valor 1 (um) à pergunta 6**, o TC terá que disponibilizar **ao menos dois dispositivos** de acessibilidade (por exemplo, (i) Leitores de tela, (ii) teclados virtuais, (iii) ampliadores de tela, (iv) reconhecedores de voz, etc.).

Acessibilidade na web é a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, a participação e a contribuição, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, em sites e serviços disponíveis na web, por qualquer indivíduo, independentemente de sua capacidade motora, visual, auditiva, intelectual, cultural ou social, a qualquer momento, em qualquer local e em qualquer ambiente físico ou computacional e a partir de qualquer dispositivo de acesso (W3C

Brasil, Cartilha Acessibilidade na web, 2013, disponível em <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.pdf>).

Perguntas:

5. A página na internet dos TC incorpora ferramentas ou aplicações interativas a fim de gerar intercâmbio com o cidadão (fóruns virtuais, pesquisas virtuais, perfis no facebook/twitter/redes sociais e Blog de intercâmbio com a cidadania) preferencialmente em tempo real?

6. O TC adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (por exemplo: barra de acessibilidade, contendo os recursos de acessibilidade disponíveis, tais como: leitores de tela, teclados virtuais, ampliadores de tela, reconhedores de voz, teclas de atalho disponíveis etc.)?

1.1.4 Conteúdo

O **conteúdo** se refere à integralidade das informações disponíveis na página da **internet** do TC e que são considerados de relevância para a transparência da entidade e para o exercício do controle pela sociedade. Tais informações estão divididas em dois tipos: informações sobre a identidade institucional do TC; e documentos relevantes disponibilizados à sociedade. No primeiro caso (**pergunta 7**), as informações são referentes a (i) missão, (ii) funções, (iii) autoridades e (iv) normas que estabelecem a competência dos TC. No segundo caso (**pergunta 8**), foram considerados como documentos relevantes os (i) planos de fiscalização, (ii) relatórios de auditorias/fiscalizações, (iii) informações sobre gestores com contas julgadas irregulares, (iv) normas que regem o funcionamento dos TCs, internas e externas (leis, etc.). Em ambas as perguntas, para que se atribua **valor 1, o TC terá que disponibilizar ao menos 3 (três)** das informações requeridas. Caso contrário, será atribuído valor 0 (zero).

Perguntas:

7. A página na internet do TC disponibiliza informações sobre sua identidade institucional (missão, funções, autoridades, normas que estabelecem sua competência)?

8. A página na internet dos TC disponibiliza informações sobre atividades de interesse público relevantes (plano de fiscalização, relatório de auditoria/fiscalização, informações

sobre gestores com contas julgadas irregulares pelo TC, normas que regem o funcionamento do TC)?

1.2 Disponibilidade e qualidade da informação

As questões 9 a 50 aprofundam a avaliação do conteúdo das informações relevantes, segundo sua disponibilidade e qualidade. Assim, serão avaliadas as informações sobre: (i) a identidade institucional do TC (ii), o ciclo de auditoria/fiscalização; (iii) as autoridades que compõem o TC (ministros, conselheiros e respectivos substitutos); (iv) e sobre a gestão financeira e orçamentária. Todas essas informações serão aferidas segundo sua possibilidade de acesso, sua gratuidade ou não de obtenção, sua facilidade, sua qualidade, e tempo de acesso.

A possibilidade de acesso se refere à possibilidade de acesso direto pela sociedade às informações de seu interesse, isto é, o TC deve possibilitar acesso à suas informações mediante procedimentos simples que não demandem grandes dificuldades e não inviabilizem sua obtenção.

Facilidade, vide explicação anterior quanto a procedimentos simples.

A qualidade se refere à completude, à integridade, à clareza e à compreensibilidade da informação disponibilizada. Isto é, a informação deve ser disponibilizada de forma completa, e não mero resumo ou resumo executivo. A integridade se refere à qualidade da informação não modificada. Clareza se refere à forma como a informação é elaborada, isto é, a informação é redigida de maneira fácil sem a utilização excessiva de linguagem técnica e pouco acessível. A compreensibilidade, por fim, está relacionada à possibilidade de a informação ser entendida por um público não especializado.

Plano de Auditoria/Fiscalização: plano desenvolvido pelo TC que contempla as atividades de auditoria/fiscalização que serão executadas no ano seguinte ao de sua elaboração.

Auditoria/Fiscalização: processo sistemático de exame ou verificação que o TC realiza nos Órgãos e Entidades sob a ele jurisdicionado.

Resoluções/Acórdãos: Forma de decisão dos julgamentos proferidos pelos TC em processos de auditoria/fiscalizações (auditoria operacional, financeira, conformidade, prestação de contas etc.)

Relatório de Auditoria/Fiscalização: documento elaborado pelo auditor do TC que reúne informações e evidências da auditoria/fiscalização. O relatório de auditoria compõe o processo de auditoria que será julgado posteriormente pelo TC.

Relatório de Gestão Fiscal (RGF): Instrumento de transparência da gestão fiscal do órgão ou entidade pública dependente, previsto no artigo 48 e 54 da LRF.

1.2.1 Informação Institucional do TC

Perguntas:

9. Os documentos ou normas que estabelecem as competências do TC (por exemplo, Constituição, Lei orgânica, e Regimento Interno) são acessadas de forma fácil e direta?

10. O TC disponibiliza acesso fácil às normas que regulam seu funcionamento interno?

11. O TC disponibiliza acesso fácil sobre as atividades institucionais (palestras, congressos, cursos, reuniões etc.) que seus dirigentes participam (ministros/conselheiros)?

12. O TC disponibiliza acesso fácil ao seu organograma, identificando a estrutura hierárquica da instituição?

13. O TC disponibiliza acesso fácil a agenda das autoridades (ministros, conselheiros e respectivos substitutos)?

14. A informação institucional é acessível automaticamente, não necessitando de solicitação formal?

15. A informação disponibilizada pelo TC é completa, clara e de fácil compreensão?

16. A informação institucional disponibilizada (missão, funções, autoridades, normas que estabelecem sua competência etc.) pelo TC é atualizada?

1.2.2 Informação sobre o ciclo de auditoria: divulgação do plano de auditoria

Perguntas:

17. O TC divulga e disponibiliza o seu plano de auditoria (fiscalização) à sociedade?

18. O Plano de auditoria/fiscalização é atualizado, ou seja, a informação é disponibilizada antes de sua execução?

19. As informações constantes no plano são compreensíveis a um público não especialista, ou seja, possui tabelas, gráficos, quadros e uma linguagem fácil e não técnica?

20. O Plano de auditoria/fiscalização é completo, com informações sobre os órgãos, programas, áreas a auditar e respectivos prazos?

21. As informações sobre o ciclo de auditoria/fiscalização são acessíveis automaticamente, não necessitando de solicitação formal?

1.2.3 Informação sobre o pessoal em cargos diretivos (ministros e conselheiros)

Perguntas:

22. O TC disponibiliza informações sobre as autoridades que o compõe (Currículo, viagens, meio de contatos)?

- A questão 22 se refere apenas à disponibilização de informações gerais da autoridade. Ou seja, existência de currículo, informações sobre as viagens que realiza e meios de contatar a autoridade. **Para se atribuir valor 1 a** essa questão, basta que alguma dessas informações estejam disponibilizadas na página do TC na internet. Caso contrário, será atribuído valor 0 (zero)

23. O TC disponibiliza o currículo de todas as autoridades que o compõe (ministros e conselheiros)?

24. O currículo disponibilizado descreve a formação acadêmica da autoridade?

- Para avaliar as perguntas **24 a 26**, deve-se considerar os currículos disponibilizados pelo TC de seus ministros/conselheiros, ou seja, não é necessário a existência de todos os currículos. **Será atribuído valor 1** (um) caso haja a informação requerida em todos os currículos disponibilizados. Caso contrário, será atribuído **valor 0** (zero). Para **avaliar a pergunta 27**, por sua, deve-se considerar que a informação de contato (telefone e e-mail) possa estar disponibilizada fora do currículo. Em qualquer dos casos (no currículo ou fora dele) receberá valor 1 (um) caso as informações requeridas estejam presentes nas disponibilizadas pelo TC.

25. O currículo disponibilizado descreve a trajetória profissional da autoridade (privada e pública)?

26. O currículo disponibilizado contém a data de nascimento da autoridade?

27. O TC disponibiliza telefone de contato e endereço de e-mail de suas autoridades?
28. O TC disponibiliza o salário das autoridades que o compõe (ministros e conselheiro)?
29. O TC disponibiliza informações sobre as viagens nacionais realizadas por seus membros para representar o Tribunal?
30. O TC disponibiliza informações sobre as viagens internacionais realizadas por seus membros para representar o Tribunal?
31. A informação disponibilizada sobre as autoridades do TC é acessível automaticamente, sem necessidade de solicitação?
32. A informação divulgada sobre as autoridades do TC é completa a ponto de permitir à sociedade traçar um perfil profissional de cada uma das autoridades que o compõe?
- **Para atribuir valor 1 (um)** à pergunta 32, o TC deve disponibilizar a informação completa de todas as autoridades (ministros/conselheiros).

1.2.4 Informação sobre a gestão financeira e orçamentária do TC

Perguntas:

33. O TC disponibiliza acesso sobre a informação de sua gestão financeira e orçamentária?
34. O TC disponibiliza informação sobre o orçamento aprovado?
35. O TC disponibiliza informação sobre a execução orçamentária?
36. O TC divulga a Lei de Diretrizes Orçamentárias?
37. O TC disponibiliza informação sobre as licitações que realiza?
38. O TC divulga os dados referentes ao número do correspondente processo licitatório, ao bem que será fornecido ou ao serviço que será prestado?
39. O TC disponibiliza o Edital de licitação?
40. O TC disponibiliza o tipo e a modalidade de licitação realizada?
41. O TC disponibiliza o resultado da licitação, bem como identifica o vencedor do certame licitatório?
42. O TC disponibiliza os contratos que firma para aquisição de bens e serviços?

43. O TC divulga os dados referentes à pessoa física ou jurídica beneficiária do(s) pagamento(s) efetuado(s) em razão do fornecimento de bens ou serviços?
44. O TC divulga quadrimestralmente (até trinta dias após o encerramento) o seu Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?
45. O RGF contém todos os demonstrativos exigidos pelo art. 55 da LRF, com respectivos detalhamentos (comparativos da despesa total com pessoal e medidas a adotar quando ultrapassar qualquer dos limites)?
46. No RGF do último quadrimestre, são divulgados os demonstrativos que demonstram o montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, a inscrição despesas em restos a pagar e a declaração de que adotou as medidas corretivas, quando for o caso?
47. O acesso à informação financeira e orçamentária é realizado de forma rápida e simples?
48. As informações disponibilizadas pelo TC sobre sua gestão financeira e orçamentária são completas, isto é, possuem explicações e esclarecimentos sobre os números e valores apresentados?
49. As informações disponibilizadas pelo TC sobre sua gestão financeira e orçamentária são claras e compreensíveis a um público não especialista, ou seja, não é apenas um conjunto de tabelas, gráficos e quadros redigidos em uma linguagem técnica?
50. As informações disponibilizadas pelo TC sobre sua gestão financeira e orçamentária podem ser obtidas e/ou baixadas (download) em vários formatos (.txt, .csv, .rtf, .xls etc.), e não apenas no formato .pdf?

2. Subdimensão: Participação Cidadã

As perguntas 51 a 68 pretendem avaliar a existência de mecanismos e instâncias de articulação que facilitam o exercício do controle da sociedade sobre os TCs. Dessa forma, será avaliada a existência de canais de participação da sociedade no processo de escolha das autoridades do TC (ministros e conselheiros), no processo de elaboração do programa de auditoria/fiscalização, na participação direta ou indireta na fase de execução das auditorias/fiscalizações, na participação da sociedade no acompanhamento das

recomendações e determinações provenientes das auditorias/fiscalizações realizadas e sobre a existência de canais de atenção ao cidadão.

Da mesma forma que a dimensão anterior, a avaliação dessas informações levará em conta a possibilidade de acesso e a qualidade da informação disponibilizada.

2.1 Participação cidadã na designação de ministros e conselheiros dos TC

Perguntas:

51. O TC disponibiliza informação à sociedade sobre a existência de cargos vagos de ministros ou conselheiros?
52. O TC disponibiliza informações sobre o processo de preenchimento dos cargos vagos de ministros ou conselheiros do TC?
53. O TC disponibiliza informações sobre as exigências legais mínimas necessárias aos pretendentes ao cargo de ministros ou conselheiros?
54. TC divulga ou disponibiliza algum mecanismo ou meio de participação da sociedade no processo de designação das autoridades que o compõe (ministros e conselheiros)?

2.2 Participação cidadã na elaboração do plano de auditoria/fiscalização

Perguntas:

55. O TC convoca a sociedade por diferentes canais para participar da elaboração do seu plano de auditoria/fiscalização?
56. O TC possui e disponibiliza mecanismos para que a sociedade possa apresentar propostas para a elaboração do seu plano de auditoria/fiscalização (por exemplo, e-mail, ouvidoria, formulário eletrônico, página na internet etc.)?
57. A participação da sociedade na elaboração do plano auditoria/fiscalização é formalizada no âmbito do TC?
58. Os mecanismos disponibilizados pelo TC para apresentação de proposta pela sociedade permitem o acompanhamento da proposta apresentada?

2.3 Participação cidadã no processo de auditoria/fiscalização

Perguntas:

59. O TC convoca a sociedade para participar do processo de auditoria/fiscalização?
60. O TC possui e disponibiliza mecanismos para que a sociedade possa enviar informações durante a execução da auditoria/fiscalização?
61. O TC mantém mecanismos formais por meio dos quais a sociedade pode participar em auditoria-fiscalização (enquanto entrevistados, testemunhas etc.)?
62. A participação da sociedade no processo de auditoria/fiscalização é institucionalizada no âmbito do TC?

2.4 Participação cidadã no acompanhamento de recomendações e determinações advindas das auditorias realizadas

Perguntas:

63. O TC discute com a sociedade o resultado e principais achados da auditoria/fiscalização (por meio de reuniões públicas, debates públicos, conferências à imprensa)?

64. O TC convoca a sociedade para realizar o acompanhamento das recomendações e determinações advindas da auditoria/fiscalização?

65. A participação da sociedade no acompanhamento das recomendações e determinações advindas da auditoria/fiscalização realizada é institucionalizada no âmbito do TC?

2.5 Canais de atenção ao cidadão

Perguntas:

66. O TC dispõe de canal institucionalizado para atendimento da sociedade (ambiente físico)?

67. O TC dispõe de pessoal especializado e específico para atendimento ao cidadão?

68. O TC disponibiliza canais de comunicação (e-mail, telefone, ouvidoria, ouvidoria online etc.) para atenção ao cidadão?

3. Subdimensão: Prestação de Contas pelo TC à Sociedade

As perguntas 69 a 78 pretendem avaliar a existência de mecanismos ou meios de responsabilização do TC perante a sociedade. Para responder à pergunta 73 será necessário consultar, além da página web dos TCs, a legislação que rege esses Tribunais.

Prestação de contas se refere aos documentos preparados anualmente pelo TC para julgamento de sua gestão e desempenho operacional. **Relatório de atividades** se refere ao documento elaborado pelo TC para prestar contas ao respectivo Poder Legislativo das atividades desenvolvidas ao longo de um quadrimestre.

3.1 Prestação de Contas/Relatório de atividades

Perguntas:

69. O TC disponibiliza a prestação de contas de sua gestão em sua página na internet?

70. As informações contidas na prestação de contas elaborada e disponibilizada pelo TC são compreensíveis a um público não especialista?

71. A prestação de contas do TC é disponibilizada à sociedade por diferentes meios de comunicação (por exemplo, mídia, audiência pública, rádio, televisão, internet etc.)?

72. O TC disponibiliza algum mecanismo ou espaço de participação para que a sociedade possa avaliar a sua prestação de contas?

73. A prestação de contas do TC é julgada por algum ator que não o próprio TC (por exemplo, pelo respectivo Poder Legislativo ou por conselho da sociedade civil)?

74. O TC elabora trimestral e anualmente relatório das atividades que desenvolve?

75. As informações contidas no relatório de atividades elaborado pelo TC são compreensíveis a um público não especialista?

76. O relatório de atividades do TC é apresentado à sociedade por diferentes meios de comunicação (por exemplo, mídia, audiência pública, rádio, televisão, internet etc.)?

77. O relatório de atividades do TC é submetido ao respectivo Poder Legislativo?

78. O TC divulga o resultado de inspeções, auditorias ou outro tipo de fiscalização que tenha sofrido por algum ente independente (Por exemplo, revisão de pares, fiscalizações realizadas pelo controle interno ou pela corregedoria)?

Dimensão: Mecanismos de Auxílio ao Controle Social

1. Subdimensão: Transparência e Acesso à Informação

1.1 Página na Internet dedicada à sociedade

As perguntas 79 a 81 pretendem avaliar a existência de mecanismos ou meios de comunicação que o TC utiliza para informar à sociedade sobre o desempenho dos órgãos e entidades públicos como consequência de sua atuação.

As mesmas diretrizes e orientações desenvolvidas para as perguntas 1 a 56 devem ser observadas para a coleta de dados desta subdimensão.

Parecer Prévio: parecer técnico emitido pelo TC pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas apresentadas pelo governo. Tal parecer tem por objetivo subsidiar o julgamento das contas dos chefes do Poder Executivo pelo respectivo Poder Legislativo.

- Para se atribuir **valor 1 (um)** à **pergunta 79**, o TC deverá possuir uma página ou Guia específicos que concentre as informações destinadas à sociedade, com a finalidade de facilitar o acesso e, por consequência, o controle. Caso as informações estejam dispersas pela página oficial, será **atribuído valor 0 (zero)**.

Perguntas:

79. O TC dispõe de página eletrônica/guia na internet dirigida especificamente à sociedade?

80. A página/guia na internet do TC destinada à cidadania disponibiliza informações sobre os órgãos e instituições sob sua jurisdição (por exemplo, históricos de fiscalização a que foram submetidos, como foram julgadas as fiscalizações etc.)?

81. As informações disponibilizadas pelo TC (na página/guia dedicada ao cidadão) em decorrência das fiscalizações que realiza são acessíveis automaticamente, não necessitando de solicitação formal?

2. Subdimensão: Auxílio ao Controle Social

As perguntas 82 a 95 pretendem avaliar a existência de mecanismos ou meios que o TC disponibiliza para facilitar ou auxiliar o exercício do controle social sobre a administração

pública. Tais mecanismos ou meios podem variar de um curso de capacitação oferecido pelo TC à sociedade até a disponibilidade de canal de comunicação para oferecimento de denúncias ou encaminhamento de informações.

Diálogo Público para fins desta pesquisa significa evento desenvolvido pelo TC para ampliar, aprimorar ou criar canal de relacionamento com a sociedade. Ou seja, é um canal de aproximação à sociedade. Assim, não basta que o TC disponha desse mecanismo. Ele tem que estar aberto à participação da sociedade.

Estrutura Institucional de Ensino: pode ser unidade física ou virtual. O importante é que esteja em funcionamento. Ou seja, que esteja oferecendo capacitação também à sociedade.

Programa de Rádio ou TV: pode ser um programa de rádio ou TV de propriedade do TC ou não. Também pode ser um ambiente físico ou virtual. O que deve avaliar é se o TC mantém um programa periódico que leve informações à sociedade que possam facilitar o controle social.

2.1 Capacitação da cidadania para o controle

Perguntas:

82. O TC oferece cursos/palestras a distância ou presencial destinados a capacitar a sociedade no controle da coisa pública?

83. O TC ofereceu ao menos um curso por ano, a distância ou presencial, nos últimos três anos (2016, 2015 e 2014) à sociedade?

84. O TC desenvolve cartilhas, apostilas, manuais etc. para capacitação da sociedade em temas do controle?

85. As cartilhas, apostilas, manuais etc. desenvolvidas pelo TC para capacitação da sociedade são disponibilizadas em sua página internet e podem ser facilmente acessadas e baixadas?

86. O TC oferece treinamento, a distância ou presencial, aos diversos conselhos de políticas públicas com fins de capacitá-los ao exercício de sua missão?

87. O TC ofereceu ao menos um treinamento por ano, a distância ou presencial, nos últimos três anos (2016, 2015 e 2014) com a finalidade de capacitar conselheiros de políticas públicas?

88. O TC possui alguma estrutura institucional de ensino ou treinamento?

2.2 Canais de interlocução com a sociedade

Perguntas:

89. O TC realiza Debate/Diálogo Público para discutir temas de interesse com a sociedade?

90. O TC dispõe de Programa ou canal de televisão para divulgação dos trabalhos realizados?
91. O TC dispõe de Programa de rádio para divulgar os trabalhos realizados?
92. O TC dispõe de Ouvidoria institucionalizada para receber denúncias e informações da sociedade?
93. O TC dispõe de Ouvidoria online para receber denúncias e informações da sociedade?
94. O TC dispõe de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) onde a sociedade pode solicitar informações que não estejam disponibilizadas?
95. Os canais eletrônicos de interlocução com a sociedade permitem algum diálogo ou feedback ao solicitante da informação ou ao denunciante?

3. Subdimensão: Resultado das ações empreendidas pelo TC

As perguntas 96 a 110 pretendem evidenciar os meios ou mecanismos disponibilizados pelo TC à sociedade para informar-lhe sobre a prestação de contas que os órgãos e instituições públicas fazem ao Tribunal, bem como sobre o resultado das auditorias/fiscalizações realizadas nesses órgãos e instituições.

Prestação de contas se refere ao conjunto de documentos preparados anualmente pelo Órgão ou Instituição pública sobre sua gestão para julgamento pelo TC.

3.1 Processo de Contas

Perguntas:

96. O TC disponibiliza as contas prestadas pelos gestores públicos em sua página na internet?
97. A prestação de contas dos órgãos/entidades públicas disponibilizada pelo TC é acessada de forma fácil?
98. O TC disponibiliza acesso fácil à informação sobre o parecer prévio das contas de governo?
99. O TC disponibiliza acesso fácil à informação sobre pessoas condenadas pelo mau uso de recursos públicos?
100. A informação disponibilizada pelo TC em relação aos seus jurisdicionados é completa e compreensível?

3.2 Estratégia de Comunicação

Perguntas:

101. O TC divulga o resultado do julgamento das contas prestadas pelos gestores públicos?

102. O TC utiliza diferentes meios de comunicação para informar a sociedade sobre o julgamento das contas dos gestores públicos (Por exemplo, rádio, televisão, internet, facebook, twitter etc.)?

4. Auditorias/Fiscalizações Realizadas

4.1 Processo de Auditoria

Perguntas:

103. O TC disponibiliza os relatórios das auditorias/fiscalizações realizadas nos órgãos e entidades públicos em sua página na internet?

104. O TC disponibiliza o julgamento (acórdão/resolução) das auditorias/fiscalizações realizadas?

105. Os relatórios de auditoria/fiscalizações realizadas são acessados facilmente?

106. O relatório da auditoria/fiscalização disponibilizado é atualizado, ou seja, não decorrem mais de seis meses entre a elaboração da auditoria/fiscalização e o julgamento realizado pelo TC?

- Para se responder à pergunta 106, serão avaliados 5 (cinco) relatórios de auditoria/fiscalização disponibilizados com os seus respectivos julgamentos. De posse desses documentos será calculada a média aritmética simples do prazo compreendido entre a data de término da auditoria (elaboração do relatório) e a data do julgamento realizado pelo TC. Caso a média aritmética seja inferior a 6 (seis) meses, **será atribuído valor 1**; caso a referida média seja igual ou maior que 6 (seis) meses, **será atribuído valor 0** (zero). Neste caso, os relatórios utilizados para o cálculo da média aritmética deverão ser armazenados no Zotero.

107. O relatório da auditoria/fiscalização realizada é compreensível a um público não especialista, ou seja, possui tabelas, gráficos, quadros e uma linguagem fácil e não técnica?

108. O relatório de auditoria/fiscalização com o seu consequente julgamento é divulgado de forma completa, ou seja, não é um resumo ou resumo executivo?

4.2 Estratégia de comunicação

Perguntas:

109. O TC utiliza diferentes meios de comunicação para informar a sociedade sobre o resultado das auditorias/fiscalizações realizadas (Por exemplo, rádio, televisão, internet, facebook, twitter etc.)?

110. O Resultado das auditorias/fiscalizações tem alguma repercussão na mídia?

2ª Fase: Elaboração de entrevistas

A segunda fase empírica da pesquisa só se empreenderá após o conhecimento dos TCs mais similares e mais dissimilares. Com esse resultado será possível selecionar os 3 (três) TCs mais similares e os 3 (três) TCs mais dissimilares. Com isso, realizar-se-á entrevistas com 2 (duas) autoridades de cada TC selecionada para a segunda fase. Essas autoridades serão selecionadas por meio de sorteio. Caso a autoridade sorteada não esteja disponível para a entrevista, será realizado novo sorteio.

A entrevista será do tipo estruturada, composta por 10 (dez) perguntas abertas e previamente formuladas, conforme roteiro constante do **Apêndice C**. O objetivo da entrevista será validar o resultado obtido na primeira fase da pesquisa empírica, bem como colher outras informações de relevância para o estudo realizado.

As entrevistas serão agendadas previamente por telefone e/ou por e-mail. Será sempre respeitado o lugar, dia e horário de preferência do entrevistado. Antes do início de cada entrevista será solicitada autorização do entrevistado para a gravação da entrevista. Também lhe será perguntado quanto ao seu desejo de se manter sigilo ou não de sua pessoa enquanto fonte de informações. No caso da opção pelo sigilo, as informações serão tratadas de maneira agregada de forma a não evidenciar a fonte protegida. Caso contrário, a fonte poderá ser utilizada, caso necessário, para compor o quadro de análise da tese.

A entrevista será conduzida de forma não diretiva, isto é, uma vez o entrevistador tenha realizado a pergunta, o entrevistado apenas será interrompido caso haja necessidade de esclarecimentos. Com isso, busca-se minimizar a influência pesquisador-pesquisado e, ao mesmo tempo, conferir maior rigor à coleta de dados.

As entrevistas ocorrerão durante o mês de abril de 2017. Caso seja necessário, poder-se-á prorrogar esta fase para o mês de maio. A Figura 5 detalha o número de entrevistas e os TCs que serão entrevistados.

Nº de Entrevistas		Tribunal de Contas	Cidade	Região
Mais similares	2	TCE-TO	Palmas	Norte
	2	TCE-ES	Vitória	Sudeste
	2	TCE-RS	Porto Alegre	Sul
Mais dissimilares	2	TCE-RR	Boa Vista	Norte
	2	TCE-AL	Maceió	Nordeste
	2	TCE-GO	Goiânia	Centro-Oeste

Figura 5. Entrevistas a serem realizadas com autoridades dos TCs

Matriz para Análise das Entrevistas

A figura 6 evidencia a matriz que será utilizada para compilar os dados obtidos a partir das entrevistas que serão realizadas com os conselheiros dos TCs brasileiros mais similares e menos similares em relação ao TCU.

Perguntas	Entrevistados									
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10...
P1										
P2										
P3...										

Figura 6. Matriz a ser utilizada na análise das entrevistas realizadas com conselheiros dos TCs

APÊNDICE C – Roteiro para realização das entrevistas com ministros/conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros.

Estruturação das Perguntas

1. Em sua opinião, qual é o papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira?
2. O senhor considera o TC, ao qual faz parte, transparente? Por que?
3. O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, suficiente para atender as necessidades informacionais da população e para facilitar o controle social?
4. Em sua opinião, o desenho institucional dos TCs previsto na Constituição (federal, estadual e Leis Orgânicas) é compatível com as pressões cada vez mais fortes dos cidadãos por maior espaço de participação? Por que?
5. O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs? Por que?
6. Em sua opinião, o controle social é importante para as atividades de fiscalização que o TC realiza? Por que?
7. Em sua opinião, os TCs atuam de forma a facilitar e auxiliar o controle social sobre gestão pública? Como?
8. O senhor considera o TC, ao qual faz parte, permeável ao controle social? Por que?
9. Que ferramenta de participação ou interação social o senhor acha que falta no seu TC?
10. Que mecanismos o TC dispõe para que seja permeável ao controle social?
11. O senhor considera o nível de permeabilidade do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs? Por que?
12. O senhor acha que deveria ocorrer mudanças em relação aos critérios para se tornar ministros/conselheiros? Por que?
13. O senhor acha que a forma de partilha entre o Executivo/Legislativo na escolha de ministros/conselheiros dos TCs deveria ser modificada? Por que?
14. O senhor gostaria de acrescentar mais alguma informação que não foi tratada nas perguntas anteriores?