

**FINANÇAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E *ACCOUNTABILITY*:
DEBATE TEÓRICO E O CASO BRASILEIRO¹**

Fernando Luiz Abrucio²

Maria Rita Loureiro³

As políticas econômicas e as finanças públicas raramente são analisadas pelo ângulo da *accountability* democrática, uma vez que eficiência decisória e democracia são objetivos vistos como opostos ou mesmo excludentes por uma grande parte dos teóricos da Economia, bem como pela burocracia da área. A partir da experiência de reforma do Estado ao longo da redemocratização brasileira, o artigo procura realçar exatamente o contrário. O resultado da pesquisa revela que diversos aperfeiçoamentos institucionais referentes ao aspecto fiscal tiveram tanto mais sucesso quanto mais fortaleceram os mecanismos de prestação de contas. Inversamente, onde houve pouco ou nenhum avanço em termos de responsabilização do Poder público, os instrumentos de gestão econômica e orçamentária não lograram melhoras significativas.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, realiza-se uma discussão teórica sobre o conceito de *accountability* e seu impacto no funcionamento das instituições econômicas. Depois, são analisados casos recentes de melhoria do arcabouço fiscal e econômico do Estado brasileiro, destacando o papel dos mecanismos de responsabilização neste processo, bem como o déficit de *accountability* ainda presente nestas estruturas. Ao final, discute-se brevemente como a criação de instrumentos mais efetivos de prestação de contas poderia melhorar outras estruturas institucionais que afetam, direta ou indiretamente, as finanças públicas.

¹ Este texto é uma versão preliminar do trabalho que será apresentado no XXIX Encontro da Anpocs, em outubro de 2005 – por isso, favor não citar. Trata-se do resumo de pesquisa que vem sendo realizada com apoio financeiro do Núcleo de Publicações e Pesquisas (NPP) da Fundação Getúlio Vargas (SP). Quem desejar a versão final e integral do artigo, enviar e-mail para fabrucio@fgvsp.br

² Doutor em Ciência Política pela USP, professor da FGV (SP) e da PUC (SP).

³ Livre Docente em Economia pela USP, professora da FGV (SP) e da USP.

1) *Accountability* e instituições econômicas

Para entender o efeito da *accountability* em instituições econômicas, é preciso, inicialmente, colocar este conceito em seu contexto democrático.

A partir da discussão da teoria democrática desde o pós-guerra, a definição de democracia pode ser sinteticamente entendida pela busca de três ideais, tomados como princípios orientadores. Primeiro: o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania – trata-se da idéia de autogoverno, mola mestra do regime democrático. Segundo: os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder. E terceiro: o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

A estes ideais democráticos correspondem às formas que no mundo contemporâneo visam garantir a *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade. A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas 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. Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos.

Estas três formas contemporâneas de *accountability* existem, com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos. Diversos modelos institucionais podem derivar dessa concepção, não havendo uma fórmula que garanta maior grau de responsabilização do Poder público.

O modelo de *accountability* democrática pode ser sintetizado pelo quadro adaptado do trabalho desenvolvido por Abrucio & Loureiro (2004), tal qual exposto abaixo. Nele, podem-se visualizar as três formas de *accountability*, com os respectivos instrumentos pelos quais elas podem ser realizadas – e os citados são os principais

mecanismos, e não todos os existentes –, além das condições básicas que garantem a responsabilização democrática do Poder público.

Quadro I - Accountability Democrática

Formas de Accountability	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<p>Sistema eleitoral e partidário</p> <p>Debates e formas de disseminação da informação</p> <p>Regras de Financiamento de Campanhas</p> <p>Justiça eleitoral</p>	<p>Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado</p> <p>Pluralismo de idéias (crenças ideológicas e religiosas)</p> <p>Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações</p>
Controle Institucional durante o Mandato	<p>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.),</p> <p>Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.)</p> <p>Controle Administrativo- Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira)</p> <p>Controle do Desempenho dos Programas Governamentais</p> <p>Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.)</p>	<p>Independência e controle mútuo entre os Poderes</p> <p>Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</p> <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público</p> <p>Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)</p>
Regras estatais Intertemporais	<p>Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas)</p> <p>Segurança contratual individual e coletiva</p> <p>Limitação legal do poder dos administradores públicos</p> <p>Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou</p>	<p>Predomínio do império da lei</p> <p>Eficácia dos mecanismos judiciais</p> <p>Definição de assuntos e regras que valham para o Estado, independentemente dos governos de ocasião</p>

	equivalentes Mecanismos de restrição orçamentária Defesa de direitos intergeracionais	
--	---	--

O processo eleitoral é o ponto de partida de qualquer governo democrático. Por meio das eleições, o objetivo é concretizar, a um só tempo, o princípio de soberania popular e o controle dos governantes, pois os eleitos precisam, de tempos em tempos, prestar contas de seus atos aos cidadãos. No entanto, o bom desempenho democrático não é assegurado apenas pelo sufrágio popular. Primeiro, é preciso que sejam asseguradas condições básicas para a sua realização: liberdade de expressão e de reunião, tolerância entre opiniões divergentes – à exceção daquelas que se coloquem contra os princípios da democracia –, disponibilidade de informações ao conjunto do eleitorado e garantia do próprio direito de voto a todos os cidadãos, os quais não poderão ser impedidos de participar da eleição (DAHL, 1982).

O processo eleitoral depende também da criação de regras que tornem mais fidedigna a relação entre representantes e representados. É preciso, desse modo, constituir adequados instrumentos de *accountability* para a realização do sufrágio popular. Dentre estes, destacam-se a escolha do sistema eleitoral, fundamental para garantir uma representação a mais justa possível da vontade do eleitorado; a existência de uma justiça independente que preserve a lisura do pleito; o uso de mecanismos para estimular a disseminação das informações e do debate sobre as alternativas colocadas à população; o estabelecimento de regras de financiamento de campanha que evitem o abuso do poder econômico e delimitem uma situação de relativa igualdade entre os concorrentes, além de assegurar a transparência dos gastos eleitorais, a fim de que o cidadão possa se informar sobre os interesses vinculados aos partidos e candidatos e, com estas informações, efetuar suas escolhas e controlar os eleitos.

É preciso destacar que esta primeira parte do processo democrático já atinge as instituições econômicas. Isto porque o padrão eleitoral (funcionamento e conseqüências) afeta as finanças públicas em vários aspectos, entre os quais o mais importante é a influência sobre a alocação dos recursos orçamentários. Sistemas políticos que realcem o caráter mais localista do mandato em detrimento do viés partidário, por exemplo, têm impactos sobre a qualidade do Orçamento.

A democratização do Poder público deve ir além do voto. Aqui está a limitação mais importante do processo eleitoral: sua incapacidade de garantir o

controle por completo dos governantes. As eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999).

Assim, os cidadãos somente poderão avaliar o desempenho dos seus representantes nas próximas eleições, realizando um cálculo retrospectivo. Se a idéia do *accountability* refere-se à contínua prestação de contas pelos governantes, então é necessária a existência de formas para fiscalizá-los no decorrer de seus mandatos, por meio da aplicação de sanções antes do próximo pleito.

De maneira que é preciso constituir instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos nas decisões da coletividade durante o mandato dos eleitos. De forma mais precisa, é possível dizer que devem ser controlados também os ocupantes de cargos públicos não-eleitos, os burocratas, que crescentemente adquirem importância na definição dos rumos das ações estatais. Tal constatação é ainda mais importante no caso dos formuladores da política econômica, que ganharam um enorme poder no mundo contemporâneo. Suas decisões são orientadas, inclusive, por variáveis dinâmicas – como a instabilidade dos mercados internacionais e o processo inflacionário – e referenciais técnicos que geralmente não são devidamente discutidos na eleição. O resultado é que a *accountability* dos *policymakers* econômicos é muito mais necessário ao longo dos mandatos.

Os controles durante o mandato dependem da transparência e visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização. Porém, é necessário ter instrumentos institucionais para exercer efetivamente a *accountability*.

No início, a responsabilização política era buscada, basicamente, pelos controles procedimentais clássicos – judiciais e de auditorias das contas públicas –, pelo o controle parlamentar e, em menor medida, alguns mecanismos de participação popular ou controle societal independente dos Poderes Públicos. Predominavam, na verdade, os controles horizontais dos governantes, seja o controle do cumprimento das normas burocráticas realizado pelos Tribunais de Contas, Auditorias financeiras independentes ou pelo Judiciário, seja o controle político efetuado pelo Parlamento.

Atualmente, os instrumentos de *accountability* durante o mandato podem ser divididos em cinco tipos. O primeiro deles é o controle parlamentar, exercido pelo

Legislativo sobre o Executivo, por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. Para que o Parlamento tenha sucesso na utilização destes instrumentos, é preciso que ele contenha um conjunto de capacidades institucionais, no que se refere às competências legais, à autonomia financeira e à qualidade de seu corpo técnico. Além disso, necessita-se de uma classe política que, baseada numa cultura cívica democrática, dê valor à atividade fiscalizatória do parlamento.

Os controles judiciais constituem uma outra maneira de fiscalizar ininterruptamente o Poder público. Seu objetivo maior é garantir que os governantes e altos funcionários públicos atuem segundo o império da lei. Para tanto, tribunais analisam a legalidade das normas produzidas pelo Legislativo e pelo Executivo, ao passo que o Ministério Público pode acionar o Estado para que determinadas regras legais sejam cumpridas. A independência funcional e a existência de uma burocracia meritocrática são condições essenciais para o bom exercício dessa função no sistema de *accountability*.

A *accountability* durante o mandato pode ser realizada, ainda, pelo controle administrativo-financeiro das ações estatais. Normalmente, este tipo de fiscalização é feito por Auditorias Independentes ou Tribunais de Contas. O objetivo é verificar se o Poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção. No uso deste instrumento de responsabilização democrática, além de acompanhar e avaliar os procedimentos, é preciso também examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

A utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o Poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isto pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro.

Cabe destacar, por fim, os instrumentos de controle da sociedade durante os mandatos. Eles funcionam por meio de mecanismos de consulta popular (como o plebiscito), de conselhos consultivos e/ou deliberativos no campo das diversas políticas públicas (saúde, educação, etc.), da figura do *Ombudsman* – quando este tem autonomia funcional efetiva perante os governantes –, de processos orçamentários participativos e da parceria com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos.

O controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Além do processo eleitoral e do controle dos durante o mandato, há uma última forma de *accountability*: a existência de regras intertemporais que protejam os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade. Em boa medida, são estas normas que asseguram a limitação do poder dos governantes escolhidos por uma maioria de ocasião, a qual não pode impor a mudança de todas as regras da sociedade independentemente da vontade dos demais. Trata-se de separar o domínio do Estado – é o horizonte de longo prazo da coletividade – do de governo e suas injunções conjunturais, garantindo assim direitos básicos inalienáveis e a melhor resolução das questões que podem afetar as próximas gerações (aspectos intergeracionais).

É claro que estas regras estatais intertemporais têm graus diferenciados de importância e perenidade. Há, em primeiro plano, o pacto constitucional, isto é, aqueles direitos que garantem a própria existência da sociedade e do jogo democrático – no Brasil, são as cláusulas pétreas. Num segundo nível, existem as normas que garantem a continuidade e impessoalidade do Estado, como o princípio de seleção burocrática pelo mérito e a definição do poder discricionário da administração pública e seus limites. Ainda neste patamar, é preciso colocar os instrumentos que garantem a viabilidade orçamentária para existência e funcionamento do aparato estatal, uma vez que a desestruturação das contas públicas torna quase impossível o cumprimento das promessas de campanha, enfraquecendo a qualidade da democracia. Num nível em que a flexibilidade de mudança é bem

maior, fica toda uma legislação que define percentuais de recursos ou metas para as políticas públicas, além dos meios que operacionalizam a preservação de direitos. Neste último ponto, o governo de ocasião tem maior poder de alterar tais normas.

A *accountability* baseada nas regras estatais intertemporais é essencial no campo da política econômica uma vez que os princípios de restrição orçamentária e expectativas futuras são peças-chave para as finanças públicas. Em outras palavras, é preciso ter referências transparentes e de longo prazo para atuar sobre variáveis como endividamento público, inflação e alocação de recursos orçamentários.

Todas estas formas de *accountability* afetam o conjunto das políticas públicas. Há, entretanto, uma visão normalmente negativa entre os economistas e os burocratas dessa área quanto à política e, particularmente, às formas de controle democrático. É forte entre os economistas a idéia de que o melhor é separar as esferas técnica e política. Autores de diferentes – e mesmo conflitantes – abordagens teóricas partilham dessa opinião, como Schumpeter e Keynes, de um lado e, de outro, os neoliberais e mais especificamente os teóricos conservadores do *Public Choice* (Escolha Pública).

A discussão da temática de *accountability* democrática supõe a rejeição da idéia de que política e economia tenham lógicas necessariamente incompatíveis. Pressupõe também negar que a política seja irremediavelmente uma prática geradora de ineficiência e que os políticos sejam atores que sempre tomam decisões contrárias à racionalidade técnica. E ainda que a única saída para este conflito inevitável seja a separação das duas esferas, com a subordinação da política à racionalidade econômica.

Na realidade, o que se tem constatado nas democracias contemporâneas é a emergência de *policymakers* que ampliam a qualidade de suas decisões na medida em que aliam competência técnica com habilidades ou virtudes políticas, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses. Os políticos no mundo atual têm de tomar posições e decidir sobre temas e assuntos técnicos cada vez mais especializados. Por isso, devem conhecê-los com relativa profundidade, sob pena de não responder devidamente às demandas da população e, conseqüentemente, perder seus eleitores. Por outro lado, os burocratas mais eficientes têm não só que dominar os assuntos técnicos, mas igualmente articular idéias, interesses e, sobretudo, ser hábeis negociadores.

O fato é que atualmente a qualidade das decisões em assuntos públicos supõe tanto a “burocratização da política” como a “politização da burocracia”, como demonstrou uma ampla pesquisa sobre as relações entre políticos e burocratas em seis

importantes democracias ocidentais, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia (ABERBACH, PUTNAM & ROCKMAN, 1981).

Tal constatação põe em cheque a separação entre política e administração. É preciso, neste sentido, evitar duas falácias. A primeira é a tecnocrática, que supõe não só a reserva dos assuntos técnicos à burocracia, alijando os políticos de tais temas, como também busca reduzir ou mesmo eliminar os controles democráticos sobre as decisões públicas. Os técnicos teriam todas as respostas e, quanto mais protegidos da sociedade ou dos políticos, melhores resultados produziriam. O que a experiência da administração pública no plano internacional revela é exatamente o contrário: quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas.

Há uma outra falácia perigosa que ronda as relações entre Economia e Democracia. Trata-se de enxergar a política democrática como mero resultado do jogo eleitoral. Este aspecto é basilar para o regime democrático, mas não o esgota. Primeiro porque o processo de disputa eleitoral não se resume à soma de preferências, pois ele depende fundamentalmente da qualidade do debate. Neste sentido, é importante fortalecer as regras que favoreçam a disseminação da informação, o aperfeiçoamento da discussão das principais políticas públicas e o maior equilíbrio entre as candidaturas em competição – para que o dinheiro ou o monopólio da comunicação não determine a escolha dos eleitores. O processo de formação das opiniões, nas várias arenas em que ele ocorre – escola, empresa, família –, também deve ser um espaço para reforçar valores vinculados ao aprendizado democrático frente às decisões dos governantes.

Além disso, o regime democrático depende da criação de regras que protejam direitos os quais não podem ser facilmente alterados pelos governantes de ocasião, ou seja, que exigem um *quorum* mais qualificado de apoio parlamentar para modificar, por exemplo, princípios constitucionais. Com isso, procura-se evitar a “tirania da maioria”, e estabelecer limites legais intertemporais à ação dos representantes da população – no caso das Finanças Públicas, é recorrente em vários países o expediente de fixar parâmetros de restrição orçamentária que devem ser respeitados pelos governantes do momento, mas igualmente pelos futuros eleitos.

As confusões quanto ao sentido da democracia expressam-se, por fim, numa visão segundo a qual o importante é tomar decisões rápidas baseadas na vontade de quem está no poder. Estudos recentes têm, ao contrário, mostrado que a coerência das decisões e a estabilidade das políticas públicas podem ser aumentadas e não reduzidas,

como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que requerem amplas negociações e debate entre os diferentes atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas.

Em suma, a perspectiva da *accountability* democrática supõe a conciliação, tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista normativo, entre as exigências da eficiência e os imperativos da democracia.

Como exemplo de formas de *accountability* que afetam as finanças públicas, utilizamos a tabela adaptada de Abrucio & Loureiro (2004), exposta abaixo. Nela, há instrumentos institucionais vinculados à realidade brasileira recente.

Quadro II - Accountability e Finanças Públicas no Brasil

FORMAS DE ACCOUNTABILITY	INSTRUMENTOS
Processo Eleitoral	Financiamento de campanhas eleitorais
Controle Institucional durante o Mandato	Comissões Parlamentares de Inquérito Regras de discussão, publicização e <i>accountability</i> horizontal do Orçamento (processo de elaboração do PPA, LDO e LOA) Tribunais de Contas Auditorias Financeiras Internas (Secretaria de Controle Interno e Corregedoria Geral da União) Orçamento Participativo
Regras estatais Intertemporais	Regras de restrição orçamentária e de responsabilidade fiscal Limites de endividamento público Metas Inflacionárias

Destes instrumentos acima, iremos analisar, particularmente, as mudanças ocorridas no campo fiscal.

2) Instrumentos de accountability e o aperfeiçoamento das finanças públicas brasileiras

O Brasil tem uma história democrática relativamente curta e recente. Seu primeiro experimento se deu entre 1946-64, mas foi a partir da redemocratização, em meados da década de 1980, que os princípios e instrumentos de *accountability* começaram a ser mais bem desenvolvidos no país, com impactos no ordenamento das finanças públicas. Dentre as mudanças mais significativas desencadeadas pelo regime democrático, cabe destacar: o fechamento da conta-movimento do Banco do Brasil; a unificação do Orçamento público, extinguindo o chamado Orçamento monetário e, com a Constituição de 1988, reunindo as contas do Tesouro, das estatais e da Previdência; a criação da Secretaria Nacional do Tesouro (STN), no Ministério da Fazenda, órgão centralizador da gestão fiscal no país; a montagem do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), que organizou e tornou mais transparente o fluxo dos recursos públicos federais; o maior sucesso no controle inflacionário a partir do Plano Real, aspecto aperfeiçoado com o estabelecimento das metas inflacionárias em 1999; o controle mais rigoroso do endividamento público por meio de resoluções do Senado; o acordo de refinanciamento das dívidas subnacionais e, por fim, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que representou um marco na gestão fiscal do país ao instituir normas mais efetivas de restrição orçamentária (LOUREIRO E ABRUCIO, 2004).

É importante ressaltar que todas estas mudanças foram impulsionadas pela redemocratização do país, o que reforça nosso argumento de que a gestão fiscal responsável relaciona-se fortemente com o desenvolvimento e reforço das práticas democráticas. Os melhores resultados, ademais, se deram mais pelo aperfeiçoamento incremental, e não por uma reforma totalizadora, como defende o argumento que supõe uma governabilidade mais próxima do modelo majoritário (LIPJHART, 1999).

O histórico recente das políticas econômicas brasileiras revela que na maior parte dos casos nos quais o incrementalismo não fora adotado como padrão decisório e de implementação, os resultados acabaram por ser ruins tanto para o desempenho econômico como para a *accountability* democrática. Exemplos paradigmáticos são os planos econômicos heterodoxos, como o Cruzado ou o Collor I, que misturavam insulamento burocrático, hiperatividade decisória e, em certos casos, condução

presidencial personalista, com conseqüências distantes tanto da responsabilização política como da eficácia. Exatamente por fugir desse modelo que o Plano Real deu certo. Sua novidade estava na mistura de *policy learning*, pois muitos dos técnicos haviam participado e aprendido com os planos anteriores, com uma visão antípoda à do choque, já que por cinco meses, da implantação da URV à respectiva criação da nova moeda, a estabilização monetária foi implantada aos poucos, sem surpresas ou rompimentos de contratos. Gradualmente os atores sociais adaptavam-se à transformação da realidade econômica e sinalizavam suas preferências ao Governo Federal, que podia assim testar melhor o desempenho da política e corrigi-la, caso fosse necessário (LOUREIRO, 1997; COUTO & ABRUCIO, 1999).

A seguir, analisaremos os limites e possibilidades dos instrumentos disponíveis para a *accountability* dos governantes com relação à gestão das contas públicas, analisando dois casos em que alterações em prol da responsabilização ocorreram, embora haja ainda problemas nestes mecanismos.

a) Processo orçamentário e prestação de contas por parte do Poder Executivo

O Orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e *accountability* estão presentes. Pode-se indagar, por exemplo, se distribuição da receita fiscal na peça orçamentária contempla os grupos políticos segundo sua correspondente representação na sociedade; se as decisões relativas à sua elaboração, aprovação e implementação são transparentes, permitindo a devida responsabilização dos governantes etc.

Alguns autores consideram que a política orçamentária em sistemas políticos, como o dos Estados Unidos, constitui um momento político crucial e exprime de forma explícita o compartilhamento do poder entre Legislativo e Executivo (WILDAVSKY, 1964). Na verdade, é na disputa orçamentária no Congresso norte-americano que se define como os recursos públicos serão distribuídos. Por meio de negociações ou enfrentamentos entre os membros da situação e os da oposição, decidem-se, por

exemplo, se as receitas serão alocadas prioritariamente em armamentos e gastos militares, ou em políticas sociais, se o governo recolherá mais impostos da sociedade ou se, ao contrário, os reduzirá, beneficiando certos grupos em detrimento de outros. Mesmo podendo sofrer veto por parte do presidente da República, as decisões orçamentárias tomadas pelos congressistas dos EUA têm caráter obrigatório, ou seja, devem necessariamente ser postas em prática pelo Executivo e sua administração.

Além disso, o orçamento nos Estados Unidos é um poderoso mecanismo que dispõe o Legislativo para controlar a burocracia governamental. Mediante sanções *ex post*, envolvendo corte de recursos para as agências que não seguem as preferências da maioria dos membros de suas comissões ou subcomissões, o Congresso pode direcionar a atuação da burocracia. Os congressistas enviam sinais à administração pública em função das demandas que eles captam de seus eleitores e os burocratas respondem a eles, produzindo mudanças nas políticas que conduzem (WOOD & WATERMAN, 1994). Esses mecanismos favorecem, assim, uma clara identificação da responsabilidade dos políticos eleitos – presidente e congressistas de diferentes partidos – pelas decisões tomadas, permitindo ao eleitor aprová-las ou reprová-las nas eleições seguintes.

Em comparação com os Estados Unidos, os mecanismos de responsabilização dos governantes no Brasil por meio do Orçamento são bem mais limitados, devido à pouca transparência do processo e à concentração, na prática, do poder decisório nas mãos do Executivo, particularmente no momento de sua execução. Mesmo assim, houve avanços importantes, vinculados à maior transparência e a formas de controle intertemporal das finanças públicas.

Até recentemente o processo orçamentário no Brasil era uma peça de ficção. De um lado, porque a elevada inflação tornava irrealista qualquer cálculo das contas públicas e servia inclusive para aumentar, de forma artificial e sem controle, as receitas dos governos, mediante o simples adiamento dos prazos de pagamentos de funcionários, fornecedores, etc. De outro, porque, além do Orçamento fiscal propriamente dito, havia outros orçamentos não contabilizados nas contas públicas, tais como o da seguridade social, o das estatais etc.

Essa situação distanciava-se muito do padrão recomendado pela OCDE para a transparência do Orçamento, que deve ter um caráter abrangente, abarcando todas as receitas e despesas do governo, de modo que os necessários *trade-offs* entre diferentes opções de políticas possam ser avaliados claramente pela população (OCDE, 2002:272).

Desde a redemocratização este quadro vem sendo paulatinamente modificado. Estiveram presentes aí vários fatores que levaram a avanços no processo de transformação do Orçamento em um instrumento que exprime, de forma mais efetiva, as decisões políticas sobre o gasto público. Além da redução das altas taxas de inflação, a partir de 1994, que permitiu o acompanhamento de forma mais clara das receitas e gastos reais dos governos, o processo de unificação de todos os Orçamentos da União, iniciado ainda nos anos 80, e outras importantes mudanças institucionais trazidas pela Constituição democrática foram igualmente decisivos.

A Constituição de 1988 trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro. Ela não só introduziu o processo de planejamento no ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas, sobretudo, reforçou o Poder Legislativo. Em seu artigo 165, a nova carta indica que, por iniciativa do poder Executivo devem se estabelecer, além do Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ainda Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento no qual são apresentados, de quatro em quatro anos, os objetivos e as metas governamentais. Sua proposição é feita no segundo ano do mandato presidencial e sua validade prolonga-se até o final do primeiro ano do próximo período de governo, dando ao PPA o caráter não só de política de um governo, mas de ação de Estado.

Já o projeto da LDO é mais especificamente associado a um período anual. Ele é encaminhado para discussão e aprovação no Congresso no primeiro semestre do ano que antecede o Orçamento, não podendo o Legislativo entrar em recesso sem aprová-lo. Ou seja, o Executivo deve enviá-lo até oito meses e meio antes do término do exercício fiscal (em torno do dia 15 de abril de cada ano). Este prazo é relativamente grande se comparado a outros países como o Chile, no qual o Legislativo não tem mais do que sessenta dias para a discussão orçamentária. Além disso, o prazo que dispõe o Congresso brasileiro é bem mais amplo do que o mínimo indicado pelas recomendações da OCDE, ou seja, pelo menos três meses (OCDE, 2002:272).

Os projetos referentes ao PPA, LDO e LOA são apreciados em conjunto, pelas duas casas do Congresso Nacional, por meio de uma Comissão Mista de Orçamento (CMO), composta por 84 parlamentares, sendo 21 senadores e 63 deputados federais. É também função da CMO receber as emendas do Congresso à peça orçamentária encaminhada pelo Executivo. Estas emendas só poderão ser aprovadas se forem

compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO e se indicarem os recursos necessários para atendê-las.

No início dos anos 90 foram introduzidas importantes modificações no processo orçamentário, como resultado do trabalho de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida pelo nome de “anões do orçamento”, que constatou inúmeras irregularidades na sistemática de apresentação de emendas no Congresso. Dentre as mudanças, cabe destacar:

- A limitação do número de emendas apresentadas por cada parlamentar individualmente (antes elas podiam chegar a milhares);
- A fixação de valor máximo para cada uma; o estabelecimento de prioridade para as emendas de bancadas (que exigem a assinatura de três quartos dos parlamentares de um estado) sobre as individuais;
- A criação de relatorias com o objetivo de descentralizar o processo decisório antes concentrado em poucos dirigentes da CMO;
- As exigências de reuniões de bancada;
- A instituição de audiências públicas;
- O incentivo à rotatividade dos membros do CMO, para evitar o controle dos recursos públicos por determinados indivíduos ou grupos etc (SOUZA, 2003).

Deve-se destacar que tais mudanças resultaram da reação do próprio Congresso que, frente à grande repercussão da CPI na imprensa, às exigências de maior racionalização do processo orçamentário e de sua adequação às necessidades de ajuste nas contas públicas, procurou limitar o espaço de competição individual entre os parlamentares, estimulando formas mais cooperativas de decisão entre eles (SOUZA, 2003). Em outras palavras, o Congresso foi *accountable* ante a sociedade, gerando novas normas orçamentárias que incentivam a ação de seus membros na consecução de objetivos coletivos mais amplos, aumentando também a racionalidade técnica do processo – mais uma vez, a realidade comprova que não há uma dicotomia entre os pressupostos da eficiência e os imperativos democráticos da política.

Mesmo que os avanços institucionais trazidos pela Constituição de 1988 e os aperfeiçoamentos mais recentes no processo de apresentação de emendas sejam importantes, é preciso levar em conta os limites ou imperfeições do processo

orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*, mediante o controle mútuo entre os Poderes.

O fato é que a capacidade do Poder Legislativo de tomar decisões no processo orçamentário e impô-las ao Executivo é limitada e está sujeita a negociações (às vezes individuais) para a liberação das emendas aprovadas. Também sua capacidade de controle da burocracia via Orçamento, como ocorre nos Estados Unidos, é praticamente nula. Como o Orçamento tem caráter apenas autorizativo e não impõe obrigatoriedade de executar as verbas aprovadas pelo Legislativo, cabe ao Executivo tomar decisões sobre o momento de liberação das verbas e inclusive o percentual a ser executado, o qual pode não atingir o limite total autorizado pelo Congresso. O contingenciamento dos recursos orçamentários, permitido pelo caráter autorizativo da peça aprovada pelos congressistas, representa enorme insulamento de decisões centrais de políticas públicas nas mãos da burocracia, limitando consideravelmente a responsabilização do Poder público.

Como decorrência destas características, o próprio processo de planejamento orçamentário fica comprometido, revelando uma enorme distância entre as regras e a realidade efetiva do jogo político no Orçamento. O pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA e da LDO, indicado pelo baixo número de emendas apresentadas nessa etapa, é revelador do esvaziamento destas funções (GOMES, 1999).

Não obstante, mais recentemente se observa a emergência de algumas práticas que apontam para maior transparência e *accountability* no processo orçamentário brasileiro. O PPA para 2000/2003 inovou nos procedimentos de planejamento, organizando-o a partir de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, além de ter buscado integrar mais as áreas específicas (educação, saúde etc.) em atividades conjuntas e intersetoriais, favorecendo um monitoramento dos gastos públicos pelos problemas que atacam, e não só em torno de cada setor. Por sua vez, o PPA de 2004 a 2007 foi elaborado levando-se em conta a consulta à sociedade civil, através de relatórios de mais de duas mil organizações da sociedade civil, produzidos sob a coordenação do Secretário Geral da Presidência da República, e ainda à consulta ao Ministério Público e a autoridades ambientais para os projetos de infra-estrutura, antecipando assim futuras ações judiciais por problemas ambientais.

Por fim, cabe fazer referência ao processo de prestação de contas pela Presidência da República. Conforme texto constitucional, dentre as atribuições do Poder Legislativo, inclui-se o exame das contas do governo que são também apreciadas pela

CMO, com base em relatório e pareceres efetuados pelo Tribunal de Contas da União. Contudo, há indicações que o Congresso não lhe tem atribuído à devida importância política, como instrumento efetivo de fiscalização do Executivo. As contas dos presidentes da República passam anos sem julgamento pelo Congresso, algumas sendo avaliadas somente depois de oito ou dez anos, outras simplesmente arquivadas, não recebendo parecer algum. Além disso, desde que o processo de prestação de contas começou a ser efetuado, em 1934, todos os pareceres relativos às contas do Presidente de República, emitidos pelos tribunais de contas, foram positivos, independentemente do regime vigente, democrático ou ditatorial (SPECK, 2000:61-63). A uniformidade destes pareceres para doze diferentes governantes, ao longo de mais de cinquenta anos, certamente permite questionar a eficácia deste instrumento de *accountability*.

b) Mecanismos de restrição orçamentária e accountability

Na discussão dos problemas de *accountability* das finanças públicas no Brasil, é necessário destacar as diversas mudanças institucionais que criaram restrições ou limites mais efetivos ao Orçamento e ao endividamento público. Tais modificações nasceram de um processo político que envolveu, primeiro, pressões sociais muito fortes, presentes nas CPIs que analisaram escândalos ocorridos na década de 1990 (a dos “anões do Orçamento”, já mencionada, dos títulos precatórios e da “máfia dos fiscais”) e, além disso, houve ampla negociação entre os diferentes atores envolvidos. Constatase, por exemplo, essa dinâmica na forma como o Senado debateu e decidiu a limitação do endividamento e a regulamentação da emissão de títulos públicos, no processo de negociação dos débitos dos governos subnacionais e ainda na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LOUREIRO, 2001; LOUREIRO & ABRUCIO, 2004).

Grande destaque deve ser atribuído a esta última, considerada um marco importante no federalismo fiscal no país, não apenas porque objetivou melhorar a gestão fiscal de todos os níveis de governo, mas, sobretudo, porque apontou para um novo padrão de responsabilização política mútua entre a União e os governos subnacionais. Promulgada em maio de 2000, a LRF tem como principais pontos:

- a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também – e aí está a sua novidade – o percentual equivalente a cada um dos Poderes, eliminando assim a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais.

- b) Reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público estabelecidos pelo Senado Federal, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor. O principal mecanismo de *enforcement* não é o judicial, como se destacou na imprensa, mas sim a retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal.
- c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento. Foram criados também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído.
- d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais.
- e) Por fim, e mais importante, proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo, reduzindo o risco moral entre agentes públicos e destes com os privados.

Em síntese, a LRF visa prevenir déficits imoderados e reiterados, limitar a dívida pública a níveis prudentes, preservar o patrimônio líquido, limitar o gasto público continuado, estabelecer uma administração prudente dos riscos fiscais e oferecer amplo acesso das informações sobre as contas públicas à sociedade. Todos estes mecanismos estão atrelados a dois tipos de punição: um de cunho administrativo, limitando a ação do governante quando não cumprir adequadamente as regras; e outro de natureza político-jurídica, cujo objetivo é punir no âmbito político, com retirada de direitos políticos ou do governante do próprio cargo, procurando também estabelecer penas cíveis e criminais aos que desrespeitarem a LRF.

Examinando a LRF à luz da problemática de *accountability* democrática, deve-se ressaltar que a maior responsabilização entre os entes federativos foi uma conquista em prol do melhor desempenho econômico, pois evita o endividamento perverso que ocorria antes. Representou igualmente um avanço da democracia ao tornar mais transparente e responsiva a decisão de um nível de governo em relação aos demais, estabelecendo, por exemplo, a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos e impor sanções a quem não cumprir as regras. Permitiu, assim, reduzir a chamada

“tragédia dos comuns” que pode caracterizar as relações intergovernamentais em uma federação (LOUREIRO & ABRUCIO, 2004).

Ressalte-se, porém, que esse mecanismo básico de *accountability* federativo está mais preocupado em controlar passo a passo os governos subnacionais do que em discutir regularmente a gestão fiscal do país com os atores envolvidos, como ocorre no exemplo australiano. Tal modelo tem reforçado a concentração do poder nas mãos da burocracia do Executivo federal, que centraliza o processo de controle, geralmente deslegitimando os reclamos dos outros entes federativos. Deste modo, há o perigo de que a busca por transparência contida explicitamente na LRF acabe por funcionar como instrumento de controle do Governo Federal sobre os governos subnacionais mais do que como uma real prestação de contas por parte dos representantes eleitos.

A *accountability* democrática ganharia mais força se a LRF colocasse em funcionamento o mecanismo do Conselho de Gestão Fiscal previsto em seu arcabouço jurídico, mais precisamente no artigo 67. Seu principal objetivo seria harmonizar e coordenar os entes da Federação, constituindo-se num fórum que reuniria os diversos atores federativos, a sociedade civil e os representantes dos Poderes, os quais avaliariam e discutiriam a implementação da Lei, podendo até propor a modificação da legislação, caso julguem necessário. Em resumo, seria uma arena na qual os principais agentes negociariam ajustes no processo e compartilhariam decisões.

O funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal depende de regulamentação. É bem verdade que o Executivo Federal enviou proposta neste sentido ao Congresso – projeto de Lei 3744/2000 –, porém, também está claro que não houve vontade política para que essa legislação avançasse em sua tramitação. Na ausência dessa regulamentação, todo o poder foi concentrado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que vem editando normas gerais de consolidação das contas públicas (VIGNOLI et alii., 2002: 192-194).

O que explica a posição adotada pelo Governo Federal é o predomínio de uma visão em que a variável democrática da negociação e do controle é percebida como algo que pode afetar negativamente os resultados da política fiscal. O temor da equipe econômica vincula-se à possibilidade de retorno do antigo modelo federativo, marcado pela irresponsabilidade predatória dos governantes subnacionais. Trata-se de uma concepção fiscalista que, no fundo, só acredita que uma lei geral e imutável que ultrapasse mandatos e governos possa garantir o equilíbrio fiscal. Em suma, uma forma de sepultar a política, em sua acepção mais ampla, no terreno das finanças públicas.

A história de irresponsabilidade fiscal do país e o peso do clientelismo são razões que não podem ser negligenciadas. Não obstante, da maneira como está definida a Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca-se em questão o direito à mudança das políticas governamentais. O que está em jogo aqui é a relação sempre necessária de equilíbrio entre governo e Estado, de tal modo que é preciso sim ter regras estáveis no essencial, mas também deve haver um espaço para negociações e mudanças que expressem a dinâmica democrática do voto. Reproduz-se aqui a desconfiança na política, vista como ameaça certa à eficiência. Portanto, supõe-se ser necessário atar as mãos dos políticos através de regras técnicas perfeitas para se alcançar o bom resultado econômico.

3) Um caso de fragilidade de *accountability*: os Tribunais de Contas e as finanças públicas brasileiras

Um instrumento fundamental de *accountability* na área das finanças públicas é representado pelos Tribunais de Contas. Praticamente todos os países dispõem hoje de órgãos de controle financeiro do Estado, em alguns casos vinculados à própria estrutura estatal, enquanto noutros há Auditorias Independentes. Do ponto de vista histórico, tais órgãos se difundiram principalmente a partir do século XVIII, com três orientações básicas. A primeira é de caráter administrativo, buscando controlar os recursos públicos para evitar desperdícios ou desvios. A segunda orientação que dá origem a estes órgãos pode ser encontrada nos princípios liberais de limitação deste poder. Nesta vertente, privilegiam-se suas atividades fiscalizatórias, tornando-os independentes do Poder Executivo (SPECK, 2000). Há ainda uma terceira função que está ganhando importância: o acompanhamento dos gastos públicos para avaliar a qualidade e os resultados dos programas (BARZELAY, 2002).

No Brasil, desde a era republicana, o Tribunal de Contas tem *status* constitucional. Inicialmente era órgão independente, ou intermediário entre os Poderes. Com a Constituição de 1946, passa a ser órgão auxiliar do Legislativo, no exercício de suas funções de fiscalização do Executivo, o que foi reiterado na Constituição de 1988. Seu objetivo principal é realizar o controle financeiro e patrimonial do governo, em todos os níveis da federação, tendo como principais funções: fiscalizar a execução financeira, conforme as leis orçamentárias, liquidar as contas das administrações e assessorar o Congresso no julgamento das contas do governo. Além do Tribunal de

Contas da União (TCU), há 33 tribunais estaduais e municipais que fiscalizam os governos subnacionais.

A Constituição de 1998, além de eliminar os traços autoritários, herdados da ditadura militar, que cerceavam as ações do TCU, aumentou as atribuições deste órgão e incluiu novos critérios de controle. De um lado, a nova Carta retirou, por exemplo, o poder do presidente da República em cancelar vetos do Tribunal de Contas da União, garantindo sua independência; e, de outro, aumentou suas atribuições, concedendo-lhe poder de punição de irregularidades, estendendo suas atividades investigativas e ainda concedendo-lhe atribuições preventivas, como o poder de afastar administradores de seus cargos, de seqüestrar bens, de definir responsabilidade sobre irregularidades etc. Ademais, estendeu os critérios de controle, ultrapassando o âmbito estritamente financeiro e contábil, para incorporar também os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade da avaliação, ou seja, avaliação segundo critérios de custos e benefícios econômicos (SPECK, 2002: 77 e 240). Mais recentemente, a LRF ampliou ainda mais as atividades dos TCs, que passaram também a fiscalizar o cumprimento das metas fiscais e os limites de gastos com pessoal nos três níveis de governo.

Outro conjunto de mudanças trazidas pela Constituição democrática refere-se ao processo de nomeação dos membros dos tribunais de contas. Até 1988, e durante todo o período de vida republicana no Brasil, os membros do TCU sempre foram escolhidos pelo Presidente da República, mediante a aprovação do Senado ou pelo conselho federal, durante o período autoritário regido pela Constituição de 1937. A Carta democrática de 1988 produziu modificação importante neste processo: além de manter a vitaliciedade dos membros e o caráter de decisões colegiadas, garantindo a independência dos membros e desvinculando o corpo diretivo da competição política, como ocorre em muitos outros países, ela reduziu os poderes do Executivo e ampliou as prerrogativas do Legislativo. Desse modo, o presidente da República só escolhe três dos nove membros do TCU, sendo que na lista tríplice que ele envia para confirmação pelo Congresso Nacional, dois nomes devem ser necessariamente de profissionais do Tribunal de Contas. Procurou-se, através destas regras, estimular, pelo menos em parte, a presença de membros com alguma qualificação técnica.

Todavia, em relação aos outros seis membros indicados pelo Congresso Nacional, não existe tal exigência. A idéia subjacente à prática de nomeação dos membros do TCU, compartilhada pelo Executivo e Legislativo, seria, em princípio, evitar os critérios de conveniência política ou politização excessiva do órgão. Mas há

indicações que esta transferência de poder não deixou marcas profundas, já que o Executivo tem forte influência nas decisões do Legislativo (SPECK, 2000: 196; SPECK, 2002:238). Situação pior ocorre em boa parte dos estados, pois vários governadores conseguiram politizar os TCs, escolhendo ou determinando a escolha na Assembléia Legislativa de seus correligionários, neutralizando a fiscalização institucional e até utilizando os Tribunais de Contas para controlar os prefeitos do interior que discordem da linha política hegemônica no plano estadual (ABRUCIO, 1998: 140-143).

Na verdade, a despeito das mudanças constitucionais trazidas pela carta de 1988 e da ampliação do âmbito de atuação dos Tribunais de Contas, a efetividade destes órgãos como instrumento de fiscalização e responsabilização política tem sido bastante questionada. Isto pode ser explicado por vários fatores, relacionados estruturalmente com a natureza das relações entre Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro. O poder decisivo na liberação das verbas e na distribuição de cargos, num país em que parte importante da alta burocracia não é profissionalizada, acaba gerando laços de dependência entre os parlamentares e o governo de ocasião, reduzindo assim a capacidade dos legisladores exercerem a *accountability* horizontal necessária sobre o Poder público.

É neste contexto que os critérios de provimento dos membros dos Tribunais de Contas são colocados na berlinda, constatando-se uma forte influência de indicações políticas. Também a vitaliciedade destes cargos não significa garantia de dedicação, eficiência e moralidade pública por parte dos nomeados, pois acaba funcionando como aposentadoria para políticos, mantendo o sentido que Getúlio Vargas atribuía a esta instituição: “um armário onde se arquivam os amigos”.

Em sondagem de opinião sobre os Tribunais de Contas subnacionais, que ouviu integrantes do Judiciário, do Ministério Público, do Legislativo e de organizações da sociedade civil, constatou-se um duplo sentimento. Primeiro, a grande maioria avaliou que as indicações dos Conselheiros são eminentemente políticas e que isso atrapalha o funcionamento da instituição. Porém, um segundo ponto ressaltado foi o da enorme importância do trabalho dos TCs, de modo que eles devem ser aperfeiçoados – e não extintos – para realizar a contento suas funções (ARANTES, ABRUCIO & TEIXEIRA, 2003). Isto revela um caminho de reformas institucionais que precisa ser trilhado para aumentar a *accountability* das finanças públicas no Brasil.

Considerações Finais

O presente artigo procurou, de forma sintética, revelar os efeitos da *accountability* democrática sobre as finanças públicas brasileiras. Procura-se, aqui, ressaltar os obstáculos que ainda dificultam a maior responsabilização política no plano fiscal, e destacar, ao final, os avanços obtidos.

Há dois grandes obstáculos à melhor responsabilização do Poder público: a) a excessiva concentração de poder nas mãos do Executivo; b) a existência de fragilidades nos mecanismos de representação e participação da sociedade. Em relação ao primeiro problema, deve-se destacar que a concentração de poder no Executivo deriva dos seguintes fatores:

1) O Orçamento público brasileiro aprovado pelo Legislativo tem caráter apenas autorizativo, o que dá uma enorme margem de liberdade para os governos efetuarem seus gastos.

2) O poderio desmedido da Secretaria do Tesouro Nacional, que executa e contingencia as despesas de forma insulada dentro do Ministério da Fazenda, sem sofrer o impacto de mecanismos de responsabilização mais efetivos.

3) A importante influência que o presidente da República, os governadores e os prefeitos exercem, por meio da bancada governista, sobre as indicações dos conselheiros dos Tribunais de Contas, reduzindo a independência daqueles que deveriam fiscalizar os governantes.

4) A capacidade que o Poder Executivo tem de obstruir processos de controle congressional por meio da distribuição de cargos e verbas.

A concentração de poder no Executivo resulta da baixa institucionalização do Poder Legislativo em sua função fiscalizatória. Apesar dos esforços de contratação e capacitação de técnicos, bem como do maior uso de seus instrumentos institucionais de controle, o Parlamento brasileiro precisa avançar bastante nas atividades vinculadas às finanças públicas, de forma muito mais acentuada nos níveis subnacionais.

A avaliação meramente negativa do processo de *accountability* das finanças públicas brasileiras é, no entanto, uma forma parcial de se analisar a questão, podendo levar a conclusões falsas sobre a trajetória democrática brasileira recente. Ao invés disso, ressaltou-se a realização de importantes avanços, os quais desmistificam as visões preconceituosas sobre a relação entre política e economia.

A crítica ao regime autoritário e ao tipo de Estado por ele consolidado foi importante fator que impulsionou o debate e gerou um considerável processo de reordenamento das finanças públicas do país, em termos de racionalização das contas e de criação de uma burocracia de mérito para a área. O resultado desse processo foi a melhoria da qualidade das informações do setor público, garantindo concomitantemente condições para a maior eficiência técnica e controle democrático. Somou-se a isso uma série de ações para aumentar a transparência do Orçamento público, tais quais a criação do SIAFI e o incentivo à participação social na elaboração do PPA.

Foram criadas, ainda, regras estatais intertemporais que garantem a *accountability* democrática para além do princípio estrito da maioria eleitoral obtido pelo governo de ocasião, com destaque aqui para o estabelecimento de critérios mais rígidos de endividamento público e, sobretudo, de uma estrutura de *enforcement* mais forte para garantir a responsabilidade fiscal, por meio da LRF. Ambas as medidas tiveram sua aprovação vinculada à pressão social e à negociação política, de modo que é possível dizer que se originaram principalmente do aprofundamento dos mecanismos de responsabilização, e não do insulamento burocrático.

Mais recentemente, a discussão teórica de *accountability* começou a se aperfeiçoar no Brasil e no mundo, em meio aos processos de reforma do Estado. A distinção entre antigos e novos sistemas de responsabilização dos governantes é um exemplo disso. Enquanto os primeiros priorizavam apenas a confiança pública conforme a *probidade* dos governos, os relativos à nova gestão pública buscam fiscalizar o Poder público por intermédio de instrumentos que avaliem o *desempenho* governamental (BEHN, 1998: 39). Em outras palavras, começa-se a cobrar dos governantes não apenas por sua conduta ética frente às leis, mas igualmente pela eficiência e efetividade das políticas públicas. Desse caminho pode advir uma nova forma de pensar as relações mal resolvidas entre Política e Economia, ou, em termos precisos, entre Democracia e Eficiência.

Bibliografia

ABERBACH, Joel., PUTNAM, & ROCKMAN. Bert.(1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press.

ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec. São Paulo.

_____(1998a). “Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional”. Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

ALESINA, A., ROUBINI, N. e COHEN, G. (1997). *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge University Press.

ARANTES, Rogério, ABRUCIO, Fernando Luiz & TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (2003). A imagem dos Tribunais de Contas. Relatório de Pesquisa. Ministério do Planejamento. Brasília.

BARZELAY, Michael (2002). “Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE”. O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa. Tribunal de Contas da União. Brasília.

BEHN, Robert (1998). “O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática”. Revista do Serviço Público, n. 4, out-dez. Brasília.

BELLUZZO, Luiz.Gonzaga (1993). “Economia, Estado e Democracia”. Revista Lua Nova, n. 28/29. Cedec. São Paulo.

BOBBIO, Norberto. (1992). O Futuro da Democracia: *Uma Defesa das Regras do Jogo*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos & Spink, Peter (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro.

CARDOSO, Fernando Henrique (1975). Autoritarismo e Democratização. Paz e Terra. São Paulo.

CLAD(2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD/BID. Eudeba. Buenos Aires.

DAHL, Robert. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy versus Control*. Yale University Press.

EVANS, Peter (1993). “O Estado como problema e solução”. Revista Lua Nova, n. 28/29. Cedec. São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina. (2001) *Instituições e Política no Controle do Executivo*. Revista Dados. Volume 44. Rio de Janeiro

FLEISCHER, David. (2000). “Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais”. *Os Custos da Corrupção*. Cadernos Adenauer. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.

FREEDOM HOUSE (1999). *Democracy's Century: a survey of global change in the 20th Century*. New York. USA.

GOMES, José Mauro (1999). *A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política*. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da EAESP, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

HAGGARD Stephan (1996) “A Reforma do Estado na América Latina”. Carlos Langoni (org.). A Nova América Latina. Fundação Getúlio Vargas Editora. Rio de Janeiro.

- KUTTNER, Robert. (1998). Tudo à venda: as virtudes e os limites do mercado. Companhia das Letras. São Paulo.
- LIJPHART, Arend. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty- Six Democracies*. Yale University Press.
- LOUREIRO, Maria Rita (2001). "Instituições, política e ajuste fiscal. Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 16 no. 47, outubro. São Paulo.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz (2004). "Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente". Revista de Economia Política, volume 24, no.1(93). Janeiro-março. São Paulo.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2000) "O Financiamento de partidos na Alemanha posto a prova" In: Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- NUNES, Edson (1997). *A Gramática Política do Brasil*. Editora Zahar. ENAP, Rio de Janeiro e Brasília.
- OCDE (2002). *Transparência e Responsabilização no Setor Público*. Coleção Gestão Pública, Brasília.
- O'DONNELL, Guillermo (1998) "Accountability horizontal e novas poliarquias". Revista Lua Nova, 44. Cedec. São Paulo.
- PRZEWORSKI, Adam STOKES, Susan & MANIN, Bernard (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- SAMUELS, David (2003). "Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o 'caixa um' e propostas de reforma". Maria Victoria Benevides, Paulo Vanucchi & Fábio Kerche (orgs.). Reforma Política e Cidadania. Editora Fundação Perseu Abramo. Instituto Cidadania, São Paulo.
- SARTORI, Giovanni(1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. Editora Atica. São Paulo.
- SCHICK, Allan. (1993), "Governments versus budget deficits. Karl Weaver & Bert Rockman (orgs.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C., The Brookings Institution.
- SCHNEIDER, Ben Ross. & DONER,R. (2000). "The New Institutional Economics, Business Associations, and Development", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 20, n. 3, July- September.
- SCHUMPETER, Joseph (1971). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Aguillar, Madrid.
- SKEDESLKY, Robert. (1977). "The political meaning of the keynesian revolution'. Robert Skedeslky (org.). *The End of Keynesian Era*. Mcmillan, London.
- SOUZA, Celina (2003). "Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação". Maria Victoria Benevides, Paulo Vanucchi & Fábio Kerche (orgs.). Reforma Política e Cidadania. Editora Fundação Perseu Abramo. Instituto Cidadania, São Paulo.

SPECK, Bruno (2000). *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo

SPECK, Bruno (org.) (2002). *Caminhos da Transparência*. Editora da UNICAMP. Campinas.

STARK, David. & BRUSTZ, Laszlo (1998), 1. "*Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo*", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 13, n.36, fevereiro, pp.13-39. São Paulo.

VIGNOLI, Francisco et alii (2002). *A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios*. Editora da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

WAMPLER, Brian (2004). *Delegation, Authority, and Co-optation: Brazil's Participatory Democracy*. Mimeo. São Paulo.

WEBER, Max. (1974). *Ciência e Política: Duas Vocações*. Editora Cultrix. São Paulo.

_____ (1993). *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Editora Vozes. Rio de Janeiro.

WILDAVSKY, Aron. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

WOOD, Dan & WATERMAN Richard (1994). *Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Westview Press.