

Introdução

O século XX experimentou períodos cíclicos de expansão e retração democráticas. Nas últimas décadas, a intensificação da crise do Estado Democrático de Direito, associada ao fenômeno da globalização, provocou uma onda de cinismo e desconfiança política sem precedentes. Entretanto, se, por um lado, as instituições tradicionais da democracia foram desafiadas, por outro, formas alternativas de participação surgiram durante o período, valorizando a sociedade civil como categoria central nesta nova dinâmica.

Ao lado disso, o evidente esgotamento dos mecanismos relacionados à representação como forma de solucionar a defasagem entre os interesses da população e de seus governantes fez aumentar a demanda pelo controle da atuação dos representantes. Com isso, a *accountability*, ou a obrigação das autoridades de informar, justificar e responsabilizar-se por seus atos, vem despontando como um dos temas mais relevantes na agenda política atual.

Associada às formas tradicionais de *accountability*, como a horizontal (controle intra-estatal) e a vertical (controle predominantemente eleitoral), surge a social, modalidade privilegiada em que a responsabilização dos governantes é demandada diretamente pela sociedade civil. O crescimento deste tipo de fiscalização é constatado por diversos autores não só na América Latina como também no Brasil, o que demonstra uma mudança na cultura política do país. A redemocratização e, em especial, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram fenômenos centrais para o incremento do controle governamental no país, tradicionalmente marcado pelo patrimonialismo e a confusão entre o público e o privado. O atual Texto Maior traz uma série de dispositivos destinados a viabilizar a fiscalização dos atos de agentes políticos e públicos pela sociedade civil, tanto de per si como em interação com instituições estatais.

A forma associada de controle, denominada *accountability* horizontal socialmente provocada, apresenta vantagens em relação aos mecanismos isolados, em que apenas um dos possíveis atores promove a vigilância das autoridades. A sinergia entre a população e as agências de fiscalização elimina as limitações

intrínsecas dos controles individuais, como a baixa efetividade da tipologia social ou a freqüente inércia da horizontal.

Uma das áreas mais sensíveis à necessidade de *accountability* é a da despesa pública. O uso dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes sempre foi tema importante, pois a atuação do governo e a implementação de políticas depende de seu financiamento pela sociedade. Quanto mais bem empregados os recursos, maiores os benefícios para a coletividade. No Brasil, apesar de tentativas recorrentes de contenção e otimização de gastos, apenas em época muito recente mecanismos efetivos de controle foram desenhados, figurando a Constituição de 1988, mais uma vez, ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal, como pontos de inflexão na tradicional falta de regulação das finanças públicas nacionais.

Uma das formas mais promissoras de controle dos gastos governamentais é a denúncia aos Tribunais de Contas, prevista no artigo 74, § 2º da Constituição Federal. Por meio deste instituto, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante as Cortes de Contas, referentes à sua área de competência. Trata-se de um mecanismo de *accountability* horizontal socialmente provocada, em que a sociedade civil e a instituição de controle podem, de forma inovadora, unir esforços na persecução de uma melhoria considerável na utilização dos recursos públicos com vistas ao interesse comum. A constitucionalização deste instrumento vem promovendo mudanças importantes nas rotinas das Cortes de Contas, suavizando o hermetismo tão característico da instituição e possibilitando sua abertura para uma sinergia profícua com a população.

O presente trabalho analisa, portanto, a denúncia aos Tribunais de Contas sob a perspectiva da interação entre os controles estatal e não-estatal dos gastos governamentais. O objetivo é, em primeiro lugar, demonstrar a compatibilidade entre o instituto e o conceito de *accountability* horizontal socialmente provocada, carreando ao estudo deste mecanismo o suporte teórico fornecido pela literatura especializada. Além disso, visa-se a uma avaliação das perspectivas e dos desafios que se apresentam a esta modalidade de atuação, a partir do contexto cultural, político e jurídico brasileiro. Sugere-se que a denúncia aos Tribunais de Contas é um caminho privilegiado de combate ao desperdício de recursos públicos, exigindo para isso, entretanto, uma reconfiguração institucional por parte das

Cortes de Contas e uma mudança de cultura política por parte da sociedade civil, tudo com o objetivo de tornar a *accountability* uma realidade em solo brasileiro.

No capítulo 1 deste trabalho, é apresentada, ao lado do conceito de *accountability*, a classificação de suas principais modalidades e as discussões teóricas mais recentes sobre o tema. O capítulo 2 aborda as relações entre *accountability*, cultura e apoio políticos. O capítulo 3 apresenta a *accountability* no Brasil, demonstrando que nossa cultura política, eivada pelo patrimonialismo, apresenta frágeis mecanismos de controle sobre os atos governamentais, embora a Constituição Federal de 1988 tenha significado um marco na ampliação deste tipo de fiscalização. Finalmente, no capítulo 4, é apresentada a denúncia aos Tribunais de Contas, discorrendo-se acerca do instituto e buscando-se diagnosticar quais os principais entraves à sua expansão, tanto no que se refere à instituição quanto naquilo que se relaciona com a sociedade civil, de modo a contribuir para a superação dos obstáculos que se interpõem à consolidação deste que é um dos mecanismos com maior potencial de sucesso no controle dos gastos públicos no Brasil.