

Controle Externo na América Latina

External Control in Latin American

Monique Menezes

Resumo

O presente artigo realiza uma análise institucional comparada entre os países da América Latina, no que se refere ao desenho institucional dos órgãos de controle externo à luz dos conceitos de *accountability* horizontal e da qualidade da democracia. Foram selecionados os países que compõem a Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), uma entidade cujo objetivo é o intercâmbio de boas práticas de controle externo entre os seus países membros. O argumento central é o de que essas instituições contribuem para a qualidade da democracia, uma vez que apresentam como principal missão inibir possíveis ações ilegais da burocracia e dos políticos eleitos, possibilitando o amadurecimento das instituições republicanas. Este é um estudo exploratório, no qual o principal objetivo é entender o contexto institucional aos quais os órgãos de controle externo estão inseridos.

Palavras-chave

Accountability Horizontal; Qualidade da Democracia; Instituições.

Abstract

This article provides an institutional comparative analysis between the countries of Latin America, with regard to the institutional design of the external oversight bodies organs from the concept of horizontal accountability and the quality of democracy. The countries selected are those that make up the Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions (OLACEFS), an entity whose purpose is the exchange of good external control practices among its member countries. The central argument is that these institutions contribute to the quality of democracy, as they present main mission inhibit possible illegal actions of the bureaucracy and elected officials, allowing the maturation of republican institutions. This is an exploratory study in which the main objective is to understand the institutional context in which the external oversight bodies are inserted.

Keywords

Horizontal Accountability; Quality of Democracy; Institutions.

Introdução

As questões referentes ao controle e à responsabilização sobre as atividades dos governantes e da burocracia têm adquirido papel central na América Latina, sobretudo com o amadurecimento das instituições democráticas na região. Junto a este movimento, temos também o fortalecimento da análise da qualidade da democracia na literatura de Ciência Política, com destaque para os trabalhos desenvolvidos por Diamond e Morlino (2005). Nesta interpretação, a democracia deve ser avaliada para além da definição defendida pelos autores da corrente minimalista (CHEIBUB e PRZEWORSKI, 1997), englobando uma visão mais ampla.

Como apresentado por Mignozzetti (2013, p. 260), além do sufrágio universal, eleições livres, competitivas e fontes alternativas de informações devemos também analisar aspectos como liberdades políticas e civis, igualdade política, transparência, legalidade e legitimidade das instituições e, principalmente, responsividade dos governantes para com os seus governados. Diamond e Morlino (2004, p. 22) consideram a qualidade da democracia como um conceito multidimensional, no qual controle externo encaixa-se na dimensão da qualidade de procedimento. Deve-se ressaltar que nesta linha argumentativa a ideia procedimental vai além da disputa eleitoral, acrescentando a necessidade de cidadãos ativos e participativos, bem como a existência de instituições de *accountability* horizontal para a efetividade de uma boa democracia.

Dentro deste contexto, o escopo deste artigo será a análise do controle externo nos países que compõem a Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). A organização é composta por Instituições de Fiscalização Superior da América Latina e tem por objetivo o intercâmbio de boas práticas de controle externo entre os seus membros. O argumento central é *que essas instituições contribuem para a qualidade da democracia*, uma vez que apresentam como principal missão inibir possíveis ações ilegais da burocracia e dos políticos eleitos, possibilitando o amadurecimento das instituições republicanas.

Este é um estudo exploratório, no qual o principal objetivo é entender o contexto institucional ao quais os órgãos de controle externo estão inseridos. A metodologia selecionada para esta análise é de cunho qualitativo. Deste modo, foi realizada uma análise documental do desenho institucional dos países selecionados. A partir da leitura dos documentos foram criadas variáveis quantitativas que possibilitassem uma análise comparada entre os países no que se refere ao controle externo exercido pelas Instituições de Fiscalização Superior (IFS).

Por fim, o presente artigo encontra-se dividido em quatro seções além desta introdução e uma conclusão. A próxima seção apresenta uma discussão sobre o conceito de qualidade da democracia e a *accountability* horizontal. O objetivo é mostrar como a literatura relaciona esses dois conceitos, mostrando como as IFS's são um instrumento importante de controle democrático. Em seguida, o artigo apresenta os países da OLACEFS analisados neste trabalho. Por fim, a quarta seção realiza uma análise comparada descritiva acerca desenho institucional do controle externo casos selecionados.

Qualidade da Democracia e *Accountability* Horizontal

Para discutirmos sobre qualidade da democracia, primeiramente, se faz necessário apresentarmos a definição do regime democrático. Isto é importante porque neste trabalho queremos relacionar o desempenho das IFS's à diferentes graus de democracia. A literatura de Ciência Política utiliza diferentes abordagens para definição do regime democrático: constitucional, substantiva, procedimental e processual (TILLY, 2007, p. 7). Neste trabalho, concentraremos nossa análise na explicação *processual*, que identifica um conjunto de processos contínuos necessários para que um dado país seja classificado como democrático.

Em a *Poliarquia*, Robert Dahl (1997, p. 25) argumenta que a principal característica de um regime democrático consiste na “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos”. Posteriormente, Dahl (2001) apresenta cinco critérios para que uma comunidade seja considerada uma democracia, são eles:

- Participação efetiva – antes de uma política ser adotada, todos os membros da comunidade devem possuir oportunidades iguais e efetivas para emitir sua opinião aos demais.
- Igualdade de voto – todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de votos sobre a política. Além disso, todos os votos devem possuir o mesmo peso.
- Entendimento esclarecido – todos devem ter oportunidades iguais e efetivas de conhecer sobre as políticas alternativas e suas possíveis consequências.
- Controle do programa de planejamento – todos devem ter oportunidade para decidir como e quais questões devem ser inseridas no planejamento. Desta forma, a participação, a igualdade de voto e o entendimento esclarecido são critérios constantes que nunca se encerram. E, conseqüentemente, as políticas de um regime democrático estão sempre abertas a mudanças.
- Inclusão dos adultos – todos os adultos com residência permanente devem possuir pleno direito de cidadão.

É interessante observarmos que o autor não faz menção a qualquer desenho constitucional ou pré-requisitos sociais em seus critérios. Ao contrário disso, Dahl evita esses tipos de distinções e faz questão de mencionar que está realizando um exercício teórico para uma associação de menor escala. Ao mudar de uma comunidade local para governos nacionais, Dahl (2001) apresenta a necessidade de alguns arranjos institucionais para que um país seja governado democraticamente. Deste modo, para que um regime político seja considerado uma “democracia poliárquica” deve apresentar as seguintes instituições:

- Funcionários eleitos – o controle da política é realizada por funcionários/políticos eleitos pelos cidadãos.
- Eleições livres, justas e frequentes – os políticos são selecionados em eleições frequentes e justas, onde a coerção deve ser rara.
- Liberdade de expressão – os cidadãos devem possuir o direito de se expressarem livremente, sem o risco de punições. Isso inclui crítica aos políticos eleitos, ao governo, ao regime ou à ideologia dominante.
- Autonomia para associação – os cidadãos possuem o direito de formar associações, como partidos políticos ou grupos de interesses.
- Cidadania inclusiva – todos os adultos com residência fixa no país devem ter pleno acesso aos direitos disponíveis aos demais cidadãos e necessários às cinco instituições políticas citadas acima.

A obra de Dahl contribui de forma singular para entendimento sobre os critérios básicos das democracias representativas contemporâneas. No entanto, por ser um exercício teórico apresenta um modelo estático: sim ou não. Como argumentado por Tilly (2007, p. 24), se em um determinado regime político temos as seis instituições listadas por Dahl (2001) em pleno funcionamento, ele é considerado uma democracia. Mas se uma das instituições não funciona plenamente ou um dos critérios não é atendido, o regime deixa de ser uma democracia. Neste sentido, trabalhar com uma abordagem gradativa do regime democrático torna-se mais interessante, uma vez que a análise empírica dos regimes mostra que a consolidação da democracia ocorre em graus distintos (DIAMOND e MORLINO, 2005).

A definição sobre a qualidade da democracia apresentada por Diamond e Morlino (2005) tem sido a mais difundida pelos estudiosos do tema, para a operacionalização e medição do que seria uma boa democracia. Os autores iniciam o argumento considerando que uma democracia com qualidade seria aquela que proovesse aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle

popular sobre as políticas públicas e com governantes que atuem de forma legítima, de acordo com a lei. A partir desta definição, Diamond e Morlino (2005) identificam oito dimensões, segundo a qual a qualidade da democracia pode variar. As cinco primeiras são caracterizadas como procedimentais, a saber: o primado da lei, participação política, a competição política e a *accountability* horizontal e vertical. O ponto central dessas dimensões consiste no fato de que em uma democracia, as instâncias participativas devem ir além da disputa eleitoral, com a participação de uma sociedade civil ativa e mobilizada que compartilhe das decisões públicas junto com os políticos eleitos e a burocracia.

Outras duas dimensões são apresentadas pelos autores referem-se ao conteúdo da democracia, são elas: primeiro, o respeito pelas liberdades civis e os direitos políticos e, segundo, a progressiva igualdade política. Essas duas variáveis normativas assegurariam a legitimidade do regime, sob o qual foram constituídas as representações e os valores dos indivíduos em uma dada sociedade (MOISÉS, 2008). Por fim, a dimensão da *responsividade* dos governantes, no qual se verifica em que medida as políticas públicas atendem às demandas e às preferências dos cidadãos.

A partir dessa definição, bons resultados dessas dimensões apresentariam como consequência uma boa qualidade da democracia. Seguindo a argumentação de Diamond e Morlino (2005), cada uma das oito dimensões pode ser detalhada da seguinte forma:

1. O primado da Lei – uma boa democracia deve apresentar leis claras, universais, publicamente conhecidas, estáveis e devem ser aplicadas a todos, independentemente, do posicionamento social dos indivíduos na sociedade. (O'DONNELL, 2005). Em outras palavras, a lei deve ser igual para todos os cidadãos.
2. Participação – o regime democrático deve garantir um alto grau de participação dos cidadãos nas eleições e nas decisões públicas. Os indivíduos devem participar de forma ampla. Além do voto, devem participar de conselhos deliberativos, plebiscitos, associações, etc. Um exemplo são as instituições participativas criadas a partir da Constituição de 1988 no Brasil. Destaca-se, em especial, os conselhos municipais obrigatórios para áreas importantes como a saúde e a educação e o orçamento popular existente em várias cidades brasileiras.
3. Competição – para ser considerada uma democracia, o regime político precisa garantir eleições livres e regulares, além da competição entre dois ou mais partidos. No entanto, os regimes variam bastante no seu grau de

competitividade e na abertura da arena política para novas forças políticas e sociais. De forma ampla, esta dimensão inclui também o desenho do sistema eleitoral, considerando que a representação proporcional resultaria em uma melhor democracia, na medida em que expande o acesso das diferentes forças sociais à arena política e permite a representação de grupos minoritários no parlamento, tais como mulheres, grupos étnicos, ativistas ambientais, etc. Como discutido por Liphart (2003), o sistema eleitoral proporcional apresenta um modelo decisório mais democrático, uma vez que a decisão é negociada incluindo diferentes grupos sociais no parlamento.

4. *Accountability* vertical – esta dimensão garante que os políticos eleitos devem responder por suas ações aos cidadãos. Dimond e Morlino (2005) destacam três características da *accountability* vertical: informações, justificativas e punição. A publicidade das informações sobre as ações do governo e da burocracia são fundamentais para que os políticos realizem ações responsáveis e que as mesmas cheguem de forma clara ao eleitor. O governo também deve justificar suas ações aos cidadãos, como forma de explicar os motivos para tomada de determinadas decisões. Por fim, o cidadão deve ser capaz de punir ou recompensar os políticos, de acordo com as informações e justificativas apresentadas sobre suas ações ao longo de um dado período. A principal forma de punição ou recompensa é o voto, no qual um político bem avaliado pode ser reeleito ou, em caso de uma má avaliação, punido com a perda do mandato.
5. *Accountability* horizontal – para a qualidade da democracia também se faz necessário que os políticos eleitos e a sua burocracia respondam por suas ações às instituições de controle e fiscalização, existentes dentro do Estado, que possuam poder legal para impor sanções aos atos ilegais. As relações de *accountability* horizontal, em oposição à vertical, ocorrem dentro do Estado através do monitoramento e da investigação realizada por instituições como: comissões parlamentares, corte constitucional, instituições de combate à corrupção, instituições de fiscalização superior, tribunal eleitoral independente, dentre outras. Contudo, sua característica crucial é a possibilidade de impor sanções aos políticos e aos burocratas que apresentem um comportamento à margem da lei (O'DONNELL, 1998).
6. Liberdade – em um regime democrático esta dimensão deve ser avaliada a partir de três direitos: civil, político e social. O direito civil estaria relacionado à liberdade de forma ampla: expressão, associação, pensamento, informação,

religiosa, formação de sindicatos e partidos, etc. Diamond e Morlino (2005) também destacam a existência dos “direitos econômicos”, que não inclui apenas a propriedade privada, mas também o emprego e a barganha coletiva por melhores salários. Em segundo lugar, o direito político engloba a ação política plena – votar e ser votado para cargos públicos, bem como organizar-se politicamente através de partidos e outras associações. São esses direitos que possibilitam a participação e a competição política e, conseqüentemente, a *accountability* vertical. Destaca-se, ainda, que uma boa democracia deve garantir que a escolha dos eleitores seja secreta, de forma a evitar coerções ou ameaças. Por fim, o direito social está relacionado a um patamar mínimo de igualdade entre os cidadãos, de modo a garantir a capacidade de reivindicação dos demais direitos relacionando-se, assim, às políticas de bem-estar social. Um exemplo recente são as políticas de inclusão social existentes em diversos países da América Latina como Argentina, Brasil e Chile. No Brasil, o programa Bolsa Família ficou conhecido internacionalmente por retirar da miséria milhares de famílias, além de contribuir para redução da desigualdade do país.

7. Igualdade – esta dimensão é fundamental para a qualidade da democracia, tendo em vista que para o funcionamento das dimensões citadas acima se faz necessário um patamar mínimo de equidade. Uma boa democracia deve garantir que todos os cidadãos e grupos sociais possuam os mesmos direitos e proteção legal, impedindo a discriminação de grupos minoritários como gênero, etnia, religião, orientação política e sexual ou por qualquer outra condição externa.
8. Responsividade – está relacionada ao atendimento do governo e da burocracia às demandas e expectativas dos cidadãos. A responsividade significa que os políticos eleitos e as instituições estão respondendo de forma plena aos anseios dos indivíduos, através de políticas públicas direcionadas, tanto à economia, quanto à área social. Esta dimensão é amplamente relacionada à *accountability* vertical e horizontal, à competição e à participação.

Uma análise preliminar das dimensões nos permite verificar que elas se sobrepõem em diversas instâncias. A *accountability* vertical depende da liberdade de informações, bem como do funcionamento das instituições de controle, por exemplo. No entanto, devido à limitação de tempo e recursos, este artigo enfatiza a análise da qualidade da democracia à luz da *accountability* horizontal. Deste modo, a próxima seção apresenta uma análise mais profunda do conceito de *accountability* horizontal.

Accountability Horizontal

O termo *accountability* tem sido amplamente debatido pela literatura de ciência política, apresentando grande centralidade na discussão sobre democracia representativa. Como argumentado por Filgueiras (2011, p. 67), o conceito é inerente à teoria política dos Estados liberais, pressupondo uma diferenciação entre o público e o privado. A consolidação e a legitimidade dos regimes democráticos contemporâneos dependem da responsabilização dos políticos eleitos e dos burocratas diante dos cidadãos. E a *accountability* confere aos agentes públicos essa legitimidade perante a sociedade civil, uma vez que as instituições criam mecanismos de transparência e publicidade acerca do processo de decisão sobre as políticas públicas.

De forma ampla, *accountability* existe quando há uma relação em que as tarefas e resultados da ação de um indivíduo ou de uma instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo ou instituição. Neste artigo, utilizamos a definição apresentada por Pelizzo e Stapenshurst (2014), que especificam a *accountability* a partir de dois estágios, a saber: responsabilização (*answerability*) e aplicação de normas (*enforcement*). Nas palavras dos autores: “*Answerability means having the obligation to answer questions regarding decisions and/or actions. [...] Enforcement, by contrast, suggest that the public or the institution responsible for the accountability can sanction the offending party or remedy the contravening behavior*”. (PELIZZO e STAPENSHURST, 2014, p. 2). Este conceito pode ser ainda mais específico, a partir da classificação do tipo da *accountability*: horizontal, vertical ou social. A ênfase deste artigo recai sobre a *accountability* horizontal, que se refere ao controle de agências estatais sobre outras agências do Estado e sobre os políticos eleitos.

As Instituições de Fiscalização Superior (IFS's) são classificadas como uma ferramenta da *accountability horizontal*. A fiscalização e o monitoramento da burocracia e dos políticos por outras agências de Estado consistem em um elemento fundamental para a qualidade da democracia representativa, uma vez que a delegação de poderes é inevitável neste regime (KIEWIET E MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). Além da delegação dos eleitores para os políticos durante o período eleitoral, temos uma cadeia de delegação dentro do Estado. Em regimes presidencialistas, como ocorre na maioria dos países da América Latina, o presidente delega poderes aos seus ministros e à burocracia, ao mesmo tempo, o Congresso incumbe, internamente, funções às suas comissões especializadas e, externamente, à burocracia. Este processo inclui um complexo de relações hierárquicas, no qual as Instituições de Fiscalização Superior monitoram e fiscalizam as ações, dos políticos eleitos e da burocracia.

Como apresentado por Pelizzo e Stapenshurst (2014), as IFS's realizam auditorias financeiras, conformidade (legal) e performance. Muitas dessas instituições constituem-se órgãos auxiliares ao Poder Legislativo, ajudando no controle externo deste poder sobre o Executivo. Em função disso, os autores argumentam que a relação entre as IFS's e o Legislativo é, frequentemente, simbiótica. O Legislativo depende da instituição de controle externo para obter informações confiáveis, enquanto o órgão depende do Congresso para expor em um fórum democrático os resultados de suas auditorias, recomendações e sanções (PELIZZO e STAPENSHURST, 2014, p. 49). Entretanto, existem situações em que esta proximidade não ocorre e que a fiscalização superior acontece de forma isolada dos parlamentares. O que de um lado aumenta a autonomia da instituição, mas reduz sua legitimidade democrática, especialmente, para a realização de sanções.

Do ponto de vista da qualidade da democracia na América Latina, um dos principais desafios é a efetividade dos mecanismos de *accountability* horizontal. A percepção é a de que os políticos não estão devidamente sujeitos às agências de controle (BARREDA, 2010). O resultado deste déficit seria uma disseminação de práticas corruptas e arbitrárias, sem a devida punição dos agentes públicos na região. Entretanto, as análises mais gerais têm mostrado que a qualidade da democracia na região apresenta avanços significativos (HAGOPPIAN, 2005).

Neste contexto, a efetividade do controle externo exercido pelas Instituições de Fiscalização Superior possui um papel crucial para a *accountability* horizontal e, conseqüentemente, para um aumento da qualidade da democracia na região. De acordo com Diamond e Morlino (2005), para a sua efetividade, o desenho institucional do controle externo deve possuir iniciativa para monitorar e fiscalizar as ações dos políticos eleitos e de toda a burocracia. Além disso, se faz necessário que a instituição possua ramificações locais para avaliar as ações dos gestores públicos em todas as instâncias administrativas do país – estados e municípios. As investigações devem ser realizadas de forma aleatória, mas com um percentual significativo de auditorias, sobre o total de instituições passíveis de fiscalização.

A credibilidade de uma possível punição também apresenta um papel importante na efetividade da *accountability* horizontal. O principal problema das instituições de controle consiste na inabilidade em aplicar as normas e as regras para todos. A existência de um sistema de diferentes agências de *accountability* horizontal também contribui para o bom funcionamento desta dimensão no regime democrático. Como citado por Diamond e Morlino (2005) e O'Donnell (1998), uma rede de instituições de *accountability* horizontal interagindo umas com as outras

aumenta a capacidade e a efetividade do controle. Por fim, a literatura também destaca a necessidade de uma legislação que permita o amplo acesso às informações sobre as ações dos políticos e da burocracia. Quanto mais as ações forem expostas e transparentes, maiores serão as chances de inibir atos de corrupção. Os cidadãos, e não apenas as instituições de controle, devem possuir o direito de receberem informações sobre todas as ações do governo. O ideal é que todos os dados sobre contratos, orçamento, pessoal, salários, etc. sejam disponibilizadas na Internet.

No entanto, para existência de um controle efetivo é necessário primeiro um desenho institucional que apresente mecanismos que garantam o desempenho da instituição. O estudo deste desenho é o escopo da próxima seção, onde será analisada a *accountability* horizontal nos países da OLACEFS, a partir das instituições de controle externo. O argumento geral do artigo é o de que esses órgãos contribuem para a qualidade da democracia, uma vez que apresentam como principal missão inibir possíveis ações ilegais da burocracia e dos políticos eleitos, possibilitando o amadurecimento das instituições republicanas.

Análise Comparada entre os Países da OLACEFS

Nesta seção apresento o resultado descritivo do trabalho de coleta de dados nos países membros da OLACEFS, uma organização latino-americana que reúne 22 países da América Latina e 2 países europeus – Espanha e Portugal. Seu principal escopo é fortalecer as Instituições de Fiscalização Superior (IFS's), através do intercâmbio de ideias e boas práticas. Como citado na introdução, este artigo é descritivo e foca, especialmente, nos aspectos institucionais dos órgãos de controle externo. Seguindo os argumentos de Pelizzo e Stapenshurst, (2014), as IFS's são classificadas neste artigo como mecanismos de *accountability* horizontal.

A tabela a seguir apresenta a lista de países analisados e o respectivo desenho institucional das IFS's. As estruturas clássicas do controle externo são o de tribunal de contas e auditor geral. Entre as principais diferenças existentes entre esses dois desenhos, destaca-se o processo decisório e a autonomia. O modelo de tribunal de contas, em geral, é composto por um colegiado de ministros e apresenta certo grau de autonomia em relação ao Legislativo, mesmo tendo como missão auxiliar este poder no controle da burocracia do Executivo. Por outro lado, no desenho de auditor geral as decisões são exercidas pelo controlador geral de forma monocrática. Além disso, há uma maior aproximação do Parlamento, em muitos casos a autonomia é bastante limitada. Já o conselho de contas é uma variação do modelo de auditor geral;

entretanto, no topo da instituição, existe um colegiado de auditores que dirigem o órgão (MENEZES, 2015).

A América Latina é dominada pelo desenho de auditor geral. Em grande parte, esta estrutura organizacional é influenciada pelos Estados Unidos, que durante o século XX recomendou aos países da região que alterassem seu modelo de controle externo de tribunal de contas, para o desenho utilizado naquele país, o de auditor geral. O Chile é um exemplo desta influência, o país alterou o seu controle externo ainda no início do século XX, passando a contar com uma estrutura de auditor geral.

Tabela 1 – Desenho do Controle Externo por País¹

País	Desenho do Controle Externo		
	Tribunal de Contas	Auditor Geral	Conselho de Contas
Argentina			X
Belice		X	
Bolívia		X	
Brasil	X		
Chile		X	
Colômbia		X	
Costa Rica		X	
Cuba		X	
El Salvador	X		
Equador		X	
Espanha	X		
Guatemala		X	
Honduras	X		
México		X	
Nicarágua			X
Panamá		X	
Paraguai		X	
Peru		X	
Porto Rico		X	
Portugal	X		
República Dominicana			X
Uruguai	X		
Venezuela		X	
Total	6	14	3

Fonte: Elaboração própria.

¹ Não foram coletadas informações para Curaçao.

Ao analisar a missão das IFS's é possível verificar que todas apresentam como principal objetivo a fiscalização dos órgãos públicos, seja de forma autônoma, seja como um órgão auxiliar do Congresso Nacional. A figura a seguir apresenta um resumo das principais palavras e termos encontrados na análise documental da missão institucional das IFS's. Como pode ser observado, entre as palavras mais citadas podem ser destacadas: *público*, *Estado*, *controle*, *gestão*, *recursos*, *transparência*, *eficácia pública* e *auditoria*. Todas essas expressões estão, em alguma medida, voltadas para a ideia central do papel constitucional das instituições de *accountability* horizontal, a saber: a fiscalização órgãos públicos (PESSANHA, 2007).

Figura 1 – Resumo da Missão Institucional das IFS's



Fonte: Elaboração própria.

Análise Comparada entre os Países da OLACEF

Análise Comparada entre os Países da OLACEF

Além do desenho institucional mais amplo das Instituições de Fiscalização Superior (IFS's) este trabalho também analisou aspectos mais detalhados da estrutura do controle externo dos membros da OLACEFS. Na tabela a seguir, é possível observar em que contexto institucional a instituição de controle externo está inserida. Deve-se destacar que para a efetividade da fiscalização da burocracia do Executivo, a instituição deve apresentar um trabalho autônomo em relação a este poder (BLUME e VOIGIT, 2007). Como podemos observar, 54,5% dos países analisados possuem em sua Constituição mecanismos que conferem autonomia às IFS's. Já para 31,8%

dos casos, essa autonomia não está claramente estabelecida na lei, o que pode resultar em uma certa ambiguidade da atuação da instituição.

Tabela 2 – Autonomia em Relação ao Poder Executivo

	n	%
Não está claramente estabelecido em lei	7	31,8
Está estabelecida nas normas de funcionamento da IFS	1	4,5
Está estabelecido em Lei	2	9,1
Está estabelecida na Constituição do país	12	54,5
Total	22	100

Fonte: Elaboração própria.

As IFS's foram criadas historicamente para auxiliarem o poder Legislativo no controle da burocracia do Executivo. Neste sentido, a relação com este poder é bastante simbiótica, uma vez que em um contexto democrático os parlamentares legitimam a *accountability* horizontal exercida pela instituição. No entanto, ao longo dos séculos algumas instituições de controle externo tornaram-se amplamente independentes do Legislativo. Na tabela abaixo, é possível verificarmos que 50% dos países possuem um controle externo completamente independente do Legislativo. Esta autonomia pode gerar problemas de legitimidade de atuação da instituição, que sem um respaldo do parlamento pode ser questionada por um Executivo eleito. Neste sentido, é importante haver um equilíbrio entre autonomia e a relação com do Parlamento para garantir a legitimidade democrática dos resultados das auditorias. Esta articulação é bem executada pelo *Government Audit Office (GAO)*, a instituição de controle externo dos Estados Unidos que não possui autonomia formal, mas consegue influenciar os parlamentares americanos, alcançando autonomia informal e legitimidade.

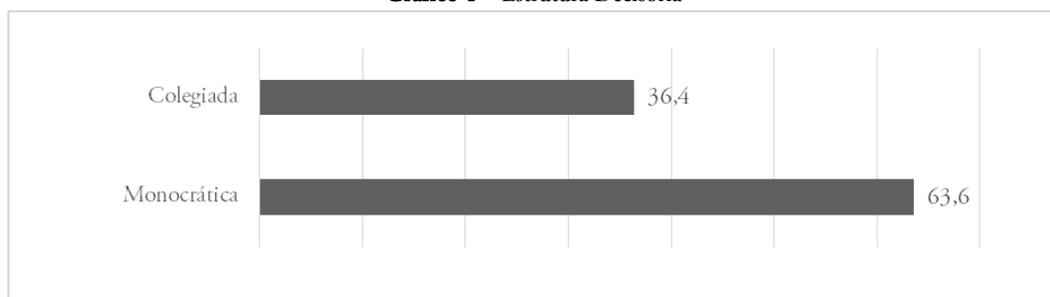
Tabela 3 – Autonomia em Relação ao Legislativo

	n	%
É um órgão completamente independente	11	50
É um órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas possui autonomia formal	7	31,8
É um órgão auxiliar ao Poder Legislativo e atua de forma independente	1	4,5
É um órgão auxiliar do Poder Legislativo e formalmente subordinada	2	9,1
É subordinada ao Poder Executivo e Legislativo	1	4,5
Total	22	100

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico a seguir mostra a estrutura decisória das instituições de *accountability* horizontal. A estrutura decisória refere-se à forma de concentração de poder da instituição; um desenho colegiado apresenta uma maior descentralização, enquanto o monocrático significa que uma pessoa detém grande parte do poder decisório de uma instituição. De um modo geral, os tribunais e os conselhos de contas possuem estrutura colegiada, enquanto o desenho de auditor geral apresenta um modelo monocrático. Contudo, nem todos os países obedecem a essa regra, por exemplo, em El Salvador há um tribunal de contas com uma estrutura decisória concentrada na figura do presidente.

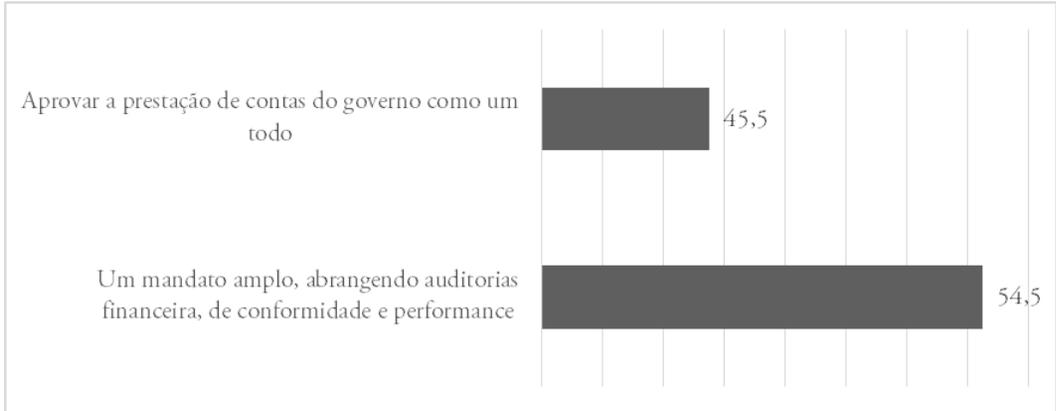
Gráfico 1 – Estrutura Decisória



Fonte: Elaboração própria.

No que se refere ao mandato das IFS's, é possível observamos que 54,5% possuem uma delegação bem ampla, incluindo os três tipos de auditorias clássicas: financeira, conformidade e performance. A auditoria financeira avalia a precisão das informações prestadas pelo órgão auditado. Já a de regularidade, confere se as receitas e os gastos estão sendo autorizados de acordo com a norma legal. Por fim, a auditoria de performance/desempenho analisa a eficácia e a eficiência dos programas e políticas governamentais. Neste caso, o controle externo avalia se o cidadão recebe de fato os serviços de acordo com os seus interesses e demandas (WORLD BANK, 2001; BLUME e VOIGIT, 2007; MENEZES, 2015a), verificando a responsividade da burocracia e dos políticos eleitos. É o modelo mais moderno de auditoria, uma vez que não se prende às questões legais como as duas primeiras. Muitas IFS's têm se estruturado para a realização de auditorias de desempenho com investimento na formação da burocracia e na troca de experiência de boas práticas com outras instituições.

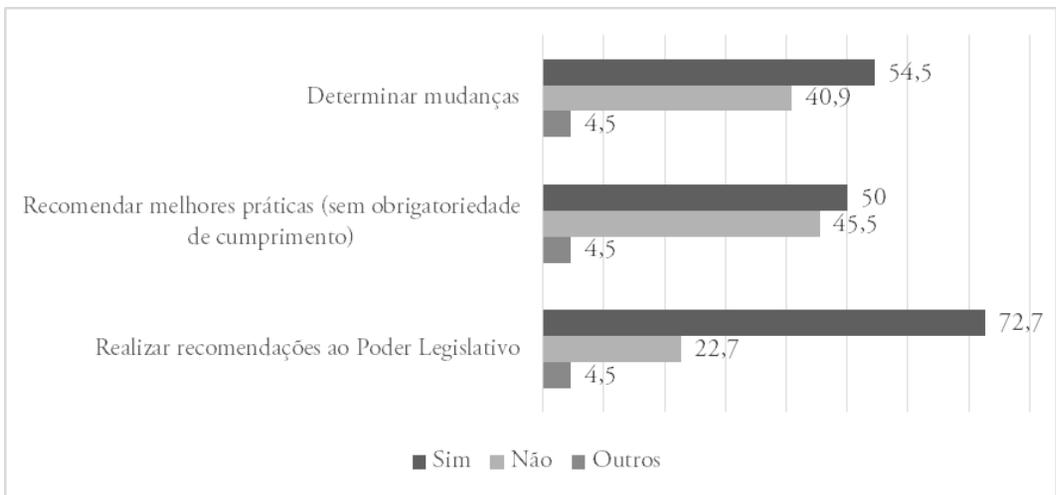
Gráfico 2 – Mandato do Controle Externo



Fonte: Elaboração própria.

O próximo gráfico apresenta os possíveis resultados das auditorias realizadas pelas IFS's. Como pode ser observado, 54,4% das instituições analisadas podem realizar determinações ao fim de uma auditoria e 72,7% podem realizar recomendações ao Poder Legislativo. Destaca-se que é importante a capacidade de determinar mudanças especialmente quando se refere às auditorias de desempenho, cujo objetivo é avaliar as políticas públicas do poder Executivo. Quando não há poder de sanção o controle perde muito do seu efeito, tendo em vista que deixa de haver um temor pela fiscalização.

Gráfico 3 – Resultados das Auditorias



Fonte: Elaboração própria.

O período para o qual os líderes das IFS's são nomeados influencia bastante na atuação do órgão. Um mandato vitalício confere ampla autonomia aos dirigentes, enquanto a nomeação para um curto período de tempo, com a possibilidade de recondução, reduz o grau de autonomia e pode desvirtuar a atuação da instituição, de modo a favorecer a permanência dos seus dirigentes (WORLD BANK, 2001). A tabela a seguir apresenta o prazo do mandato dos líderes das IFS's da OLACEFS. Como pode ser observado, o período de mandato varia bastante: alguns países delegam poderes por um período bastante curto, enquanto outros chegam a conferir um mandato vitalício. Os dirigentes das instituições de controle externo com mandatos vitalícios são: Brasil, Espanha, Belize e Cuba. Já Portugal, Colômbia, Uruguai, El Salvador e Nicarágua permitem que os líderes sejam reconduzidos ao cargo indefinidamente.

Tabela 4 – Prazo de Mandato dos Líderes das IFS's

	n	%
Vitalício	4	18,2
Oito anos	4	18,2
Quatro anos	3	13,6
Cinco anos	4	18,2
Seis anos	1	4,5
Sete anos	2	9,1
Dez anos	1	4,5
Três anos	1	4,5
Um ano	1	4,5
Dois anos	1	4,5
Total	22	100

Fonte: Elaboração própria.

Atuação das IFS's

A análise da atuação das IFS's mostra que a maioria realiza os três tipos de auditorias descritos anteriormente: financeira, conformidade e performance. No entanto, a ênfase maior ainda recai nas duas primeiras modalidades. A tabela a seguir, mostra a média de auditorias realizadas no ano de 2014. Como podemos verificar, foram localizadas informações somente para 12, dos 23 países investigados neste trabalho. Algumas instituições não disponibilizam essas informações em seus relatórios, outros ainda não publicaram os resultados do último ano, como é o caso do México. Este atraso em disponibilizar as informações é bastante prejudicial para o

desempenho da instituição de controle externo, uma vez que um prazo muito grande para a publicidade dos resultados reduz o impacto da auditoria na sociedade (SANTISO, 2007).

Tabela 5 – Auditorias Realizadas em 2014 (média)

Desenho Institucional	Média	N
Tribunal de Contas	395	4
Auditor Geral	780	7
Conselho de Contas	224	1
Total	605	12

Fonte: Elaboração própria.

Como podemos verificar na Tabela 5, o desenho de auditor geral produz um número médio anual maior de auditorias com 780, enquanto os tribunais de contas apresentam uma média anual de 395. Estes números mostram a produção quantitativa, mas não qualitativa das auditorias ou mesmo um indicador de desempenho.

A tabela a seguir mostra a evolução comparada do número de auditoria de fiscalização entre Brasil e México. Embora o México apresente uma evolução quantitativa significativa ao longo dos últimos anos, chegando a realizar 1.403 auditorias em 2013, contra apenas 916 do Brasil, a análise do desempenho dos dois países realizada por Menezes e Leite (2015) mostra que a efetividade da instituição de controle externa brasileira é superior, uma vez que no Brasil o Tribunal de Contas possui poder de sanção contra a burocracia fiscalizada, enquanto a auditoria geral do México depende do Ministério Público para imputar qualquer tipo de punição.

Tabela 6 – Número de Auditoria por País e Ano (anual)

	Ano						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil	665	566	624	724	931	1.353	916
México	962	*	945	1.031	1.103	1.163	1.403

Fonte: Reproduzido de Menezes e Leite (2015).

Ao analisar se as instituições de controle externo realizam algum tipo de planejamento prévio das auditorias para o ano subsequente, foi possível observar que apenas 22% dos casos analisados executam algum tipo de planejamento. A grande

maioria não apresenta em seus relatórios anuais qualquer informação sobre esse planejamento.

Os resultados são semelhantes para o monitoramento das recomendações. Apenas 18,2% das instituições realizam algum tipo de controle sobre as decisões preferidas em anos anteriores. É importante destacar que alguns órgãos não possuem poder para realizar determinações, apenas recomendações, seja ao parlamento, seja à própria instituição auditada. No entanto, esse acompanhamento é importante para a efetividade do controle externo, aprendizado e amadurecimento institucional do próprio controle externo.

Considerações Finais

Este estudo apresentou um panorama amplo do desenho institucional do controle externo na América Latina. A análise mostrou algumas variações no desenho dessas instituições que são fundamentais para a efetividade da *accountability* horizontal. Os resultados iniciais corroboram para argumento inicial deste artigo de que essas instituições contribuem para a qualidade da democracia, uma vez que o desenho institucional da maioria das IFS's analisadas propicia algum grau de autonomia para o controle da burocracia do Executivo. Dentre as instituições analisadas, apenas uma apresentava grau de subordinação direta ao Executivo, invalidando o conceito de controle externo.

Entretanto, é importante destacar que este estudo é apenas exploratório e descritivo, não permitindo qualquer conclusão acerca da efetividade da atuação das instituições aqui analisadas. Uma conclusão nesta direção deve ser fruto de um estudo profundo dos países. Do ponto de vista da teoria democrática, uma agenda de pesquisa futura, com instrumentos qualitativos, é fundamental para análise dessas instituições que são fundamentais para o equilíbrio entre os poderes, especialmente, em uma região como a América Latina em que o Executivo é bastante fortalecido, do ponto de vista institucional.

■ Monique Menezes é Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. É Professora do Programa de Mestrado e da Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí. E-mail: moniquemenezes@gmail.com.

Referências

- BARREDA, Mikel. Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado. In: *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Toronto, Canadá, 6-9 oct. 2010.
- BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. In: *XII Conferência da ISNIE*, Reikjavik, 19-21 jun. 2007. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=965434>>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, p. 1-16, 1997
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- HAGOPIAN, Frances. Chile and Brazil. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Eds.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The Logic of Delegation: congressional parities and the appropriation process*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1991.
- LIPHART, Arend. *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 2, n. 66, p. 281-310, 2015.
- MENEZES, Monique. *Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: O Papel do Tribunal de Contas da União no Arranjo Regulatório Brasileiro*. Teresina: Edufpi, 2015a.
- MENEZES, Monique; LEITE, Ygor. Accountability horizontal no Brasil e no México. In: *Congreso Internacional de Ciencia Política da Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*, 3., Guadalajara, 15-19 jul. 2015.
- MIGNOZZETTI, Umberto Guarnier. Impacto da Corrupção sobre a Qualidade do Governo Democrático. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Orgs.). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura Política, Instituições e Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008
- O'DONNELL, Guilherme. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- O'DONNELL, Guilherme. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Frederick. *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2014.
- PESSANHA, Charles. Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, Angela de Castro (Coord.). *Direitos e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. *States and Markets: a primer in politica economy*. Cambridge: Cambrigde University Press, 2003.

SANTISO, Carlos. *Auditing for Accountability? Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies*. 2007. 429f. Tese (Doutorado em Filosofia) – John Hopkins University, Baltimore, USA, 2007.

TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

WORLD BANK. *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*. Prem Notes n. 59, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/premnote59.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

*Texto recebido em 1º de março de 2016.
Aprovado em 28 de março de 2016.*