

# RESPONSABILIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira  
Nuria Cunill Grau [coordenadores]

Enrique Groisman  
Emilia Lerner  
Fátima Anastasia  
Fernando Luiz Abrucio  
Mario Mora Quirós

Estudo coordenado pelo Conselho Científico do CLAD



## GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Governador do Estado  
Cláudio Lembo

Secretário-chefe da Casa Civil  
Rubens Lara

Subsecretária de Gestão e Recursos Humanos  
Evelyn Levy

## FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP)

Diretora Executiva  
Neide S. Hahn

Coordenação editorial  
Cristina Penz

Tradução  
Luis Reyes Gil

Edição  
Nancy Weber

Revisão  
André Lima  
José Batista de Carvalho

Editoração eletrônica  
Júlia Yaeko Kurose

CTP, Impressão e Acabamento  
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

## CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)

www.clad.org.ve

**Conselho Científico do CLAD**  
Luiz Carlos Bresser-Pereira (Presidente)  
Nuria Cunill Grau  
Leonardo Garnier Rímolo  
Oscar Osztak  
Adam Przeworski

A edição original deste estudo, em língua espanhola, sob o título *La Responsabilización en La Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, foi publicada em 2000 pela Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) e pelo CLAD, com o apoio do BID.

Reprodução proibida sem a expressa autorização da Fundap e do CLAD.

© 2006 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)  
(Centro de Documentação da Fundap, SP, Brasil)

---

Responsabilização na administração pública / Luiz Carlos Bresser-Pereira,  
Nuria Cunill Grau (coords.); Enrique Groisman... [et. al.]; tradução Luis Reyes Gil.  
São Paulo : CLAD/Fundap, 2006.

342 p.

Estudo coordenado pelo Conselho Científico do CLAD  
ISBN 85-7285-100-3

1. Administração pública. 2. Reforma administrativa. 3. Descentralização administrativa. 4. Modernização administrativa. 5. Função administrativa.  
I. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (coord.). II. Cunill Grau, Nuria (coord.). III. Groisman, Enrique. IV. Gil, Luis Reyes (trad.). V. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Fundap. VI. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. Conselho Científico.

CDD 350.0073

---

## EDIÇÕES FUNDAP

Rua Cristiano Viana, 428  
05411-902. São Paulo, SP  
Telefone (11) 3066 5584  
Fax (11) 3081 9082  
livraria@fundap.sp.gov.br

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA EDIÇÃO BRASILEIRA. 7

Luiz Carlos Bresser-Pereira

APRESENTAÇÃO. 9

Luiz Carlos Bresser-Pereira

APRESENTAÇÃO. 11

Edmundo Jarquín

A RESPONSABILIZAÇÃO NA NOVA GESTÃO PÚBLICA LATINO-AMERICANA. 13

Conselho Científico do CLAD

RESPONSABILIZAÇÃO PELOS CONTROLES CLÁSSICOS. 71

Enrique Groisman e Emilia Lerner

RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE PARLAMENTAR. 113

Fátima Anastasia

RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE DE RESULTADOS. 165

Mario Mora Quirós

RESPONSABILIZAÇÃO PELA COMPETIÇÃO ADMINISTRADA. 217

Fernando Luiz Abrucio

RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE SOCIAL. 263

Nuria Cunill Grau

A RESPONSABILIZAÇÃO MÚLTIPLA. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 323

Conselho Científico do CLAD

SOBRE OS AUTORES. 341

APRESENTAÇÃO DA EDIÇÃO BRASILEIRA

# AS FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Através da Reforma da Gestão Pública de 1995 o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a iniciar uma reforma gerencial do Estado. As reformas gerenciais públicas começaram nos anos 1980 em alguns países desenvolvidos. Enquanto a reforma burocrática do século XIX visava tornar o aparelho do Estado profissional e efetivo, a reforma da gestão pública buscava, adicionalmente, descentralizar e torná-lo mais eficiente. Com essa mudança de orientação, a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado é a segunda grande reforma administrativa por que passa o Estado capitalista desde que este surge no século XVIII.

Para promover a descentralização e tornar o Estado mais eficiente, é necessário transformar os clássicos burocratas em modernos gestores públicos, ou seja, é preciso torná-los mais autônomos e mais responsabilizados (*accountable*). As formas de responsabilização da administração pública burocrática eram a supervisão direta, os regulamentos rígidos e a auditoria. Já na administração pública gerencial ou na gestão pública essas formas de responsabilização são moderadas, e novas formas passam a ser empregadas: a responsabilização por resultados, a competição administrada e o controle social por organizações da sociedade civil.

Neste livro, que Nuria Cunill Grau e eu coordenamos em nome do Conselho Científico do CLAD, as formas clássicas e as gerenciais de responsabilização na administração do aparelho do Estado são sistematicamente discutidas. No processo de descentralização e maior responsabilização incluem-se as agências e as organizações sociais, que passam a realizar os serviços sociais e científicos promovidos pelo Estado. A tradução deste livro para o português e sua publicação pelas Edições Fundap é muito bem-vinda. A Reforma da Gestão Pública de 1995 continua avançando no Brasil, principalmente no âmbito dos estados e dos municípios. Como qualquer reforma de grande porte como ela, durará anos — e nesse período este livro será uma fonte preciosa de informação e de reflexão.

São Paulo, junho de 2006

# APRESENTAÇÃO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Um dos grandes desafios que os países da América Latina enfrentam é o da reforma de seus Estados. A expressão, no entanto, tornou-se tão comum na região e passou a ser usada de forma tão generalizada, que perdeu parte do seu sentido. Por isso, cabe perguntar: por que reformar o Estado? Como? O Conselho Científico do CLAD, ao publicar esta obra, espera ter respostas para essas perguntas.

A crise que a América Latina enfrentou desde o início dos anos 80 exigiu, ainda nesta década, ajustes no curto prazo, fiscais e de balanço de pagamentos, seguidos por uma primeira geração de reformas, orientadas para o mercado — principalmente a liberalização comercial e a privatização. Essas reformas, que já eram reformas do Estado ao se constituírem em reação à crise fiscal e à necessidade de reconsiderar seu papel em relação ao mercado, não conseguiram, no entanto, restabelecer o desenvolvimento econômico na região. Ficou então cada vez mais claro que deviam ser completadas pela reforma do próprio aparelho do Estado. A segunda geração de reformas, que foi iniciada na primeira metade dos anos 90, concentrou-se, principalmente, neste aspecto: em reconstruir o aparelho do Estado, de um lado, tornando-o mais eficiente na realização de suas tarefas e mais efetivo ao enfrentar os desafios da globalização, e, de outro, assegurando os avanços democráticos alcançados. No plano da administração pública, ficou evidente que era necessário dar um passo além em relação à administração pública burocrática e realizar a reforma gerencial.

Ao mesmo tempo em que países latino-americanos iniciavam reformas nessa direção, o Conselho Diretivo do CLAD aprovou, em 1998, o documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”, que estabeleceu as bases conceituais da reforma necessária. A idéia era, ao mesmo tempo em que se dava mais espaço para o mercado na colocação de recursos, tornar o Estado mais forte e efetivo para garantir o bom funcionamento do mercado, para suprir suas deficiências, e para garantir uma distribuição da renda mais justa e mais eficiente na execução de tarefas que lhe são próprias. Tornar o Estado mais efetivo significava reconstruí-lo, no plano internacional, fiscal e de pessoal; torná-lo mais eficiente implicava o melhor uso dos escassos recursos de que dispõe.

Essa reforma gerencial do Estado tinha como pressuposto a consolidação dos regimes democráticos da América Latina, e possibilitava o aprofundamento

dessa democracia. À medida que se propunha que os administradores públicos tivessem mais autonomia no exercício de suas tarefas, era necessário também torná-los mais responsáveis perante a sociedade. Bem, mas para isso era necessário usar novos mecanismos democráticos de responsabilização dos administradores, principalmente aqueles relacionados com o controle social. Por outro lado, à medida que a administração pública gerencial colocava a defesa do patrimônio público e a atenção do cidadão como objetivos básicos, seu êxito implicava, necessariamente, um avanço nos direitos de cidadania.

A escolha da “responsabilização” como tema central deste primeiro informe publicado pelo Conselho Científico do CLAD atende a essa preocupação. Governos e administrações públicas mais responsabilizados são mais democráticos e mais transparentes. A expressão “responsabilização” é a tradução que encontramos para a palavra inglesa *accountability*. Nesta palavra existem dois aspectos: de um lado, afirma-se que os governos são responsáveis perante os cidadãos, devendo ser transparentes e prestar contas de sua ação; de outro lado, enfatiza-se o direito dos cidadãos de controlar a ação dos governos. Em termos práticos, temos governos e administradores públicos responsabilizados quando eles são controlados internamente pelas próprias instituições do Estado e, externamente, pela sociedade à qual prestam contas.

Como advém essa responsabilização? Neste informe definimos duas formas clássicas: o controle de procedimentos, realizado pelos superiores hierárquicos e pelos sistemas de auditoria, e o controle parlamentar. E três formas modernas ou gerenciais de responsabilização: o controle por resultados, o controle por competição administrada e controle social. Usando um segundo critério de classificação, podemos denominar como formas administrativas de responsabilização o controle de procedimentos, o controle de resultados e a competição administrada, e como formas políticas ou democráticas de controle, a supervisão parlamentar e o controle social, este entendido como uma forma de democracia direta.

Este livro só foi possível graças ao apoio dado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). O BID vem, além disso, apoiando de forma decisiva o CLAD nesta grande tarefa de debater e informar a respeito da reforma gerencial na América Latina.

O informe consta de cinco capítulos, cuja redação foi atribuída a cinco especialistas, com a supervisão de um membro do Conselho Científico para cada um. A introdução e as conclusões são assinadas pelo próprio Conselho. Na execução deste informe merece menção especial Nuria Cunill Grau, que coordenou os trabalhos, e Fernando Luiz Abrucio, que colaborou na redação da introdução e das conclusões em nome do Conselho.

# APRESENTAÇÃO

Edmundo Jarquín\*

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem o prazer de apresentar à consideração dos estudiosos do assunto da reforma do Estado os resultados de cinco estudos, realizados sob a coordenação do CLAD, com o patrocínio do banco por meio do Projeto de Cooperação Técnica para a Melhoria da Administração Pública na América Latina e no Caribe.

O projeto aborda, em diferentes perspectivas, o processo de controle da gestão da administração pública na América Latina e o impacto que tiveram sobre ela as reformas introduzidas nas duas últimas décadas do século XX. Encontra um balanço positivo quanto ao avanço obtido, mas observa que os mecanismos próprios da “responsabilização” (palavra que os autores utilizam como equivalente ao termo inglês *accountability*) não se desenvolveram do mesmo modo e que ainda persistem questões não-resolvidas.

O assunto é enfocado por cinco tipos de “responsabilização”, tipificando cada um deles com base em estudos realizados por diferentes consultores, identificando os avanços e as limitações de cada tipo de “responsabilização” e propondo formas concretas para a sua abordagem integral. Vale a pena mencionar alguns aspectos nesta nota introdutória para enfatizar as conclusões principais.

Em primeiro lugar, destaca-se nos estudos “a necessidade de transformar o modelo e estilo de gestão da administração pública para orientá-la em direção a uma maior flexibilidade, à descentralização, à individualização das responsabilidades e à aplicação de princípios éticos na gestão pública”. Todas essas preocupações foram compartilhadas pelos estudiosos da reforma do Estado nos organismos multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, para conhecer a fundo as lições deixadas em nossos países pelos principais atores da gestão pública, em especial no alto escalão dos governos, para extrair delas elementos que permitam contribuir com idéias para a transformação do modelo e estilo de gestão.

Em segundo lugar, assinala-se a necessidade de produzir importantes modificações no sistema político para melhorar a representação nos corpos

\* Chefe da Divisão de Estado e Sociedade Civil do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

deliberativos. Essas modificações devem ser voltadas para facilitar a participação política dos cidadãos e abrir novos canais de participação social nos parlamentos. Quanto a esse aspecto, o estudo mostra que o BID está levando a cabo vários projetos de fortalecimento dos parlamentos e dotando-os de ferramentas que lhes permitam exercer um verdadeiro “controle parlamentar” da gestão do governo.

Em terceiro lugar, destaca-se com ênfase “a responsabilidade pelo controle social” e as diversas formas que ela pode assumir, assim como a necessidade de dotar a cidadania de mecanismos para exercer esse controle. O documento focaliza a atenção em dois aspectos fundamentais: o primeiro refere-se à necessidade de dotar recursos em forma direta ou indireta para que a sociedade possa exigir a prestação de contas por parte da administração pública com independência; o segundo diz respeito à criação de oportunidades para exercer esse controle. Este último ponto significa o fortalecimento da sociedade civil em suas distintas facetas, para que ela possa enfrentar essa nova tarefa. Nesse campo, o BID tem estado muito ativo nos últimos anos, estimulando a incorporação nos projetos de componentes de desenvolvimento da sociedade civil.

Em quarto lugar, deve-se assinalar que não bastam as reformas legais para modificar o paradigma burocrático e que se requer a sensibilização e a capacitação dos funcionários para que possam operar no novo modelo. Este ponto não só é compartilhado pelo BID como também se constitui numa das preocupações fundamentais da atividade diária da instituição. Em cada projeto, a capacitação e a reconversão do funcionário constituem uma prioridade particular.

Muito importante é o que se assinala em relação à necessidade de estabelecer metas que permitam comparar os resultados alcançados com o que foi proposto, especialmente quando se discorre sobre serviços públicos vitais para a população. “A responsabilização por competição administrada” adquire um grande relevo, principalmente quando se leva em conta a equidade nos processos de reforma e o seu impacto nas populações de menor renda e na erradicação da pobreza.

O documento aponta para uma conclusão que compartilhamos plenamente: “Não são suficientes as reformas legais, é necessário atuar igualmente no aspecto cultural que dá base à ação dos burocratas, dos políticos e da própria sociedade”, vinculando estreitamente, dessa maneira, a “responsabilização” na gestão da administração pública à democratização na América Latina.

Sem dúvida, as contribuições deste estudo irão constituir uma referência obrigatória para que as pessoas reflitam no sentido de criar um sistema integrado de “responsabilização”, que articule suas diferentes formas na busca de uma administração pública mais eficiente e transparente.

# A responsabilização na nova gestão pública Latino-Americana

## Conselho Científico do CLAD

Luiz Carlos Bresser-Pereira (presidente), Nuria Cunill Grau (secretária), Adam Przeworski, Joan Prats i Catalá, Leonardo Garnier e Oscar Oszlak. In Conselho Científico do CLAD (L.C. Bresser-Pereira et al.) (2006) *Responsabilização na Administração*, Caracas/São Paulo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) e Edições Fundap: 13-70.

## INTRODUÇÃO

Muitos são os desafios que os países latino-americanos deverão enfrentar neste século. Criar condições macroeconômicas para o crescimento sustentado, corrigir as enormes desigualdades sociais, definir a inserção estratégica na ordem internacional e estabelecer as diretrizes que propiciem a cooperação no plano regional são os problemas de grande envergadura que exigirão um aprendizado com os erros do passado para abrir as portas em busca de um futuro melhor. Esse conjunto de desafios apresenta-se exatamente quando os Estados nacionais encontram-se substancialmente debilitados, em razão de uma série de transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas no capitalismo contemporâneo. Além disso, a resposta neoliberal, ancorada no Estado mínimo, não tem resolvido os principais problemas de ação coletiva das nações e comunidades. É necessário, portanto, constituir um novo padrão de governabilidade que, no caso dos países latino-americanos, contemple, a um só tempo, os temas da reconstrução do Estado e da consolidação de suas recém-criadas democracias.

Essa nova governabilidade dependerá, em primeiro lugar, do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, principal ator na organização e coordenação da ação coletiva<sup>1</sup>. Tal processo, porém, não deverá repetir o mesmo padrão do modelo nacional-desenvolvimentista baseado, do ponto de vista político, no controle estatal-corporativo e paternalista – por vezes autoritário – das demandas da população e, sob o ponto de vista econômico, na intervenção direta na economia e na substituição das importações. Esse modelo faliu porque sua atuação perdeu eficácia diante da radical mudança do cenário econômico e porque se esgotaram suas bases de legitimidade social.

<sup>1</sup> A definição do conceito de capacidades institucionais do Estado encontra-se no Relatório do Banco Mundial, 1997.

Para reconstruir a gestão pública o Estado deve redefinir suas funções e a forma de atuação, além de incrementar a governança estatal (*governance*) mediante a profissionalização da burocracia estratégica, o fortalecimento de seus instrumentos gerenciais e a melhoria de seu desempenho na elaboração de políticas. Mas não bastam apenas modificações no aparato administrativo. É imprescindível a recuperação das bases de legitimidade e da eficácia social da ação governamental, em suma, da governabilidade dos países. Nas palavras de Oscar Oszlak (1997), o redesenho do Estado surge neste contexto, “(...) não somente como uma exigência para uma gestão eficiente, senão também como um meio de relegitimação social e política do mesmo”.

A governabilidade, portanto, é mais do que a reinvenção do governo. É também a reinvenção do relacionamento do Estado com a sociedade e do próprio papel desta<sup>2</sup>. Não se trata, no entanto, de qualquer governabilidade. O que se busca é uma governabilidade democrática, orientada pela tarefa de consolidar a democracia na América Latina.

Nesse sentido, o desafio da governabilidade democrática na América Latina é tornar a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas e mais responsiva perante os cidadãos. Na definição precisa de Adam Przeworski (1998a:36), o desafio atual consiste em encontrar “(...) um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir ao governo que governe e aos governados que controlem o governo”.

O valor e os mecanismos de responsabilização (*accountability*) serão fundamentais para a construção de uma nova governabilidade democrática na América Latina. Em poucas palavras, a responsabilização é entendida aqui como um valor (ou meta-valor) que deve guiar os governos democráticos: a prestação de contas à sociedade. A *accountability* faz parte de um sistema mais amplo, o do regime democrático, cujo objetivo maior é garantir a soberania popular (o poder emana do povo), e que se estrutura, basicamente, por meio das eleições e do controle vertical da população sobre os governantes, que ocorre de tempos em tempos. Por outro lado, desde o século XIX, foram sendo criados instrumentos para controlar e fiscalizar os governos no intervalo entre as eleições que permitem a aplicação de sanções quando descumprem as leis, cometem atos de corrupção ou se distanciam das promessas proferidas no momento eleitoral. Esses

<sup>2</sup> Segundo Prats i Catalá (1998a:22). Ainda de acordo com Joan Prats, “a governabilidade se refere à capacidade de uma determinada sociedade para enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se colocam em determinado momento. Governabilidade não é, pois, estabilidade política, senão criação de condições para reconhecer e enfrentar coletivamente os desafios e oportunidades de cada tempo” (idem).

mecanismos constituem as formas de garantir a responsabilização ininterrupta dos governos.

Num primeiro momento histórico foram utilizados controles parlamentares e procedimentais como forma de evitar a tirania e a corrupção dos governantes. Mais recentemente, com a crise do Estado e a necessidade de melhorar seu desempenho, criaram-se também mecanismos para fiscalizar a elaboração e os resultados das políticas públicas, por meio de instrumentos advindos da nova gestão pública. E, por fim, tem aumentado o número de formas de participação social em termos de controle e co-gestão dos serviços públicos.

Todos esses mecanismos de responsabilização são fundamentais para que a gestão pública latino-americana cumpra o desafio de melhorar seu desempenho e ao mesmo tempo relegitimar a ação governamental perante a sociedade. Isso porque, em primeiro lugar, o valor da responsabilização tem por objetivo republicanizar o sistema político, atuando contra os antigos padrões clientelistas e patrimonialistas que têm marcado a história política da região, os quais se constituem em obstáculos tanto para o incremento da eficiência estatal como para a democratização das relações entre o Estado e a sociedade. As reformas orientadas pela *accountability* evitam igualmente a adoção da visão tecnocrática que predominou na primeira rodada de reformas na América Latina, cujos resultados conduziram mais ao reforço de uma burocracia auto-referenciada do que à republicanização da esfera pública.

A responsabilização, além do mais, utiliza seus instrumentos para controlar o poder dos governantes e limitá-los à lógica dos *checks and balances*. No caso dos presidencialismos latino-americanos, o Poder Executivo tem obtido uma grande autonomia em relação aos outros poderes, aumentando seu poder de governar por decreto e reforçando, assim, as características de delegação do sistema<sup>3</sup>. O remédio para tal executivismo se encontra, em grande medida, nos mecanismos de *accountability* horizontal<sup>4</sup>, tais como o controle parlamentar, as auditorias financeiras externas e a ação dos promotores públicos e do Poder Judiciário. É importante ressaltar que tais mecanismos são hoje pouco desenvolvidos na maioria das nações da região.

As formas de participação social são peças-chave da governabilidade democrática por duas razões. A primeira é que tais mecanismos podem vincular o processo de reforma do Estado à consolidação da democracia na América Latina.

<sup>3</sup> Boas caracterizações do executivismo presente nos presidencialismos latino-americanos encontram-se em Mainwaring & Shugart (1997); Sulbrandt (1994); e Soares (1997).

<sup>4</sup> Sobre a definição do conceito de *accountability* horizontal, ver O'Donnell (1998).

Ademais, se o Estado necessita recuperar a legitimidade social e política para realizar sua reconstrução, a responsabilização pela participação social pode ser um instrumento para (re)aproximar o Poder Público da sociedade. Essa transformação propicia a passagem de uma perspectiva Estado-cêntrica, que predominou no período anterior, para uma óptica sociocêntrica, que, ao ampliar e remodelar o espaço público, propicia as condições para uma nova governabilidade democrática<sup>5</sup>.

A melhoria do desempenho governamental é uma tarefa fundamental da reconstrução do Estado e também depende de dois mecanismos de responsabilização, ambos vinculados à nova gestão pública. O primeiro é a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública. O objetivo é passar de um modelo em que impera o controle burocrático, passo a passo, das normas e dos procedimentos, sem a participação dos cidadãos, para outro em que predomina o controle *a posteriori* dos resultados da ação governamental, e no qual a sociedade participa da definição das metas e dos índices de desempenho, bem como da avaliação direta dos serviços públicos<sup>6</sup>. Com essa mudança, as políticas não podem mais se orientar pela concepção unilateral dos administradores, como ocorria geralmente na gestão burocrática clássica, e sim guiar-se, cada vez mais, pela satisfação dos cidadãos (Prats i Catalá, 1998:305). Assim, no modelo pós-burocrático ou gerencial, os governos precisam prestar contas não só de sua probidade ou de suas promessas de campanha, mas também, e continuamente, da efetividade de seus programas.

O segundo mecanismo de responsabilização vinculado ao desempenho das políticas é o obtido pela competição administrada. Sua concepção está baseada no fim do monopólio na provisão dos serviços, estabelecendo-se a concorrência entre os provedores estatais, privados ou públicos não-estatais. Essa oferta plural e competitiva dos serviços é administrada por agências governamentais que aplicam sanções e outorgam premiações de acordo com os resultados obtidos. A prestação de contas realiza-se pela competição norteadas por metas, as quais guiam tanto a burocracia quanto a sociedade. No caso da população, existem mais alternativas de escolha colocadas à disposição, podendo comparar e avaliar os provedores, e assim sinalizar aos governantes as necessidades de modificação desses serviços, obrigando-os de forma efetiva a responsabilizar-se pela qualidade das políticas públicas.

<sup>5</sup> Sobre a necessidade de passar da matriz Estado-cêntrica para a sociocêntrica, ver Cavarozzi (1992) e Cunill Grau (1998).

<sup>6</sup> A melhor definição da passagem do controle burocrático ao controle por resultados é feita por Bresser-Pereira (1998a).

A competição administrada tem igualmente outro instrumento de responsabilização, embora este não esteja presente em todas as suas vertentes. Trata-se do repasse da gestão de determinadas políticas sociais a organizações públicas não-estatais, as quais também competem entre si e cujos desempenhos são controlados por metas contratualizadas entre agências governamentais e provedores sociais, reforçando-se, dessa maneira, o espaço público não-estatal<sup>7</sup>.

A realização do valor da responsabilização e a efetivação de seus mecanismos, no entanto, dependem de uma série de condições, além de enfrentar obstáculos relativos a cada forma de responsabilização e à interconexão entre estas. A justificativa teórica da importância da *accountability* para a reconstrução do Estado e a criação de uma nova governabilidade democrática na América Latina não foi complementada por estudos empíricos aprofundados e, como conseqüência, existe um grande desconhecimento das dificuldades surgidas na implementação das formas de responsabilização, assim como das soluções encontradas.

É poressa razão que o CLAD escolheu a responsabilização da administração pública como tema para o seu Informe do ano 2000. Assim sendo, este trabalho se propõe a analisar a importância e o papel da *accountability* estudando os resultados das experiências latino-americanas na implementação de cinco formas de responsabilização:

- a) responsabilização pelos controles clássicos;
- b) responsabilização pelo controle parlamentar;
- c) responsabilização pela introdução da lógica dos resultados;
- d) responsabilização pelo competição administrada;
- e) responsabilização pelo controle social.

A cada uma dessas formas de responsabilização corresponderá um capítulo do livro. O objetivo principal consiste em uma melhor compreensão de como o valor da responsabilização vem sendo realizado por meio das distintas formas de responsabilização na América Latina, analisando o seu impacto para a reconstrução do Estado e da governabilidade democrática, quais são os desafios e os obstáculos encontrados e os casos mais bem-sucedidos de concretização e operacionalização do sistema de *accountability*. O estudo comparado de diversas experiências procura, portanto, descobrir quais estratégias podem ter mais chances de otimizar a responsabilização na administração pública nos países latino-americanos.

Ainda neste capítulo introdutório descreveremos o modelo da nova admi-

<sup>7</sup> Mais adiante analisaremos de forma mais aprofundada o conceito de espaço público não-estatal. Sobre esse conceito, ver Bresser-Pereira & Cunill Grau (1999).

nistração pública sob o qual as formas de responsabilização vão atuar. Em seguida, discutiremos de forma mais pormenorizada o conceito de responsabilização e as mudanças que este deve sofrer para enfrentar as condições políticas, sociais e econômicas atuais. Mais adiante trataremos de cada uma das formas de responsabilização, definindo-as, mostrando suas qualidades, analisando os fatores que podem propiciar seu êxito e, sobretudo, problematizando-as por meio da discussão de seus principais dilemas. Neste ponto, o texto está construído a partir de uma série de temas e perguntas, com respostas, em alguns casos, de estudos empíricos que formam parte desta obra.

No final faremos uma breve análise da relação entre as formas de responsabilização, apontando possíveis complementaridades, contradições e contrapesos entre elas. Tais questões serão examinadas em profundidade nos capítulos deste livro e especialmente na Conclusão, na qual se buscará construir um modelo explicativo que dê conta do sistema de responsabilização e seu funcionamento na América Latina.

## I. A NOVA GESTÃO PÚBLICA LATINO-AMERICANA

### Principais características

A década de 1980 foi marcada por uma grande crise do Estado em todo o mundo. É óbvio que a amplitude dessa crise e as diferenças de formação histórica modelaram os problemas específicos dos diferentes países, bem como as soluções apresentadas. Entretanto, as reformas ganharam uma feição global no sentido de que o antigo modelo burocrático foi amplamente questionado em sua eficácia e, ao mesmo tempo, começaram a ser sugeridas e implementadas mudanças no paradigma organizacional da administração pública em nações com características as mais diversas<sup>8</sup>. É necessário mapear esse processo para entender os seus efeitos na América Latina e, mais particularmente, a importância da responsabilização nessa nova gestão pública.

A crise fiscal do Estado, as transformações operadas pela globalização e pela Terceira Revolução Industrial, somadas ao acúmulo de atividades executa-

<sup>8</sup> Peters (1992) assinala como o discurso e a prática da modernização administrativa ganham força desde os países nórdicos (Suécia, especialmente) até o mundo anglo-saxão. A Europa continental, como mostram Norman Flynn & Franz Strehl (1996), também foi atingida por essa onda reformista, mesmo em países mais tradicionais em termos de administração pública, como a França.

das de forma monopolista pelo governo e à crescente insatisfação dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos, criaram as condições estruturais que conduziram a diferentes processos de reforma administrativa. O impulso político foi dado pelo mundo anglo-saxão, mais intensamente pela Grã-Bretanha, sob o comando de Margareth Thatcher e de seu discurso baseado no lema *rolling back the State*.

Em relação às primeiras reformas realizadas ao longo da década de 1980 nos países desenvolvidos, cabe destacar alguns pontos. Em primeiro lugar, a privatização ganhou impulso, mas em geral estruturas regulatórias foram montadas, em vez da introdução de mecanismos puros de mercado. Em segundo lugar, a despeito do discurso de redução drástica das despesas públicas, não houve diminuição do gasto público médio nos países desenvolvidos, ocorrendo até um pequeno crescimento, o que acabou ocasionando a histórica porcentagem de 47% do PIB, em 1994 (Tanzi, 1996:3). Além desse fator, o corte de pessoal seguiu a lógica de reduzir o número de funcionários públicos do Poder Central e, concomitantemente, de aumentar o contingente nos planos subnacionais. O resultado dessa política foi a manutenção do efetivo médio de servidores públicos em torno de 8% da população<sup>9</sup>.

Verificou-se, na verdade, mais do que um mero *downsizing* ou uma política de reduzir o Estado ao mínimo. O referencial inicial para transformar a administração pública foi a busca da economia e a eficiência na utilização dos recursos (Metcalfe & Richards, 1989). O objetivo era passar de um paradigma administrativo preocupado tão-somente com o cumprimento, passo a passo, das normas e dos procedimentos para um modelo baseado na avaliação *a posteriori* dos resultados. O diagnóstico que sustentava a mudança era o da necessidade de tornar a burocracia menos auto-referida, mais consciente dos custos das políticas públicas e preocupada em aumentar constantemente a eficiência das políticas.

Essas mudanças na administração pública, ressalte-se, foram concebidas tendo como ponto de partida a manutenção ou o aperfeiçoamento da profissionalização da burocracia estratégica, como têm enfatizado autores e especialistas das mais variadas nações desenvolvidas e os relatórios dos organismos internacionais que analisam comparativamente as reformas em todo o mundo<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Segundo Schiavo-Campo (1996). Ainda de acordo com esse autor, mais de dois terços do funcionalismo das nações da OCDE encontram-se alocados nos serviços de saúde e de educação e nos níveis locais de governo.

<sup>10</sup> Ver, entre, outros, Cassese (1989); Butler (1993); Relatório do Banco Mundial (1997).

Foi com base nesse diagnóstico que se realizou uma série de mudanças: disseminação de uma cultura baseada na consciência de custos e no valor dos recursos públicos; flexibilização legal da administração pública, estabelecendo mais de um regime de trabalho aos funcionários; descentralização de poder aos gerentes (*empowerment*) ou administrativa às agências, agindo, desse modo, contra a estrutura centralizada e extremamente hierarquizada presente, particularmente, nas administrações públicas européias; e adoção da administração por objetivos ou missões.

Embora as propostas iniciais desse modelo gerencial puro fossem equivocadas ao tentar repassar o modelo da iniciativa privada de forma neutra para o setor público (Gray & Jenkins, 1995:81) e ao se esquecer de valores fundamentais, tais como a busca da efetividade e da equidade na prestação dos serviços<sup>11</sup>, tais propostas trouxeram elementos inovadores para a gestão pública e ao mesmo tempo ao conceito de *accountability*, os quais podem ser úteis no caso latino-americano. No que se refere às transformações organizacionais, o aspecto mais importante é a ênfase na administração pública orientada pelo controle *a posteriori* dos resultados, definidos não apenas pelos burocratas, mas também pelas demandas dos cidadãos. Desse modo, o controle por resultados aumenta a capacidade de elaborar políticas públicas de forma mais eficiente e, sobretudo, de acordo com as necessidades aferidas na relação entre o Estado e os usuários de seus serviços, e não somente conforme regras e normas burocráticas, na maioria das vezes ensimesmadas. É com base nesses elementos que o modelo pós-burocrático ou gerencial começa a alterar o padrão burocrático de relacionamento com a população.

Além disso, ao buscar romper com o comportamento auto-referido da burocracia, as primeiras reformas gerenciais procuraram tratar com mais parcimônia o dinheiro público e, assim, responder aos direitos de contribuinte da população – o que não significa pouco para muitos países, nos quais existe uma correlação negativa entre a carga tributária e os serviços prestados. Depois, a própria flexibilização administrativa, com a descentralização das atividades e o controle por resultados, reorientou a burocracia para atender às demandas dos consumidores dos equipamentos sociais. Neste caso, mais uma vez, abriu-se a porta para a questão da responsabilização, que a partir de então não será mais pensada nos países desenvolvidos como vinculada apenas aos mecanismos presentes no controle parlamentar, no controle social do governo – como o efetuado por meio do instrumento *ombudsman* – e nos importantes controles por audi-

<sup>11</sup> Segundo análise de Stewart & Ranson (1988).

toria interna e externa à administração. O controle por resultados e a aproximação dos serviços das demandas da população introduziram novas formas de responsabilização na administração pública.

As críticas ao modelo gerencial puro na Grã-Bretanha, o começo de uma onda reformista na Europa continental e as inovações surgidas no plano dos governos locais norte-americanos transformaram a administração voltada para o cidadão e a revisão do modelo de provisão dos serviços públicos nas âncoras do novo paradigma de gestão. Esses dois novos pilares, na verdade, tornaram o espaço público, reconstruído e ampliado, num dos grandes temas da reforma administrativa no final do século XX.

No caso inglês, a partir do governo de John Major – e continuando com o primeiro-ministro Tony Blair –, foi montada toda uma estrutura para dar maior poder de controle e de participação aos consumidores dos equipamentos sociais. A criação do programa Citizen's Charter (Carta-compromisso com os Cidadãos) constituiu-se num passo decisivo nesse sentido, uma vez que estabelecia metas públicas para diversos serviços e, com isso, facilitava a ação dos cidadãos não só para reivindicar o cumprimento dos objetivos estabelecidos, mas também para modificar as próprias políticas (Jenkins, 1998; Butler, 1993). Também foram criadas formas de co-gestão nas comunidades escolares, uma vez mais com o propósito de aumentar a participação da população na definição dos rumos da prestação dos serviços públicos.

Em outros países houve, igualmente, a implementação de medidas para aproximar o serviço público das demandas da população ou mesmo ampliar o espaço de atuação do cidadão diretamente na gestão pública. Na França instauraram-se parcerias com os usuários e o conceito de gestão voltada para o cidadão (Vallemont, 1996)<sup>12</sup>. Já na Alemanha foi instituída a idéia do *one stop shop*, a qual oferece uma gama enorme de serviços em um só lugar, ordenando a prestação das políticas de maneira a facilitar o acesso da população (Flynn & Strehl, 1996:17). Estes são alguns exemplos de mudanças no paradigma burocrático na Europa ocidental, aos quais poderiam ser acrescentadas as inúmeras experiências ocorridas recentemente nas esferas subnacionais dos Estados Unidos, descritas no livro *Reinventando o governo*, de David Osborne & Ted Gaebler (1992), que, como o próprio título revela, procura uma nova forma de pensar a produção das políticas, agora vinculadas à satisfação dos usuários e à participação da comunidade.

<sup>12</sup> Na verdade, a França utiliza o conceito de *citoyen-usager*, que combina a noção de usuário como consumidor de serviços e como portador de direitos de cidadão. Conforme Flynn & Strehl (1996:17).

A forma de provisão dos serviços também se modificou em várias nações em prol da administração orientada pelas demandas dos cidadãos. O primeiro passo foi a descentralização interna da administração, outorgando maior autonomia às agências e controlando-as de acordo com os resultados obtidos. O segundo passo foi o estabelecimento do controle por meio de contratos de gestão entre os órgãos centrais e as agências, como ocorreu no Reino Unido e na França<sup>13</sup>. Depois, além dos contratos, incentivou-se uma competição entre esses provedores, de modo a tornar mais eficiente as políticas e a aumentar a capacidade dos cidadãos de escolher os melhores serviços públicos. E, por fim, estendeu-se a provisão e a competição a entes não-estatais, como as ONGs, a própria comunidade favorecida, as universidades e as organizações da iniciativa privada. Neste ponto, tem sido dada prioridade à constituição de um espaço público não-estatal no qual atuam, sobretudo, agentes cujo objetivo não é a obtenção do lucro e para os quais o financiamento continua sendo majoritariamente estatal. O importante é ressaltar que o repasse de funções às organizações públicas não-estatais não retira do Estado a responsabilidade de controlar as políticas. Ao invés disso, os governos precisam aumentar suas capacidades regulatórias.

A administração voltada para o cidadão e a competição administrada entre provedores estatais e organizações públicas não-estatais modificaram o modelo gerencial puro e instituíram uma gestão pública baseada na ampliação do espaço público. É por essa via que ambos os mecanismos são importantes na responsabilização da administração pública. No caso da competição administrada, os cidadãos controlam a administração pública por intermédio da comparação e do controle das políticas ofertadas de forma plural, mas também o fazem participando da gestão das políticas, especialmente nas organizações públicas não-estatais, nas quais podem se integrar efetivamente na elaboração e na prestação de serviços públicos. Já o sucesso da administração voltada para o cidadão vai depender da proliferação de informações e da criação de mecanismos de participação, não somente para os usuários diretos dos equipamentos sociais, mas também para outros membros da comunidade que sejam de algum modo atingidos pelo êxito ou não das políticas públicas. A implementação de parcerias com a sociedade é fundamental para que o Estado recupere a legitimidade e, por conseguinte, a governabilidade necessárias para a organização da ação coletiva.

A reforma da administração pública na América Latina tem sido influ-

<sup>13</sup> Para uma discussão sobre os mecanismos contratuais presentes nesses dois países, ver Trosa (1995).

enciada por essas mudanças ocorridas em várias nações desenvolvidas e de fato é preciso aprender com tais experiências. Entretanto, não pode haver uma cópia desses modelos de reforma, tomados como uma “receita de bolo”. Primeiro porque não há, na verdade, uma fórmula única e universal de realizar o processo de reforma. Existem, sim, linhas gerais comuns de transformação do aparelho estatal e de sua relação com a sociedade. Contudo, não se pode dizer que elas se efetivem da mesma maneira, segundo passos predeterminados, já que as agendas políticas e a formação dos Estados nacionais são muito diversas, e portanto as motivações, as estratégias de implementação, as coalizões montadas em prol das mudanças e as conseqüências serão plurais. É nesse sentido que Christopher Hood (1996) mostra como a combinação dos elementos do modelo burocrático clássico com as práticas gerenciais e com as formas de participação cidadã diferencia-se de país para país, bem como o *timing* de passagem da administração pública essencialmente burocrática para uma nova gestão pública.

Outro problema da transposição do modelo de reforma do Estado adotado pelos países desenvolvidos para a América Latina se deveu ao repasse, no início, apenas da visão vinculada à redução do tamanho do Estado e do déficit fiscal. A despeito de haver por vezes realmente excessos no setor público latino-americano, a primeira geração de reformas no aspecto administrativo centrou-se muito na importância do *downsizing*. Tal decisão não levou em conta seus efeitos sobre a estrutura de prestação de serviços públicos nem considerou os cidadãos. A experiência internacional tem mostrado que os instrumentos gerenciais só obtêm seus propósitos se norteados por uma concepção política do “dia seguinte” das reformas, a qual deve responder aos anseios e às demandas da população perante o Poder Público.

Como assinalou Salvatore Schiavo-Campo (1996), sem melhorias na responsabilização, o *downsizing*, por mais adequado que seja, pode resultar em serviços públicos enxutos, mas não menos ineficientes, insatisfatórios para os usuários ou até corruptos<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Após estudo comparando políticas administrativas em vários continentes, Salvatore Schiavo-Campo afirma que “(...) a redução [de pessoal] não deverá ser abordada como um fim em si mesma ou como reação a problemas fiscais. Sem planejamento cuidadoso e respeito pela ‘lei das conseqüências involuntárias’, os programas de corte acarretam grandes riscos. O risco de curto prazo é a redução da qualificação, caso o programa inadvertidamente estimule o êxodo dos melhores. (...) O risco de prazo médio será a recorrência de excesso de pessoal se os sistemas de gestão e controle de pessoal não forem fortalecidos. Os riscos de longo prazo incluem a desmoralização dos funcionários públicos, a qualidade inferior do serviço e a perda de credibilidade se os cortes forem percebidos como arbitrários e opacos” (1996:12).

De outra parte, a primeira rodada de reformas não ficou marcada apenas pela preocupação econômica de redução de custos – a esse respeito cabe destacar que em muitos casos não houve políticas para aumentar a eficiência do setor público, aspecto bem mais relevante no longo prazo do que os cortes imediatistas. O insulamento burocrático e o viés tecnocrático, típicos das reformas na América Latina, foram reforçados, exatamente, quando no mundo desenvolvido procurava-se uma orientação administrativa voltada para a montagem de redes com a sociedade e a criação de canais de participação dos cidadãos.

As medidas de abertura comercial, desregulamentação e outras direcionadas à estabilização, todas importantes para o início do ajuste estrutural, puderam ser realizadas por grupos relativamente pequenos de formuladores de políticas, sem a necessidade de grandes articulações políticas. No entanto, a continuidade do ajuste e a construção de novas instituições que dêem conta da reformulação da atuação estatal nos mais diversos campos dependerão da montagem de coalizões dentro do sistema político, junto à burocracia e também com setores representativos da sociedade (Haggard, 1996: 58-61). É este o desafio atual do processo de reformas na América Latina e, para tanto, será necessário modificar a relação entre o Estado e a sociedade, colocando o tema da responsabilização da administração pública no centro da agenda política.

Com base em análises da experiência internacional e pensando em sua adaptação para os países latino-americanos, pode-se dizer que a nova gestão pública basear-se-á, aqui, na profissionalização contida no modelo burocrático clássico, em diferentes técnicas gerenciais alicerçadas nas idéias de flexibilização administrativa, controle por resultados, contratualização, competição administrada e, com grande ênfase, na transformação e ampliação do conceito de público, especialmente por meio de mecanismos de responsabilização da administração pública.

A profissionalização da alta burocracia e de seus setores estratégicos é condição *sine qua non* para a modernização da administração pública latino-americana. Em primeiro lugar porque os países da região, em sua maioria, não estruturaram integralmente uma burocracia profissional, o que redundou no aumento do clientelismo e da patronagem, com efeitos deletérios para as políticas, ou na convivência de grupos técnicos insulados em algumas áreas, de um lado, com uma estrutura não-meritocrática no restante da administração, de outro. A consequência dessa política foi a criação de um modelo híbrido que de fato alavancou o desenvolvimento em determinados

países, mas que resultou igualmente numa gestão pública desordenada e irracional<sup>15</sup>.

Construir uma burocracia meritocrática em setores estratégicos, portanto, é fundamental para dar maior racionalidade às intervenções econômicas e sociais do Estado. Mas não se trata de pensar numa “burocracia para o desenvolvimento” nos mesmos moldes das décadas de 1960 e 1970, pois houve uma importante mudança no papel do Estado, como bem analisa o Informe do CLAD *Uma nova gestão pública para a América Latina* (1998). A profissionalização da alta burocracia é uma das principais medidas para aumentar as capacidades institucionais de um Estado com novas funções a partir das quais atuará mais como regulador do que executor, descentralizará mais a gestão das atividades, inclusive para organizações públicas não-estatais, e precisará ser mais permeável às demandas dos cidadãos.

Nesse sentido, o intuito da profissionalização é criar um corpo de funcionários bem qualificado e responsável perante o Parlamento e a sociedade, em vez de insulado e tecnocrático, cujas principais funções estão muito bem definidas: elaborar as grandes linhas da política nacional; supervisionar o processo de descentralização, com ênfase nas questões da desigualdade regional e do aumento da competição predatória entre os níveis de governo, cujos efeitos macroeconômicos são perversos; e, especificamente, para reconstruir o modelo estatal, coordenar e regular o processo de ampliação do espaço público, fiscalizando a pluralidade de provedores dos serviços públicos e ajudando a montar redes de cooperação entre os diversos agentes sociais envolvidos nas políticas públicas.

Pelo exposto, conclui-se que a criação de uma alta burocracia profissionalizada na região não responde apenas aos anseios do período em que foi estruturado o modelo burocrático na Europa e nos Estados

<sup>15</sup> Num dos melhores estudos comparados sobre o papel da burocracia, Peter Evans (1992) mostra como o modelo híbrido adotado por alguns países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, até ajudou no arranque do desenvolvimento, porém os levou a uma série de irracionalidades econômicas, que acabaram por inviabilizar a obtenção de um patamar maior de desenvolvimento. Outros países em desenvolvimento que conseguiram profissionalizar a burocracia estratégica, sem no entanto insulá-la por completo, tiveram resultados bem mais satisfatórios, como foram os casos de Taiwan e da Coreia do Sul. É o que Evans chamou de autonomia inserida (*embed autonomy*), receita que combinou a profissionalização da burocracia com sua atuação mais sintonizada no mercado. Para enfrentar os desafios da administração pública do século XXI, todavia, a burocracia terá ainda de aumentar sua permeabilidade social, criando uma *accountability* além das elites econômicas.

Unidos<sup>16</sup>. As demandas por uma burocracia meritocrática contra o clientelismo e a corrupção – ainda muito alta em vários países latino-americanos – continuam sendo válidas, mas a reconstrução do espaço público, ampliando-se para o controle e a co-gestão social dos serviços públicos, modifica o papel da profissionalização. Mais do que nunca ela deverá servir aos propósitos da responsabilização da administração pública, pensada, sim, em termos dos tipos tradicionais de responsabilização, como os procedimentais e o parlamentar, porém estendendo-se às formas novas de *accountability*, baseadas na participação social e na transparência das informações, na introdução da lógica de resultados na gestão governamental e, por fim, na competição administrada.

O mesmo argumento vale para a introdução de práticas gerenciais – essenciais, diga-se de passagem – na gestão pública latino-americana. Isto é, a reforma gerencial não constitui um fim em si mesma, devendo responder ao incremento da governabilidade democrática, o que, nos termos deste trabalho, significa basicamente vincular a montagem de um novo paradigma administrativo ao fortalecimento de mecanismos de responsabilização da administração pública. Tal visão reforça a necessidade de não adotar o aspecto gerencial da reforma como se fosse uma mera transposição de medidas da iniciativa privada para a administração pública. Nesse sentido, cabe citar o ponto de vista do Informe do CLAD de 1998:

“Embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve impreterivelmente se adequar ao contexto político democrático no qual está inserido o setor público. A especificidade da organização governamental deriva, em primeiro lugar, da motivação que a guia: enquanto as empresas buscam o lucro, os gestores públicos devem atuar conforme o interesse público. É bem verdade que os políticos também se orientam pelo desejo de reeleição e que os burocratas podem ser capturados pelos interesses econômicos. Mas é a necessi-

<sup>16</sup> A concepção de que a profissionalização da burocracia não responde somente aos problemas surgidos na Europa e nos Estados Unidos no final do século XIX, como defendido aqui, revela que a visão sequencial de reforma administrativa, segundo a qual é preciso primeiro ter um modelo burocrático weberiano para só depois adotar mecanismos pós-burocráticos, não se sustenta caso adotemos uma boa análise histórica. A bem da verdade, houve diferenças nos objetivos e nas formas de implementação das burocracias weberianas até nos países desenvolvidos que realizaram esse processo mais ou menos na mesma época. A análise de Bernard Silberman, no clássico *Cages of reason* (1993), comprovou esse ponto comparando os casos dos Estados Unidos, da França, da Grã-Bretanha e do Japão. O nosso desafio é exatamente construir uma burocracia profissional que será responsável por novas funções, ao mesmo tempo em que medidas gerenciais e de reconstrução do espaço público sejam também implementadas.

dade de se ter o crivo democrático que torna a ação de políticos e burocratas passível de controle público. Controle este presente nos arranjos da democracia representativa, nos mecanismos da democracia direta ou, mais recentemente, na participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas, formas típicas do modelo gerencial. Esse tipo de controle democrático não encontra similar nas organizações privadas” (CLAD, 1998:30).

A responsabilização, finalmente, é essencial para conectar a reforma do Estado à consolidação da democracia latino-americana. Dada sua importância, é preciso entender seu significado no mundo atual, as condições que possibilitam sua efetivação e, principalmente, seus dilemas.

## II. A (RE)DEFINIÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

O conceito de *accountability* (responsabilização) tem origem nas nações anglo-saxãs, tornando-se central na história política dos Estados Unidos. Significa, precisamente, que o governo tem por obrigação prestar contas à sociedade. A realização desse valor (ou meta-valor) político depende de dois fatores. Primeiro, o incremento da capacidade dos cidadãos de atuar na definição das metas coletivas de sua sociedade, pois uma forte apatia da população em relação à política inviabiliza o processo de *accountability*<sup>17</sup>. Em segundo lugar, é preciso construir mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes, não só por meio de eleições, mas também ao longo do mandato dos representantes. Neste trabalho, daremos mais ênfase ao aspecto institucional e aos seus efeitos sobre a participação dos cidadãos na esfera pública<sup>18</sup>.

A responsabilização está inserida, como dito anteriormente, em um sistema mais amplo, o regime democrático moderno, cujos princípios centrais são a soberania popular (o poder emana do povo) e o controle dos governantes pelos governados. É para responder a esses dois princípios que as eleições – *controle vertical dos governos* – tornaram-se o aspecto fulcral da democracia, o principal

<sup>17</sup> O valor da responsabilização tem mais chances de ser garantido quanto mais os cidadãos desenvolvem aquilo que Alex de Tocqueville chamou de virtudes cívicas e Vicent Ostrom denominou *culture of inquiry*. Ver Tocqueville (1977) e Ostrom (1991).

<sup>18</sup> Robert Dahl (1989) mostra que o sucesso da responsabilização (*accountability*) só pode ser aferido se as formas de controle forem intencionais, isto é, se elas forem institucionalizadas. É por isso que optamos por privilegiar o estudo institucional da responsabilização.

instrumento de responsabilização dos governantes perante os cidadãos. No entanto, o bom desempenho democrático não é assegurado apenas pela mera realização do processo eleitoral. Em primeiro lugar porque os resultados da competição política são fortemente influenciados pela escolha das instituições políticas, entre as quais destacam-se os sistemas eleitoral e partidário, o financiamento, o controle judicial da lisura das campanhas e a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo.

Em segundo lugar, cabe frisar que mesmo constituindo o ponto principal e de partida do sistema de responsabilização, o processo eleitoral em si não oferece instrumentos que obriguem os políticos a cumprir as promessas realizadas na campanha (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). Assim, os cidadãos somente poderão avaliar o desempenho dos seus representantes nas eleições seguintes, realizando um cálculo retrospectivo. Se a idéia da *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.

Os mecanismos de *accountability* devem evitar a confirmação da célebre frase de Rousseau: “O povo é soberano no momento da votação e deixa de sê-lo no dia seguinte”. A fiscalização dos governos deve ser ininterrupta, com controles burocráticos, políticos, sociais e, mais recentemente, mediante a transparência e a avaliação dos resultados das políticas governamentais.

A responsabilização atua ainda para impedir o abuso de poder ou mesmo a corrupção, e nesse sentido incorpora elementos liberais e republicanos ao sistema democrático em que está inserida<sup>19</sup>. Em termos liberais, a limitação do poder é obtida por meio dos *checks and balances*, tal como imaginados por Madison, uma vez que estabelecem controle mútuo entre os poderes, levando-os constantemente a ter de justificar a legitimidade de suas ações perante a sociedade. Já o aspecto republicano parte do pressuposto de que o respeito à lei e à coisa pública por parte dos governantes é primordial para o bom funcionamento do sistema político. Os instrumentos republicanos por excelência são os tribunais ou auditorias independentes de contas, que obrigam os governos a prestar contas regularmente e para uma instância pública – em alguns países com participação de membros de associações da sociedade civil –, e os controles judiciais, fundamentais no combate às práticas ilícitas de políticos ou burocratas.

A introdução do sistema de méritos na administração pública foi o elemento fundamental para a efetivação da responsabilização. Isso porque, com o

<sup>19</sup> A discussão a respeito da importância dos elementos liberais e republicanos para a responsabilização é feita por O'Donnell (1998).

crescimento do clientelismo ao longo do século XIX, houve dificuldades para controlar a burocracia, ocorrendo uma autonomização das máfias da patronagem em relação aos cidadãos. Somente com a introdução e a ampliação do sistema de méritos nos Estados Unidos e em outras nações desenvolvidas foi que a *accountability* pôde se desenvolver plenamente.

Em termos históricos, a responsabilização utilizou, primeiramente, os controles procedimentais clássicos – judiciais e de auditorias das contas públicas –, o controle parlamentar e, em menor medida, alguns mecanismos de participação popular ou de controle social independentes dos poderes públicos. Predominaram, 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 Poder Judiciário, seja o controle político efetuado pelo Parlamento.

Entre os controles procedimentais clássicos destacam-se a atuação do Poder Judiciário para garantir os direitos dos cidadãos perante os governantes, a fiscalização do manejo dos recursos públicos e, cada vez mais, a ação de promotores públicos no controle dos políticos. No segundo tipo de responsabilização, o Parlamento realiza os *checks and balances* do Poder Executivo, monitorando-o no que se refere à legalidade dos atos e às promessas de campanha, incluindo também as novas demandas surgidas na sociedade no momento pós-eleitoral. Num primeiro momento histórico, foram utilizados em menor escala os canais de participação social – com destaque para a experiência da política local norte-americana – e os instrumentos para aumentar a transparência governamental, como o *ombudsman*, com origem nos países nórdicos.

Esses três mecanismos de responsabilização, em diferentes graus, desenvolveram-se muito nas democracias do pós-Segunda Guerra Mundial e, somados à instalação de instrumentos de mérito na burocracia, foram fundamentais para diminuir a corrupção, aumentar a fiscalização sobre os governantes e fortalecer o regime democrático. Não obstante o sucesso, esses mecanismos de *accountability* consolidaram-se institucionalmente, na maioria dos casos, num momento de expansão do aparato estatal e, nesse contexto, não conseguiram evitar que determinados espaços de atuação governamental fugissem do controle da sociedade ou de suas instituições representativas. A exacerbação do corporativismo, o incremento da lógica de busca de benefícios particulares entre os políticos e os funcionários públicos, além do insulamento burocrático causado pela concepção tecnocrática de boa parte da alta burocracia pública, foram fenômenos que cresceram no final da década de 1960 e início da década de 1970, pondo em risco o princípio de responsabilização dos governantes perante a sociedade.

A lógica de funcionamento da *accountability*, no entanto, tem de ser rediscutida hoje a partir de três grandes mudanças iniciadas entre o final de década de 1970 e o princípio da década de 1980. A primeira refere-se à crise do modelo de Estado instaurado no pós-guerra; a segunda, às falhas do modelo burocrático clássico; e a terceira, ao aumento dos instrumentos de participação social na administração pública.

O Estado foi o principal ator do cenário político e econômico do pós-guerra, sendo em grande medida o responsável por uma era de grande prosperidade – os “anos dourados”, como tão bem definiu Eric Hobsbawm (1995). Todavia, as transformações vinculadas à Terceira Revolução Industrial, à globalização da economia e ao fim da Guerra Fria enfraqueceram o poderio do aparelho estatal, sobretudo no âmbito nacional. As conseqüências disso foram o incremento do poder do capital e sua maior “indisciplina” perante os governos<sup>20</sup>, o aumento das desigualdades sociais e a dificuldade crescente para resolver uma série de problemas de ação coletiva. O enfrentamento dessa situação passa pela reconstrução, em novos padrões, das capacidades institucionais do Estado, para que ele possa dar conta dos novos desafios, agora em parceria com a sociedade. Porém, essa equação exige, concomitantemente, o fortalecimento do poder do Estado e sua relegitimação social. Aqui os mecanismos de responsabilização serão fundamentais para, de um lado, estabelecer um controle público do incremento de poder do Estado e, de outro, abrir canais de participação para a sociedade, pois os governos, por si só, não conseguirão responder a todos os problemas coletivos.

A crise do Estado vem sendo acompanhada, também, de uma crise do modelo burocrático. Em primeiro lugar, em razão das falhas e dos desvios da burocracia detectados cada vez mais nos últimos anos, que se manifestam como corporativismo, insulamento burocrático demasiado e comportamento *rent-seeking*. Esses aspectos ferem o caráter republicano do Estado moderno, constituindo-se em novas formas de privatização do espaço público. É contra elas que Bresser-Pereira (1997) defende a construção de direitos republicanos, um quarto direito adicionado à consagrada classificação de T. H. Marshall (1952). Esses direitos republicanos, inculcados como valores essenciais pela sociedade e resguardados por instituições específicas, tornar-se-iam a forma de proteger o interesse público dos grupos minoritários e extremamente organizados que atuam no mundo moderno, por vezes como se fossem “representantes do interesse público”, mas que na verdade põem em risco os direitos da coletividade.

<sup>20</sup> Sobre a maior “indisciplina” do capital perante o Estado no momento atual, ver Harvey (1989).

Mas, além disso, a estrutura burocrática clássica, auto-referida e baseada no controle, passo a passo, das normas e procedimentos<sup>21</sup>, é inadequada para aumentar a eficiência e a agilidade requeridas atualmente do Estado. Na verdade, a questão do desempenho tornou-se central para o aparelho estatal, cada vez mais com menos recursos e em busca de relegitimação social.

Assim, a meritocracia, a estrutura burocrática clássica e os mecanismos clássicos de controle são hoje insuficientes para garantir a compatibilização de um Estado eficiente com sua responsabilização. Como argumenta Robert Behn(1998), além dos tradicionais sistemas de *accountability*, que visam controlar o excesso de poder, a corrupção ou mesmo as promessas de campanha, atualmente é preciso constituir mecanismos de responsabilização quanto ao desempenho governamental na elaboração e na prestação de políticas públicas (Behn, 1998:40).

Diante da necessidade de melhorar o desempenho governamental, duas novas formas de responsabilização são fundamentais: a responsabilização pela introdução da lógica de resultados na administração pública e a responsabilização mediante a competição administrada. A primeira tem como ponto de partida a necessidade de modificar a gestão pública do modelo burocrático clássico para uma estrutura gerencial ou pós-burocrática, baseada no controle *a posteriori* dos resultados. Para construir essa nova gestão pública é preciso não somente flexibilizar e agilizar a gerência administrativa, mas sobretudo estabelecer metas claras e contratualizadas para as agências, tornar públicos e transparentes tais objetivos, estabelecer mecanismos eficazes de avaliação de desempenho e, finalmente, aplicar sanções contra quem não obtiver os resultados acordados. Ademais, é fundamental que a sociedade tenha maneiras para definir os parâmetros e os objetivos do controle por resultados, por meio dos representantes no Parlamento ou pela via direta e descentralizada na prestação dos serviços públicos. Somente com base nessas ações é que a responsabilização pela lógica dos resultados poderá ajudar na dupla tarefa de aumentar a eficiência estatal e de fortalecer a fiscalização e a participação da sociedade na gestão pública.

A competição administrada é outra forma que objetiva adequar a eficiência com a responsabilização na administração pública. Esse mecanismo de *accountability* realiza-se por meio da introdução do princípio da concorrência entre diferentes provedores – estatais, públicos não-estatais e privados –, acabando com o monopólio na prestação dos serviços, e por meio da aplicação de sanções ou premiações aos competidores segundo seu desempenho. A

<sup>21</sup> Para uma definição da estrutura burocrática clássica e uma crítica à sua inadequação atual, ver Bresser-Pereira (1998).

responsabilização é obtida aqui de três maneiras: pela competição entre os provedores, que os obriga a oferecer melhores serviços e, dessa forma, prestar contas tanto às agências incumbidas de avaliá-los como também aos cidadãos-usuários das políticas públicas; pelo controle realizado pelos burocratas sobre os prestadores privados e públicos não-estatais; e pela participação da sociedade nos organismos públicos não-estatais, dando lugar, nesse ponto, a uma imbricação entre a competição administrada e o controle social.

A última grande mudança que afeta o conceito de responsabilização é o aumento das demandas por participação direta dos cidadãos no controle ou mesmo na implementação das políticas, como no caso das escolas gerenciadas pela comunidade. Esse fenômeno está ocorrendo em várias partes do mundo, o que pode ser percebido pelo conceito de administração pública voltada para os cidadãos, um dos aspectos fundamentais da nova gestão pública<sup>22</sup>.

Essas formas de responsabilização mediante o controle social originaram-se, primeiro, da crítica ao comportamento auto-referido da burocracia e da tentativa de estabelecer *maneiras* de controlar diretamente a prestação dos serviços públicos. Além disso, o processo de descentralização ganhou força em todo o mundo e com ele também se fortaleceram os canais de participação popular. Importante, ainda, tem sido o papel estratégico desempenhado pelo Terceiro Setor, o qual não só tem servido como instrumento de fiscalização do setor público como também, e por diversas vezes, tem atuado diretamente na gestão de determinados equipamentos sociais. Por fim, é importante destacar que os avanços na informática têm permitido estabelecer formas mais transparentes de transmissão da informação à população, tornando ainda mais efetivo o processo de responsabilização pública.

Em suma, a realização do valor da responsabilização, no mundo atual, depende, em grande medida, do sucesso na implementação e na compatibilização das cinco formas de responsabilização anteriormente descritas: responsabilização pelos controles clássicos, responsabilização pelo controle parlamentar, responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública, responsabilização pela competição administrada e responsabilização pelo controle social.

No entanto, tais mecanismos de responsabilização somente podem ser bem compreendidos caso analisemos os desafios a serem superados. Sob essa óptica, a questão norteadora deste trabalho é a relação entre a reforma do Estado

<sup>22</sup> Sobre a importância da administração voltada para o cidadão no conjunto de conceitos da nova gestão pública ver, entre outros, Holmes & Shand (1995); Barzelay (1992); e Bresser-Pereira (1998a).

e a responsabilização na administração pública. O grande problema hoje é como aumentar as capacidades institucionais do Estado, aspecto necessário para reconstruir a ação coletiva da sociedade diante da nova realidade socioeconômica mundial, e, concomitantemente, controlar esse processo de reforço e redefinição do aparelho estatal por meio dos mecanismos de responsabilização. É nesse sentido que a responsabilização deve ser estudada, tendo como parâmetro o incremento da governabilidade, entendida não apenas como a reestruturação do aparato administrativo e institucional, mas principalmente como a forma de tornar mais legítima e eficaz a coordenação da ação coletiva impulsionada pelo Estado.

A obtenção desse novo modelo de governabilidade depende, em grande parte, do desempenho do sistema político. O fato é que vivemos uma experiência recente de construção democrática e ainda temos uma forte tradição autoritária, anti-republicana, além do que, desde o início da primeira rodada de reformas, houve um reforço dos poderes dos executivos sem a contrapartida do controle. O insulamento burocrático vem até mesmo se reforçando com a implementação do ajuste estrutural<sup>23</sup>. Ao mesmo tempo, estudos internacionais mostram que vários países da América Latina ocupam lugar de destaque no ranking da corrupção administrativa no mundo (Gray & Kaufmann, 1998). Os poderes legislativos, com raras exceções, têm institucionalizado poucas formas de fiscalizar o Poder Executivo, e um número grande de seus componentes enxergam a arena parlamentar como caminho para obter benesses (cargos e verbas) que potencializem sua política clientelista.

Ao mesmo tempo que existem essas dificuldades, é importante ressaltar também a ocorrência de mudanças positivas. Experiências ou projetos inovadores de reforma administrativa pouco a pouco vêm se espalhando pela região. O combate aos grupos encastelados no Estado, por meio de mudanças institucionais mais profundas, vem igualmente ganhando terreno. Pelo lado do sistema político, o processo de descentralização, o surgimento de novos atores sociais e também reformas para atacar os aspectos autoritários e anti-republicanos estão batendo de frente com os obstáculos que se opõem à reconstrução do Estado e à consolidação da democracia. Basta lembrar que dois países latino-americanos, o Brasil e a Venezuela, instauraram processos de *impeachment*, seguindo todos os preceitos democráticos.

Na realidade, a América Latina contém, concomitantemente, elementos de resistência e de mudança. É na tensão que se produz entre esses dois conjuntos de elementos que devem ser analisados e explicados os efeitos e desafios da

<sup>23</sup> Análise comparada do insulamento dos técnicos latino-americanos que realizaram a primeira rodada de reformas encontra-se em Loureiro (1997).

responsabilização e seus mecanismos nos países latino-americanos.

Os limites e as dificuldades das formas de responsabilização também podem ser constatados analisando-se quem realiza cada uma das formas de controle e como cada uma delas é realizada. A tabela abaixo representa os tipos de responsabilização segundo a forma predominante de controle e conforme os “controladores” que realizam o processo de *accountability*.

### Formas de Controle e Controladores

Formas de Controle \ Controladores	Controle Parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados	Competição Administrada
Políticos	X			2*	
Burocratas		X		1*	2*
Sociedade			X	2*	2*
Concorrência					1*

\* As responsabilizações pela introdução da lógica de resultados e pela competição administrada têm mais de um agente ou mecanismo controlador. Nesse sentido, a numeração serve para classificar a importância de cada um dos “controladores”: o número 1 equivale ao agente ou mecanismo controlador mais importante e o número 2, aos secundários.

A seguir analisaremos cada um desses mecanismos, problematizando-os. Além da definição do conceito, dos aspectos positivos e das condições básicas de funcionamento das formas de responsabilização, o intuito é apresentar um roteiro de temas e questões que devem ser tratadas pela pesquisa empírica sobre as experiências latino-americanas.

## 1. Responsabilização pelo controle parlamentar

A responsabilização pelo controle parlamentar tem como “controladores” os políticos. Essa é uma via clássica de *accountability* e tem como pressuposto, como dito anteriormente, não apenas a separação dos poderes, mas precisamente a realização dos *checks and balances*, isto é, o controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo. Constitui-se, assim, em um mecanismo horizontal de responsabilização, tendo como uma de suas principais características o conceito liberal de limitação do poder.

O desenvolvimento da responsabilização pelo controle parlamentar ocorreu com maior frequência nos Estados Unidos e na Europa e nunca se tornou peça-chave dos sistemas políticos latino-americanos. É por essa razão que esse controle precisa ser repensado e ativado para melhorar o sistema de responsabilização da administração pública na América Latina. Entre os principais mecanismos de controle parlamentar destacam-se:

- a) A avaliação das nomeações feitas pelo Executivo para importantes cargos públicos. O Congresso norte-americano, por exemplo, realiza primeiro uma avaliação do currículo do nomeado, analisando sua probidade (o chamado processo de *clearance*), e depois o Senado o sabatina<sup>24</sup>. Nos Estados Unidos há um grande número de nomeações que passam por esse processo, incluindo os secretários de Estado, postos equivalentes ao de ministro nos regimes presidencialistas latino-americanos.
- b) O controle da elaboração e gestão orçamentária e da prestação de contas do Executivo. Novamente utilizando o exemplo norte-americano, uma vez que nosso presidencialismo o teve como fonte de inspiração, o Congresso dos Estados Unidos tem órgãos de assessoria especializada para análise e controle do gasto orçamentário, como o *General Accounting Office*, facilitando, assim, a responsabilização do Executivo.
- c) A existência e o pleno funcionamento de comissões parlamentares destinadas a avaliar as políticas públicas e a investigar a lisura das ações governamentais. No caso das políticas públicas, o avanço nos países de nossa região vai depender, por um lado, de os parlamentares orientarem sua carreira para o entendimento e a atuação em áreas específicas de políticas e, por outro, do fortalecimento e da profissionalização do corpo burocrático especializado do Legislativo, de modo que possa haver um diálogo sobre os programas governamentais com maior equidade entre os poderes. Recordando uma vez mais ao caso dos Estados Unidos, as ações e os comitês do Congresso têm aumentado sua vigilância sobre o Executivo – com o chamado *congressional oversight*<sup>25</sup>. Já no caso das averiguações da probidade dos atos da administração pública, há que considerar progressos ocorridos em vários países latino-americanos, e a continuidade desse processo dependerá da pressão da sociedade e do fortalecimento institucional dos Legislativos.

<sup>24</sup> Acerca desse processo de controle das nomeações nos Estados Unidos, ver Mackenzie & Shogan (1996).

<sup>25</sup> Sobre esse assunto, consultar Aberbach (1990).

d) Outro instrumento relevante de controle são as audiências públicas para avaliar leis em discussão no Legislativo, projetos do Executivo ou programas governamentais em andamento. Tal instrumento é bastante utilizado pelas democracias consolidadas e também vem crescendo em importância em algumas nações latino-americanas. Especialmente no momento atual, de ampla reformulação do aparelho estatal, é de suma importância apelar a grandes personalidades com conhecimento especializado em determinada política e líderes representativos da sociedade civil para comparecer ao Parlamento e expor seus pontos de vista em comissões abertas à participação da opinião pública. O Poder Legislativo tornar-se-ia, dessa maneira, um fórum de ampla deliberação pública, e não apenas o *locus* do debate entre a situação e a oposição, aspecto fundamental para a responsabilização, mas que pode igualmente apenas constituir-se em um embate partidário sem a efetiva participação da sociedade (Prats i Catalá, 1996:93).

O primeiro desafio do controle parlamentar é precisamente a montagem de um sistema de governo que equilibre os poderes. Caso haja um predomínio gigantesco do Executivo, torna-se difícil a realização desse tipo de responsabilização. Além disso, os instrumentos de controle, supervisão e assessoramento pertencentes ao Legislativo devem ser fortalecidos.

O problema é que em muitos países os políticos preferem escolher um sistema em que o Executivo é o principal pólo de poder e o orientador da carreira da classe política. Essa é, com certeza, a situação na maioria das nações da América Latina. A razão principal dessa postura está na grande força dos executivos. Primeiro porque o personalismo típico de nossos sistemas políticos reforça o caráter imperial do presidencialismo<sup>26</sup>. Segundo, em virtude do grande poder legislativo que tem a maioria dos presidentes da América Latina<sup>27</sup>. E, finalmente, porque há um número enorme de postos administrativos de livre nomeação por parte do Executivo, ao contrário do que ocorre, por exemplo, nos países desenvolvidos europeus (Schneider, 1993).

Além do mais, os legislativos latino-americanos, de maneira geral, têm um baixo grau de institucionalização. Até mesmo nos poucos países da região em que há um Parlamento verdadeiramente institucionalizado, o presidente tem por vezes obtido maiores prerrogativas para a designação dos ocupantes dos postos públicos, inclusive dos supremos tribunais, e conseguido, ainda, contro-

<sup>26</sup> Sobre esse tema, ver Lamounier (1991) e Linz & Valenzuela (1994).

<sup>27</sup> A caracterização do presidencialismo da América Latina e do grande poder dado aos Executivos encontra-se em Mainwaring & Shugart (1997).

lar fortemente a agenda das políticas no que se refere à sua elaboração e implementação. Historicamente, a sociedade e os partidos têm norteadado suas ações muito mais no sentido de conquistar o Executivo do que para fortalecer o Legislativo, o que se agravou com as políticas da primeira rodada de reformas.

O contexto que dá base à fragilidade dos Legislativos latino-americanos é bem resumido por Joan Prats (1996:71): “Na América Latina, temos tido Parla-mentos débeis pela mesma razão que temos tido democracias frágeis, mercados ineficientes e sociedades nada eqüitativas”.

Assim sendo, conclui-se que a reforma dos legislativos faz parte de um processo maior, com várias questões envolvidas. Constitui parte de um processo de modificação do presidencialismo, tornando-o mais próximo do modelo de *checks and balances*. De um processo de transformação das relações entre o Estado e a sociedade, democratizando-as. E até de um processo de transformação das relações entre a administração pública e o mercado, fazendo com que as decisões não fiquem apenas limitadas ao âmbito da fechada arena dos ministérios, mas sim realizadas, cada vez mais, na arena parlamentar, mais propícia a publicização das grandes decisões econômicas.

Entretanto, tais transformações dependem da mudança da lógica do sistema político, das regras que orientam as variantes partidárias e eleitorais e das práticas políticas clientelistas que, de uma maneira ou de outra, têm assegurado o êxito de parte da classe política. Por isso, cabe formular as seguintes perguntas: como convencer os políticos latino-americanos a transformar a lógica do sistema no qual eles próprios nasceram? Que estratégias têm sido adotadas para mudar esse quadro na América Latina? Quais são seus resultados?

Outra questão relevante refere-se à diferença entre os legislativos nacionais e os subnacionais na América Latina. De um lado temos uma tradição populista e autoritária no nível central, ao passo que comportamentos oligárquicos sempre estiveram presentes nas esferas locais de poder. Mas, por outro lado, está havendo, no plano nacional, mais pressão dos partidos, da opinião pública e, em alguns casos, dos governantes subnacionais e, no âmbito local, maior pressão da sociedade civil por participação na esfera pública. A coexistência dessas situações afeta o desempenho do Parlamento, suscitando algumas perguntas: em qual das esferas as mudanças estão tornando mais fortes os legislativos? Já que os parlamentares normalmente se socializam na política nas esferas locais de poder, quais os efeitos dessa socialização para a atividade congressual posterior? Cabe ressaltar que a transformação do relacionamento entre a sociedade e a classe política precisa ter início nas esferas mais próximas dos cidadãos, por meio de um aprendizado mútuo que poderá modificar as raízes mais profundas do presidencialismo imperial latino-ameri-

cano. Só assim ocorrerá a transformação da concepção institucional do que deve ser o Parlamento, e não apenas a organizacional, para usar a diferenciação proposta por Joan Prats (1998:305).

O número excessivo de nomeações presidenciais, somado ao reduzido controle sobre essas nomeações, também debilita os legislativos latino-americanos. Tal fato tem se agravado com a maior independência que as áreas econômicas obtiveram ao longo da década de 1990. Que tipo de controle parlamentar é exercido sobre os bancos centrais e/ou os ministérios da Economia/Finanças/Fazenda na América Latina? A resposta a essa pergunta está no centro de uma das discussões mais importantes da ciência política: a questão da delegação<sup>28</sup>. Em todo o mundo, o grau de delegação que os políticos outorgam aos burocratas é objeto de um debate recorrente. Afinal, quanto mais tarefas forem delegadas, maiores os custos de agenciamento. Há toda uma literatura que mostra as razões e as formas que a burocracia tem para escapar do controle e da fiscalização da classe política<sup>29</sup>. Nesse sentido é necessário investigar, empiricamente, como os legislativos da região estão buscando monitorar o comportamento da burocracia.

Existe, todavia, outro perigo na relação entre os parlamentares e a burocracia: o estabelecimento de relações promíscuas entre parcelas da burocracia com determinados parlamentares. Essa é uma das principais fontes tanto do clientelismo como da corrupção. Por essa razão a análise empírica deve mostrar como o controle parlamentar na América Latina está sendo – ou não – afetado por esse problema e o que tem sido feito para corrigir tal situação.

A análise do controle parlamentar não pode ignorar, tampouco, o fato de que os legislativos precisam converter-se em fóruns de debate e participação da sociedade. Caso contrário, a política pode ser dominada por regras endógenas referenciadas apenas a elas próprias, como adverte Norbert Lechner (1998). Finalmente, a responsabilização por via parlamentar depende da existência de um espaço para a atuação da oposição. Esse ponto é fundamental porque, dada a necessidade urgente de aumentar a governabilidade para reconstruir o Estado latino-americano, pode ocorrer um cerceamento das atividades oposicionistas. Nesse sentido, cabe perguntar: qual é atualmente o espaço de que dispõe a oposição no controle parlamentar realizado na América Latina? Há regras incentivando ou obstruindo a participação da oposição na fiscalização dos governos? Para responder a essa pergunta, o estudo empírico deverá traçar um perfil da atuação das comissões parlamentares de inquérito ou de investigação, seus

<sup>28</sup> Sobre o conceito de delegação, ver Kiewiet & McCubbins (1991).

<sup>29</sup> A respeito dessa discussão, ver, entre outros, Moe (1990) e Przeworski (1998).

mecanismos e seus êxitos em relação à responsabilização. Além disso, é fundamental revelar como se organizam as normas internas dos legislativos no que se refere à centralização ou não da atividade parlamentar. Isto porque, em geral, a literatura sobre legislativos conclui que os mecanismos de centralização parlamentar, na maior parte das vezes, fortalecem o poder da maioria e, em grande parte dos casos, do próprio Executivo<sup>30</sup>.

Os sistemas partidário e eleitoral, por fim, constituem uma variável importante na definição da força dos legislativos. Por esse motivo é também necessário avaliar as mudanças ocorridas e quais têm sido os obstáculos para a transformação desses dois sistemas na América Latina.

## 2. Responsabilização pelos controles procedimentais clássicos

A responsabilização pelos controles procedimentais clássicos é fundamental na fiscalização republicana dos governos. Ela se realiza por mecanismos internos da administração, como as comissões administrativas de fiscalização do comportamento financeiro e jurídico dos funcionários, bem como por mecanismos externos, como os tribunais de contas, as auditorias independentes e o Poder Judiciário.

Os principais objetivos dessa forma de responsabilização consistem em fazer com que a burocracia administre de acordo com as disposições legais existentes, de modo que se mantenha a obediência aos princípios de probidade e de universalidade dos atos governamentais; e também consiste em controlar as ações dos governantes para que respeitem os direitos dos cidadãos e não pratiquem corrupção. Os “controladores”, nesse caso, são habitualmente burocratas. Mas tal classificação merece dois reparos: primeiro, que os “controladores” do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas têm um *status* diferenciado e superior em relação ao restante da burocracia – no caso dos juízes, pertencem a um outro poder e alguns deles são referendados por processos políticos, como na nomeação para as cortes superiores. Segundo, em alguns países as auditorias financeiras independentes também incluem representantes da sociedade.

A despeito desses reparos, a forma básica de controle nesse tipo de responsabilização é a burocrática. O ponto fundamental desse tipo de controle é verificar se os governantes e a burocracia estão cumprindo rigorosamente as regras e as leis estabelecidas.

<sup>30</sup> Estudo sobre o caso brasileiro, realizado por Argelina Figueiredo & Fernando Limongi (1999) confirma essa hipótese da literatura.

A importância da responsabilização por meio dos controles procedimentais clássicos está, em primeiro lugar, em ser instrumento essencial para salvaguardar o Estado de Direito. O controle de procedimentos limita a discricionariedade dos governantes e burocratas em relação aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. Estabelece-se, aqui, o princípio liberal da limitação do poder do Estado, um dos pressupostos do processo de *accountability*. Cabe destacar que o desrespeito ao Estado de Direito na América Latina se faz presente na área dos direitos humanos e no tratamento diferenciado que os cidadãos recebem da Justiça, tornando determinadas pessoas ou parcelas da população “mais iguais do que as outras”.

Além disso, ao procurar universalizar as regras burocráticas, os controles procedimentais podem ajudar na luta contra o domínio do aparelho do Estado por parte de determinados grupos privilegiados, que recebem direitos especiais perante o restante da população. No extremo, tal acesso privilegiado significa a criação de instrumentos de busca de ganhos (*rent-seeking*), favorecendo a disseminação da corrupção. Assim, o estabelecimento da universalização do acesso aos bens públicos é uma condição básica para a responsabilização da administração pública na medida em que é preciso acabar com todos os possíveis focos de privatização do Poder Público, fenômeno fortemente presente na América Latina. Utilizando-se da terminologia de Cunill Grau (1998), a responsabilização pelos controles procedimentais clássicos pode atuar como instrumento de *publicación* do Estado diante da fragilidade do sentimento e das práticas republicanas nas nações latino-americanas.

Entre os instrumentos utilizados por esse tipo de responsabilização, os controles procedimentais internos voltados para a gestão financeira cumprem uma dupla função. De um lado, dada a desorganização financeira encontrada em alguns países da região, esses controles podem reorganizar a burocracia pública em prol de sua modernização e da elevação da eficiência, abrindo inclusive o espaço para que a flexibilização e a descentralização administrativa do poder no que se refere às agências se façam de forma mais coordenada. De outro lado, tais controles tornam mais transparente a informação sobre o orçamento público e, assim, potencializam a ação de fiscalização da sociedade sobre o Estado.

Além desses dois pontos, os controles financeiros internos também possibilitam a melhora da atividade governamental em algumas nações latino-americanas onde o gabinete presidencial é muito dividido ou instável<sup>31</sup>, pois a distri-

<sup>31</sup> A respeito da rotatividade ministerial na América Latina, ver Naim (1996); sobre a divisão de poder nos gabinetes latino-americanos, ver Amorim Neto (1998).

buição dos cargos entre muitos partidos ou grupos regionais e a descontinuidade administrativa podem criar barreiras à racionalidade das políticas, cada vez mais interligadas.

As auditorias financeiras independentes ou os tribunais de contas exercem outra função básica para o processo de responsabilização: ao tornar pública a forma como os gastos governamentais estão sendo realizados, fornecem informações valiosas aos eleitores, que poderão utilizá-las para definir seu voto, isto é, o processo vertical de responsabilização. A difusão e a publicização das informações são essenciais para que esse mecanismo realize tal função.

É exatamente em relação à corrupção que a responsabilização por meio de controles procedimentais clássicos revela sua maior importância. Vários organismos e estudos internacionais têm alertado para o peso da corrupção na América Latina. A solução passa, entre outras práticas, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle internos e externos da administração. Entre eles destaca-se inicialmente o papel do Poder Judiciário e dos promotores públicos, que devem fiscalizar a ação dos governantes e dos ocupantes de cargos públicos em geral.

A atuação do Poder Judiciário nos países latino-americanos, porém, não tem sido muito efetiva; a Justiça é lenta; em vários lugares ainda há o desrespeito aos direitos humanos, as condenações por corrupção são poucas; continua a existir interferência política na escolha dos juizes dos supremos tribunais e mesmo nas atribuições desses magistrados etc<sup>32</sup>.

Vale ressaltar, no entanto, que vem crescendo a demanda reformista externa e interna ao Poder Judiciário, já ocorrendo transformações em suas estruturas e seus resultados, por meio do maior peso institucional outorgado em alguns países aos promotores públicos, bem como pela condenação de corruptos e pelo *impeachment* de presidentes. Mesmo assim, a agenda de reformas deve apontar para a democratização das relações entre a sociedade e o Poder Judiciário, aspecto fundamental para melhorar o funcionamento dos mecanismos judiciais de responsabilização da administração pública.

As auditorias internas e externas e os tribunais de contas dispõem de outros dispositivos fundamentais para o controle da corrupção. Nesse sentido, a experiência internacional tem ressaltado a importância, primeiro, da instalação de controles procedimentais internos à administração voltados para a gestão financeira, os quais devem ter autonomia em relação ao restante do gabinete

<sup>32</sup> Para uma análise geral do Judiciário latino-americano, ver Dakolias (1995). A respeito da lentidão do processo judicial, basta citar que enquanto na França a decisão de um caso típico demora 100 dias, no Brasil e no Equador esse prazo chega a 1.500 dias (Relatório do Banco Mundial, 1997:105).

ministerial. Segundo, da criação de comissões independentes anticorrupção, como fizeram Hong Kong, Botsuana, Cingapura, Malásia e Chile, com resultados bastante satisfatórios em relação ao que ocorria no passado (Gray & Kaufmann, 1998:9).

A importância dada ao problema da corrupção explica-se pelos seus impactos extremamente negativos sobre a governabilidade democrática. Segundo estudos realizados pelo Banco Mundial (1997:108), existe uma correlação bastante negativa entre a corrupção e o investimento/crescimento econômico, além de serem os pobres os mais atingidos por esse processo. Ademais, de acordo com o estudo comparativo realizado por Paolo Mauro (1998:12), verifica-se empiricamente que a corrupção altera a composição dos gastos governamentais, isto é, os governos corruptos gastam menos em educação e em saúde e mais em outros investimentos públicos. Tal conclusão é ainda mais preocupante no contexto latino-americano, onde há uma necessidade premente de aumentar os gastos na área social.

Os principais desafios à boa realização da responsabilização pelos controles procedimentais clássicos são, primeiro, profissionalizar a burocracia responsável por esse papel, ponto fundamental para o bom uso dos mecanismos de controle e, sobretudo, para o combate à corrupção<sup>33</sup> – profissionalização que envolve concursos idôneos, carreira baseada no mérito, salários compatíveis com a importância da função e proteção contra pressões políticas irregulares. O segundo desafio está no reforço de programas que incluem valores éticos nos administradores, pois sem uma cultura organizacional compatível com o interesse público é difícil evitar desvios na utilização dos controles de procedimentos internos, em virtude de sua natureza mais fechada e hierarquizada em comparação com os mecanismos de controle por resultados<sup>34</sup>. É preciso ainda garantir a independência de fato do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo e a autonomia real das comissões independentes de fiscalização.

A constatação inicial diante desses desafios é de que a maioria dos países latino-americanos não possui uma tradição de Poder Judiciário independente e forte. Seguindo esta linha de argumentação, é preciso verificar nos estudos empíricos quais medidas vêm sendo tomadas para profissionalizar os membros dos órgãos fiscalizadores em geral. Também se deve mapear se e como os Executivos nacionais têm interferido na escolha dos integrantes das cortes superiores.

<sup>33</sup> De acordo com o Banco Mundial (1997) e Van Rijckeghem & Weder (1997).

<sup>34</sup> Sobre a importância da questão ética para o bom funcionamento do serviço público, ver Green (1994) e Denhardt (1994).

Além disso, é fundamental estudar qual a relação entre o sistema político local e os órgãos de controle judicial. E, por fim, analisar o quão independentes são os promotores públicos, se estão ganhando poder nos últimos anos e qual é a reação dos políticos à fiscalização judicial de seus atos.

Ademais, uma pergunta fundamental quando se trata de fiscalizações feitas basicamente por burocratas é a seguinte: quem controla os controladores? Afinal, os parlamentares, além dos *checks and balances* exercidos pelo Executivo, passam pelo crivo dos eleitores, que dão a última palavra a respeito da permanência dos políticos em seus cargos. Normalmente os juizes ou fiscalizadores internos e externos à administração são referendados apenas por concurso e por mérito. Portanto, é preciso fortalecer os *checks and balances* dos outros poderes sobre o Poder Judiciário e criar mecanismos de controle social sobre os órgãos fiscalizadores. Em poucas palavras, é preciso fazer com que tais instituições (Poder Judiciário, Tribunal de Contas etc.) se tornem permeáveis à sociedade. Deve-se perguntar então: qual é o grau de controle da sociedade sobre o Poder Judiciário na América Latina? Estão sendo realizadas reformas nesse sentido? Se sim, quais seus resultados?

É preciso também analisar as reformas dos sistemas de controle interno para ver em que medida eles se tornaram independentes ou não das injunções políticas. No que se refere às auditorias financeiras externas, dois pontos são fundamentais. Se tal função for exercida por um Tribunal de Contas, cujos conselheiros fossem designados pelo Executivo ou pelo Parlamento, deve-se avaliar o grau de independência de seus integrantes, os quais precisam ser suficientemente autônomos para fazer uma fiscalização isenta de compromissos partidários ou vinculados a grupos de interesse, ao mesmo tempo que não podem ser imunes ao controle do Parlamento ou da sociedade. Assim, a questão é como encontrar um ponto de equilíbrio entre a independência dos fiscalizadores e o necessário controle dos controladores, o ideal clássico visado pelos *checks and balances*.

Agora, se a função de controle externo das contas for feita por auditorias independentes, a análise deve mostrar qual modelo institucional está sendo adotado, qual é a forma de escolha do grupo auditor – se é uma organização permanente ou trocada por licitações constantes –, de que maneira a sociedade participa desse processo, quais as sanções e quem as aplica com nase na fiscalização realizada.

O último ponto a ser levado em consideração é que, embora o controle procedimental seja por natureza uma fiscalização do cumprimento das regras burocráticas, cada vez mais se deve incluir a avaliação dos resultados das políticas como parâmetro estratégico da ação das auditorias independentes ou tribunais de contas. Isso porque um dos maiores perigos da responsabilização por meio dos controles procedimentais clássicos é o de reforçar o “burocratismo”.

A realidade dos países latino-americanos confirma esse problema. Na América Latina, historicamente, a fragilidade dos controles procedimentais não deriva da falta de regras. Ao contrário, a tradição de Direito Administrativo ibérico e as recentes demandas democráticas pelo fim do arbítrio resultaram numa intensa produção de regulamentos, uma verdadeira poluição legal, que fortaleceu ainda mais as corporações que têm o monopólio de interpretação das regras e da respectiva sanção, em vez de modificar o comportamento dos funcionários públicos. A razão desse monopólio está no poder das regras informais, as quais têm influenciado de maneira decisiva o funcionamento do Estado latino-americano<sup>35</sup>.

Formam-se, assim, nichos de poder dentro do serviço público nos quais os *experts* e determinados grupos burocráticos, detentores do conhecimento do emaranhado de leis, monopolizam e utilizam tais informações para adquirir espaço na estrutura formal e/ou informal de poder e para barganhar vantagens pessoais<sup>36</sup>. O excesso de normas, nesse caso, privatiza o poder público e o torna menos transparente para a sociedade. Como se pode perceber, esse é o caminho inverso ao da responsabilização na administração pública.

Nesse sentido, é preciso estudar como os países latino-americanos estão ou não conseguindo fortalecer os controles judiciais e das contas públicas sem cair no mero formalismo, quase sempre favorecedor de grupos encastelados há décadas nos Estados da região.

Na verdade, os instrumentos de controle de procedimentos têm incluído, cada vez mais, a avaliação do desempenho das políticas em seu *modus operandi*. Logo, algum grau de flexibilização e orientação voltadas para os resultados também tem que fundamentar a lógica dos controles de procedimentos, mais particularmente os de auditoria financeira interna e externa à administração<sup>37</sup>.

Como bem argumenta o Relatório do Banco Mundial (1997:114), os mecanismos de controle procedimental defrontam-se com o seguinte desafio:

<sup>35</sup> Conforme Shepherd & Valencia (1996:115). Segundo esses autores, “a informalidade apresenta um dilema para a reforma da administração pública. Mudar o que está no papel não altera o comportamento. De fato, o repetido fracasso da reforma no papel – ou legalista – encoraja a informalidade por fomentar a indiferença dos burocratas às novas regras”.

<sup>36</sup> Esses nichos de poder que são monopolizados e privatizados por determinados grupos burocráticos são chamados de “cartórios” na literatura sobre o caso brasileiro. Ver Jaguaribe (1950). Em relação à experiência internacional, Silvia Colazingari & Susan Rose-Ackerman (1998a) observam que no caso italiano o excesso de regulamentos e leis da administração pública encoraja a corrupção.

<sup>37</sup> É o que argumenta, por exemplo, o Conselheiro Gaetano D’Auria em relação ao Tribunal de Contas italiano (D’Auria, 1996).

“Institucionalizar fórmulas que sustentem um equilíbrio praticável entre a flexibilidade e o controle [no seu sentido procedimental]”.

Deve-se verificar ainda que estratégias têm sido utilizadas na América Latina para alcançar o equilíbrio entre a flexibilidade e o controle. Também é necessário analisar as resistências da burocracia a esse processo e as pressões exercidas pela sociedade para tornar mais eficazes os mecanismos de responsabilização nessa área.

O fortalecimento do papel dos controles procedimentais clássicos requer ser analisado ainda segundo a sua relação com a responsabilização por mecanismos de controle social. Outro perigo do “burocratismo” abordado neste tópico é o de fazer com que o controle de procedimentos fique muito centrado na perspectiva dos burocratas e quase nada voltado para as demandas dos cidadãos. Os estudos empíricos devem destacar as medidas tomadas e bem-sucedidas no que se refere ao constante repasse de informações à população pelas auditorias internas e externas; à participação da sociedade civil na composição diretiva das auditorias independentes; e à abertura de canais de participação dos cidadãos na fiscalização do Poder Judiciário. Além dessas experiências, é necessário conhecer os casos em que não houve a compatibilização entre o incremento dos controles por procedimentos e a ampliação do espaço público. Quais foram os motivos desses fracassos? O entendimento desses casos é fundamental não só para saber quais são os equívocos em termos de estratégia no processo decisório, mas também para saber qual é o ponto ótimo na convivência entre essas duas formas de responsabilização.

### 3. Responsabilização pelo controle social

A responsabilização pela informação e pela participação social torna os cidadãos “controladores” dos governantes não apenas nas eleições, mas também ao longo do mandato de seus representantes. Desse modo, a *accountability* no decorrer do período de governo não fica restrita aos controles horizontais clássicos (parlamentares e de procedimentos) e ganha formas verticais de fiscalização.

Na verdade, as formas de participação cidadã podem também ocorrer em todos os demais tipos de responsabilização, com a atuação no Conselho das Auditorias externas independentes e nas audiências públicas no Parlamento, na definição dos critérios que devem guiar o controle dos resultados das políticas e na fiscalização da competição administrada realizada nos organismos públicos não-estatais. Não obstante, há espaços especificamente vinculados à responsabilização pelo controle social, como na participação e definição das

principais diretrizes e alocação de gastos dos orçamentos públicos; na gestão direta de serviços públicos ou na participação em conselhos que administrem determinados equipamentos sociais; na utilização dos mecanismos de democracia semidireta (plebiscito, referendo etc.); na criação de um *ombudsman* ou figura equivalente que reúna as reclamações da população para apresentá-las ao Poder Público; na atuação em canais públicos para que os cidadãos avaliem e discutam a orientação das políticas públicas; na participação de integrantes da comunidade em órgãos de fiscalização governamental<sup>38</sup>.

São quatro as principais qualidades do controle social para a realização do valor (ou meta-valor) da responsabilização. A primeira é a possibilidade de ampliação do espaço público, ponto fundamental para que os governantes sejam mais controlados e respondam mais aos anseios dos cidadãos nos intervalos entre as eleições. Nesse aspecto, ressalte-se que a relação entre principal (cidadãos) e agentes (políticos e burocratas) na esfera pública democrática está marcada por uma série de assimetrias entre os controladores e os controlados, em termos de informação e poder de coerção, ao contrário do que ocorre nas organizações privadas, onde o mandante tem maior capacidade para instituir as regras e monitorar os comportamentos<sup>39</sup>. Bernard Manin, Adam Przeworski & Susan Stokes (1999) mostram que a mais importante peculiaridade da relação principal-agente na esfera pública é que os agentes dos cidadãos – os políticos – são aqueles que criam as regras sob as quais ocorre a delegação. Além disso, os burocratas, outro agente importante para a consecução dos objetivos da sociedade, podem estar mais interessados em não ser punidos pelos governantes ou em realizar um pacto de proteção mútua com a classe política (Przeworski, 1998a). Diante dessa situação, os controles horizontais clássicos (procedimentais e parlamentares) tornam basicamente indireta a fiscalização dos cidadãos sobre a ação do Estado, por meio de políticos ou burocratas, e a população só conseguirá novamente avaliar os seus representantes na próxima eleição (controle vertical). Assim, os controles sociais constituem-se um mecanismo fundamental para aumentar e tornar contínua a responsabilização do sistema político.

É claro que a responsabilização pela informação e pela participação social

<sup>38</sup> Uma boa descrição das formas de controle social é a apresentada por Gruber (1987).

<sup>39</sup> Isso não quer dizer que a delegação seja linear nas organizações privadas; ela só é mais eficaz do que na arena pública democrática. Prova disso é o estudo clássico de Michel Crozier (1967), que mostrou como os operários podem fugir das normas determinadas pelos chefes adotando regras informais nos chamados nichos de incerteza, isto é, nas situações em que as regras básicas não dão conta dos problemas e nas quais o monitoramento é ineficaz.

não garante a existência de uma *accountability* total. Mas, como demonstraram Matthew McCubbins & Thomas Schwartz (1994), a supervisão burocrática – chamada por eles de “patrulha de polícia” – tende a ser menos eficaz para o principal (cidadão) do que a supervisão pela via do controle social, denominada pelos autores de “alarme de incêndio”.

Uma segunda qualidade dos canais de participação da sociedade no poder público é que eles podem reforçar a consciência republicana, aspecto fundamental para as sociedades latino-americanas, historicamente marcadas por comportamentos oligárquicos e, ainda, em várias nações, com um grau alto de corrupção.

A responsabilização pela participação e pela informação pode evitar, ainda, que as reformas em prol da nova gestão pública limitem-se apenas à melhoria do aspecto gerencial das políticas. Adota-se neste caso uma posição antagônica àquela que postula que a reforma do Estado deve apenas resolver os problemas de ineficiência econômica e administrativa do setor público para que o mercado funcione a contento, como defende uma boa parte dos teóricos do *Public Choice*. Contra tal perspectiva, afirma Bresser-Pereira (1998a:138): “Jamais poderemos reduzir o Estado a um problema de acionistas com seus interesses econômicos; o Estado sempre será um problema de cidadãos com direitos políticos”.

A última qualidade da responsabilização pela participação social é que ela, por meio da democratização das relações entre o Estado e a sociedade, pode servir também para o fortalecimento das políticas gerenciais de modernização do setor público, já que o antigo modelo burocrático auto-referenciado não conseguiu estabelecer um *feedback* com os usuários dos serviços públicos. Assim, segundo o Relatório do Banco Mundial (1997), o aumento das oportunidades de participação tem como efeito a melhoria da capacidade estatal de produzir políticas, por três razões:

- a) quando o cidadão pode expressar suas preferências e reivindicações publicamente, o Estado ganha parte da credibilidade de que necessita para bem governar;
- b) como na maioria dos bens públicos não há os mecanismos de mercado, a voz popular pode reduzir os problemas de informação e baixar os custos transacionais;
- c) por maior que seja a sua dedicação, o seu empenho ou o seu espírito público, as autoridades estatais não podem prever todos os bens e serviços que os cidadãos desejam<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Argumentação exposta no Relatório do Banco Mundial (1997:121).

Portanto, o duplo efeito do controle social – democratização do Estado e melhoria da produção de suas políticas – modifica também o relacionamento da população com os prestadores de serviços. Como argumenta Michael Barzelay (1991), com o controle social pós-burocrático os cidadãos podem tornar-se de fato protagonistas das políticas, na medida em que o sucesso delas vai depender de um ajuste mútuo e contínuo da relação entre os usuários e a burocracia. Como resultado, a luta por novos direitos fortalece os deveres públicos, e os funcionários públicos, em vez de se manterem como grupos externos à sociedade, são por ela incorporados.

O sucesso da responsabilização pelo controle social e pela informação depende de quatro variáveis. A primeira é o estabelecimento de uma articulação com as instituições da democracia representativa, em lugar de contrapor-se a elas, uma vez que a democratização da sociedade política – no seu sentido gramsciano – é condição *sine qua non* para o incremento da participação dos cidadãos.

A segunda variável diz respeito ao reforço das capacidades institucionais do Estado. A responsabilização pelo controle social só pode redundar na produção de melhores políticas se o aparato estatal tiver bons e motivados funcionários públicos e garantir a equidade e a eficiência na distribuição de recursos. Do contrário, o controle social pode reforçar o poder dos grupos mais organizados da sociedade, em detrimento dos mais pobres, e também cobrar cada vez mais de um Estado que não estará preparado para responder a essas demandas.

A terceira variável refere-se ao desenho organizacional do Estado, que é fundamental para incentivar os cidadãos a atuar no espaço público. O envolvimento dos membros da comunidade na política não acontece de forma natural na sociedade moderna e, mesmo nos países com grande capital social, restrições institucionais à participação inviabilizam a responsabilização pelo controle social. Assim, a reforma administrativa deve constituir instrumentos para tornar o governo mais próximo do cidadão<sup>41</sup>.

A disseminação da informação é a quarta e última condição fundamental para o êxito da responsabilização. Isso porque, se os cidadãos tiverem informações incompletas acerca das ações do Poder Público, terão dificuldade para cobrar os seus governantes<sup>42</sup>. Assim sendo, é essencial haver transparência governamental para que o valor da responsabilização possa ser efetivado.

Mas há muitos outros desafios a enfrentar para concretizar adequadamen-

<sup>41</sup> De acordo com o Relatório do Banco Mundial (1997), especialmente o capítulo 7.

<sup>42</sup> Esse ponto é ressaltado por boa parte da literatura acerca da *accountability*. Ver, entre outros, Przeworski (1998a:24).

te os mecanismos de responsabilização pelo controle social. Um deles consiste em incorporar boa parte da população alheia à esfera pública, processo causado por aquilo que Norbert Lechner (1998:34) denominou “privatização da sociabilidade”<sup>43</sup>. Trata-se do confinamento das pessoas na vida privada e também do predomínio de valores mercantis sobre os demais na esfera pública. Tal fenômeno tem impacto mundial, sendo igualmente preocupante para a América Latina, mesmo tendo essa região passado, nos últimos anos, por um aumento das demandas e das formas de participação. O pior é que a “privatização da sociabilidade” tende a influenciar negativamente a discussão e as mudanças das graves desigualdades sociais presentes nas nações latino-americanas, uma vez que os ricos e a classe média podem voltar-se mais para suas intimidades ou atuar seguindo um cálculo exclusivamente mercantil, em detrimento de projetos de integração social dos mais pobres.

Os estudos empíricos sobre a responsabilização por meio do controle social tendem, portanto, a mostrar quais políticas estão sendo adotadas na América Latina com o objetivo de incluir mais pessoas na esfera pública para a realização dos valores democrático-republicanos e não meramente mercantis. Por que alguns lugares têm mais participação e outros estão mais marcados pela “privatização da sociabilidade”? Existem casos de experiências que mudaram o perfil de regiões antes caracterizadas pela apatia política?

Também é fundamental mapear como determinados fatores sociológicos intervêm no grau de participação social. Desde o estudo clássico de Robert Putnam (1993) sobre a participação política na Itália, o impacto do capital social sobre a democracia tornou-se variável extremamente utilizada na ciência política. Sem tornar absoluto tal conceito, de fato seria interessante ver como se comportam lugares com capitais sociais diferenciados em relação ao desempenho da responsabilização pelo controle social. São os canais institucionais de participação efetivamente mais fortes nas regiões com mais capital social? Se verdadeira tal suposição, o que tem sido feito nos países latino-americanos para modificar comunidades com pouco capital social?

Os efeitos das desigualdades sociais sobre a participação social constituem outro aspecto a ser mensurado na análise das experiências latino-americanas. Tal como a questão do capital social, o estudo do impacto das disparidades socioeconômicas é fundamental para compreender como e até que ponto as instituições podem atuar em determinadas realidades sociais.

<sup>43</sup> Parte desse mesmo processo já havia sido detectado por Richard Sennett (1978), que o denominara “declínio do homem público”.

No caso do controle social sobre os serviços públicos, a literatura internacional tem enfatizado a importância da defesa dos direitos dos usuários ou consumidores. No entanto, em situações marcadas pela desigualdade econômica ou de poder de mobilização, como ocorre na grande maioria dos países da América Latina, os grupos mais organizados e os mais ricos podem se tornar “mais consumidores do que os outros”. Agrega-se a isso a atual escassez de recursos disponíveis para os governos da região, e o problema colocado é aquele muito bem formulado por Thomas Clarke (1993:22): “Quando os recursos são limitados, o problema não é satisfazer os consumidores, mas quais consumidores satisfazer”. Para que na realidade latino-americana tal questão se equacione melhor é bom deixar claro que as formas de participação social poderão ser perversas caso não se melhore a qualidade da representação política universalista, ou seja, da democracia representativa.

Por essa razão, é importante examinar os argumentos, muitas vezes expostos superficialmente, acerca da potencialidade da democracia semidireta. Sem retirar o mérito desses mecanismos no sistema de responsabilização, é importante assinalar que algumas formas de democracia semidireta ou direta, quando realizadas sem profundas reformas institucionais na democracia representativa, resultam muitas vezes no aumento do poder de grupos organizados e com maior capacidade de atuação financeira e política. É nesse sentido que Giovanni Sartor (1987) e, no âmbito da América Latina, Nuria Cunill Grau (1998) têm alertado para o perigo de que a democracia participativa se converta num jogo de soma-zero no qual os interesses da minoria são esmagados pela força daqueles que, inclusive por diferenciações socioeconômicas, típicas nos países latino-americanos, conseguem instalar-se momentaneamente como maioria. Ademais, o pluralismo e a deliberação pública podem se perder com o uso incessante de instrumentos de democracia semidireta ou direta.

Embora a participação cidadã tenha aumentado sobremaneira na América Latina, há de se esperar a resistência da classe política tradicional, ainda muito forte na região, contra a introdução ampliada de formas de controle social. Os estudos a respeito devem responder à seguinte questão: que estratégias têm sido adotadas para convencer os políticos a criar e mesmo a atuar com os instrumentos de responsabilização pela participação social? Cabe investigar essa questão particularmente nos níveis locais de governo e analisar o quanto o sistema político representativo tem se modificado em lugares onde os canais de participação popular estão funcionando.

O processo de descentralização tem sido um dos impulsionadores da participação social na América Latina. A despeito das qualidades da descentralização em termos da melhoria da provisão dos serviços e da democratização do Estado,

é também fundamental assinalar um problema que vem ocorrendo. Trata-se do aumento da disputa entre os diferentes níveis de governo por subsídios e recursos públicos, sobretudo em razão de que boa parte dos entes subnacionais não tem receita suficiente para fazer frente aos seus gastos básicos, seja por falta de base de arrecadação própria, seja por irresponsabilidade fiscal. Em ambos os casos, existem incentivos – e de fato isso tem ocorrido em diversos países latino-americanos – à competição predatória para obter recursos via endividamento junto aos governos centrais (ou federais) ou via guerra fiscal por investimentos, e nesse caso repassando esses custos aos governos e às gerações futuras<sup>44</sup>. O fato é que a ausência de responsabilidade fiscal tem acontecido, em grande parte, por não haver forte controle social sobre o equilíbrio orçamentário dos governos, em especial nos planos mais locais. Por que a responsabilização social não tem tocado nesse ponto? Quais experiências de participação social na América Latina têm aumentado a fiscalização sobre o desempenho fiscal?

O exercício do controle social só pode ocorrer quando há instrumentos de publicização das informações governamentais, assim como canais de reclamação da população no governo. No que tange à publicização, a análise deve mapear os instrumentos criados na América Latina, tais como audiências públicas, fixação dos atos governamentais (licitações, contratos, programas governamentais, avaliação de resultados de políticas) na internet e acesso facilitado dos dados que o governo dispõe a respeito dos cidadãos. Alerta-se, neste caso, para o perigo de o governo produzir e disponibilizar um número grande de informações – muitas vezes como mera forma de promoção –, sem haver mecanismos para controlar a veracidade de tais dados.

É desse quadro que decorre a importância de verificar o quão fidedignos são os dados divulgados pelas autoridades governamentais. Nesse sentido, a autonomia e a profissionalização dos órgãos responsáveis pelos principais indicadores públicos são fundamentais, sendo contudo essencial, como mecanismo de contrapeso, a criação de agências independentes com informações estatísticas e análises a respeito das políticas em si, seus resultados e as alternativas existentes. Neste caso, alguns problemas se colocam, a saber: qual o processo seletivo e quem pode fazer parte dessas agências? Além disso, dada a escassez de recursos em boa parte da América Latina, de que modo têm se sustentado essas agências?

A transparência governamental depende ainda do grau de liberdade de imprensa existente no país. É bom lembrar: os governos que constantemente se comunicam com a população nem sempre são os que mais permitem a liberda-

<sup>44</sup> Sobre o impacto perverso da descentralização, ver Prud'Homme (1995). A respeito dos problemas da descentralização na América Latina, ver Abrucio & Ferreira Costa (1998).

de de opinião e debate. Tampouco são, a princípio, permeáveis ao controle social. Por esse motivo, este tópico é fundamental para o sucesso da responsabilização na administração pública.

O estudo irá analisar quais canais institucionalizados de reclamação no governo foram criados ao longo dos últimos anos e quais resultados foram obtidos até o momento em termos de responsabilização.

Deve-se acrescentar, ainda, o argumento de que o controle social não tem, a princípio, uma relação linear com a questão da eficiência. O debate tem mostrado que a melhor solução consiste em realizar um *trade off* entre o valor da eficiência e o valor democrático, apesar de haver poucas pesquisas empíricas demonstrando como isso se concretiza, já que a discussão hoje está mais centrada no terreno normativo. Assim, o estudo sobre os casos latino-americanos pode ser uma ótima oportunidade para analisar quais têm sido os efeitos da democratização da administração pública sobre o desempenho governamental.

#### 4. Responsabilização pela introdução da lógica dos resultados

A responsabilização pela introdução da lógica dos resultados realiza-se, basicamente, mediante a avaliação *a posteriori* do desempenho das políticas. O fato é que tais avaliações têm se expandido para vários países, da Grã-Bretanha à França, do Canadá à Nova Zelândia. Gerald Caiden & Naomi Caiden (1998: 52) mostram, por exemplo, que 2/3 das cidades dos Estados Unidos e metade das agências federais declararam utilizar sistemas de avaliação de desempenho no início da década de 1990.

A importância primordial da introdução da lógica dos resultados está no seu papel fundamental na nova gestão pública, contribuindo para melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade governamentais, por meio de uma gestão flexível e orientada por metas, em contraposição à rigidez do modelo burocrático clássico, incapaz de fornecer o suporte necessário para que o Estado enfrente os novos desafios políticos e socioeconômicos. A introdução da lógica dos resultados na administração pública, entretanto, não pode ser vista como mera ferramenta gerencial. Ela também deve servir para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia.

Apesar de ter a finalidade de ajudar a constituir uma administração voltada para os cidadãos, os controladores nesse tipo de responsabilização são, em primeiro lugar, burocratas treinados para realizar a avaliação de resultados, os quais, portanto, precisam de aptidões diferentes das vinculadas ao mero controle *a priori* e ao cumprimento das normas burocráticas. Porém, tal controle não pode ser

realizado de maneira isolada, mas sim informado e fiscalizado pelas demandas da população e pela sinalização de prioridades traçadas pelos representantes políticos.

É nesse sentido que a responsabilização vinculada ao controle de resultados tem mais de um agente, diferenciando-se das formas clássicas de *accountability*. Em grande parte, procura alcançar um duplo objetivo: de um lado, modificar o comportamento auto-referenciado do funcionalismo público, fiscalizando-o por meio de metas claras e contratualizadas, as quais são definidas não apenas por burocratas, mas também por agentes externos (cidadãos e políticos) a eles; e, de outro, constituir uma forma de *accountability* baseada no desempenho, uma vez que é essencial melhorar o desempenho das ações governamentais para que o Estado recupere hoje sua legitimidade social. Em relação ao primeiro objetivo, embora o principal controlador seja a própria burocracia, existe um aumento do controle sobre ela, podendo essa fiscalização ser, inclusive, mais eficaz do que os controles tradicionais da burocracia. No que tange ao segundo objetivo, a responsabilização baseada no desempenho é fundamental para viabilizar uma nova governabilidade democrática, em que o aparelho estatal compartilhe com a sociedade a responsabilidade pelas ações coletivas.

A qualidade e, ao mesmo tempo, o desafio da responsabilização pela lógica dos resultados é compatibilizar a melhoria gerencial alcançada pela administração pública baseada na avaliação *a posteriori* dos resultados com maior fiscalização e compromisso da população em relação aos rumos das políticas. Assim, a pressuposição adotada neste estudo é de que o êxito desse tipo de responsabilização depende de um aprendizado mútuo entre a administração pública e a sociedade. Segundo Joan Prats (1998), a determinação das metas dos programas governamentais deve orientar-se mais pela satisfação dos cidadãos do que por uma concepção unilateral dos administradores. Embora possa parecer óbvia tal assertiva, o fato é que a administração burocrática clássica tendeu mais a obedecer aos seus desígnios particulares do que às demandas da população. Isso ocorria, em grande parte, porque não havia nenhum controle específico do desempenho dos governos. É por essa linha que a responsabilização pelos resultados tem probabilidade de alterar o distanciamento entre a lógica dos provedores de serviços públicos e a de seus usuários.

De acordo com Gerald Caiden & Naomi Caiden (1998:67), a avaliação de resultados, tomada como forma de responsabilização, pode ter uma função pedagógica para as relações entre o Estado e a sociedade: “As informações [acerca da avaliação de desempenho] devem ser educativas por natureza, informando ao público o que deve [realmente] conhecer, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade civil ativa e participativa. As declarações anuais [quanto aos resultados das políticas] atuariam fortalecendo a confiança nas agências

públicas, incentivando a moral tanto dos servidores públicos como dos clientes (...), resistindo ao criticismo mal informado, e mostrando quais bens e serviços o governo fornece [bem]”.

A tarefa de instituir essa nova forma de responsabilização é essencial para reconstruir a governabilidade democrática, porém sua efetivação não é nada fácil. Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, que haja uma boa produção e transmissão regular das informações acerca das políticas públicas, senão torna-se impossível a fiscalização e a participação da sociedade. Para o caso latino-americano, é preciso aferir quais são as condições dos órgãos de informação e se existe a profissionalização dos funcionários dessa área, como também se estão ocorrendo reformas para modernizar esse processo.

Mas é igualmente necessário modificar a cultura tanto dos funcionários públicos como dos cidadãos em relação ao provimento dos serviços. Os obstáculos serão, do lado da sociedade, um forte ranço paternalista e clientelista e, do lado da burocracia, uma propensão ao comportamento insulado e tecnocrático. O estudo deve mostrar que iniciativas estão sendo tomadas nos países latino-americanos para mudar essa cultura e quais são os resultados até agora alcançados.

A administração baseada no controle *a posteriori* do desempenho, como mostra a experiência internacional, tem como um de seus pilares a descentralização de poder às agências que prestam o serviço à população. De tal descentralização funcional resulta, na maioria das vezes, uma descentralização das tarefas aos níveis subnacionais de governo. E aqui se encontra uma questão fundamental para o controle de resultados: normalmente, existe um grau significativo de captura da burocracia pela classe política ou por grupos mais organizados nos níveis locais de governo. Essa captura perverte a idéia de responsabilização segundo a lógica do desempenho, uma vez que, em vez de a avaliação responder a critérios públicos, ela poderá servir a determinados setores.

A captura torna-se um problema ainda mais relevante na medida em que a consulta aos usuários dos serviços conta na avaliação dos resultados, e esta, por sua vez, pode resultar em punições ou premiações aos servidores públicos. Ora, isso pode fazer com que os burocratas privilegiem o atendimento aos grupos mais organizados de cidadãos, em detrimento da equidade e da universalização dos direitos, para não serem prejudicados na mensuração de seu desempenho (Frederickson, 1992). Os estudos sobre a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública devem analisar se tem havido a captura da burocracia local latino-americana nas avaliações de resultados e quais medidas têm sido tomadas – ou não – para alterar essa situação.

Há dois problemas conceituais na responsabilização segundo a lógica dos

resultados que podem se repetir no caso latino-americano. O primeiro se refere à existência de mais de um controlador e a conseqüente necessidade de compatibilizar a ação dos diferentes grupos. Afinal, se os usuários locais demandam determinada meta a ser mensurada e os políticos escolhem outra, como se resolve esse conflito? E se a burocracia é incumbida de avaliar, qual o peso dos outros controladores sobre ela? A resposta está em encontrar uma combinação ótima entre os participantes da responsabilização. Tal combinação ótima, ressalte-se, não significa a existência de um consenso total e constante entre as formas controladoras. Os controles mútuos – *checks and balances* – são fundamentais para o equilíbrio entre os controladores presentes nesse tipo de responsabilização. Desse modo, o estudo das experiências latino-americanas deve analisar como estão sendo compatibilizadas as lógicas dos controladores e que formas de controle mútuo estão sendo aqui utilizadas para a *accountability* baseada nos resultados, avaliando seus êxitos e seus fracassos.

A definição dos objetivos a serem perseguidos pela avaliação dos resultados constitui o segundo problema conceitual. Como bem argumenta Adam Przeworski (1998a:54), diferentemente das empresas privadas, cuja meta é auferir lucro, as organizações públicas se vêem diante de múltiplos objetivos. Atender o maior número de usuários, ser eficientes no manejo dos recursos advindos dos impostos pagos pelos contribuintes, oferecer serviços com qualidade, antecipar-se preventivamente a problemas cujos custos – sociais e econômicos – serão maiores mais tarde, encontram-se entre as principais metas do gestor governamental. A opção é feita politicamente, pois, afinal, não haverá jamais um critério meramente técnico para resolver esse problema. A América Latina enfrenta hoje, simultaneamente, uma crise fiscal, ineficiência gerencial e graves disparidades sociais. A qual dessas questões devem responder as políticas? É verdade que raramente escolhe-se apenas um entre os objetivos, havendo uma compatibilização entre eles. Desta reflexão surgem as seguintes questões: como as experiências latino-americanas estão montando seus índices de desempenho? Tais índices têm priorizado quais objetivos?

Na verdade, dessas duas questões surge o grande problema da responsabilização pela introdução da lógica de resultados: o governo deve ser cobrado em relação ao aumento da eficiência e da eficácia em que tipo de política? Tomado como um fim em si mesmo, o controle de resultados pode esconder a lógica política da distribuição de recursos e da definição de prioridades às quais tal mecanismo está subordinado. Os estudos sobre as experiências latino-americanas devem procurar decifrar quais têm sido as agendas políticas que estão por trás da introdução da lógica de resultados na administração pública.

## 5. Responsabilização pela competição administrada

A responsabilização pela competição administrada é também um importante elemento da engrenagem da nova gestão pública. Sua estrutura baseia-se na pressuposição de que o monopólio na prestação dos serviços públicos é ineficaz e não responde bem às demandas dos cidadãos. A solução proposta é aumentar o número de provedores, passando do monopólio à pluralidade de agentes, e estabelecer uma competição administrada entre eles, de modo que esse processo competitivo sirva, ao mesmo tempo, para melhorar a qualidade das políticas e a capacidade do governo de prestar contas à população em relação aos serviços públicos.

Deve-se destacar a importância do complemento qualificativo “administrada” para a palavra competição. A competição administrada significa que a concorrência é norteada por índices e metas contratualizadas entre o órgão governamental central ou uma agência reguladora e os prestadores de serviços públicos, a partir das quais os burocratas podem penalizar, recompensar ou buscar corrigir a ação dos provedores. Tal mecanismo, portanto, vai além da mera competição, servindo a propósitos públicos previamente determinados. Ademais, a competição administrada é uma forma de o Estado atuar em sistemas de quase-mercado para evitar as conseqüências indesejáveis da concorrência, como o aumento da desigualdade na provisão, ou para responder a outras variáveis que a pura lógica mercantil da competição não dá conta – como é o caso típico da medicina preventiva, cujos elementos devem estar presentes na política da área de saúde independentemente da competição.

Esse processo de competição administrada ocorre em três situações: entre os órgãos governamentais, por meio da descentralização de funções; na privatização efetuada sob regime de concessão dos serviços públicos, em que empresas privadas concorrem entre si e buscam conquistar consumidores; e na delegação da prestação de serviços a entidades públicas não-estatais, isto é, para organismos do Terceiro Setor ou à própria comunidade. Em todos esses mecanismos de competição administrada, como dito anteriormente, é fundamental haver uma regulação estatal, embora diferenciada em cada uma das situações. No primeiro caso, a regulação significa fortalecer os instrumentos do núcleo central do Estado para supervisionar as atividades descentralizadas; no segundo caso, é necessária a criação de uma agência reguladora, independente do Executivo e do Legislativo – embora responsável perante esses Poderes –, cuja tarefa é a de fiscalizar os setores privatizados, zelando pela manutenção da competição, dos investimentos e dos direitos dos consumidores; e, por fim, deve haver uma constante vigilância dos serviços repassados a agentes públicos não-estatais, por

meio do cumprimento de contratos de gestão avaliados segundo a lógica dos resultados.

A dinâmica da competição administrada a transforma não apenas num instrumento gerencial para aumentar a eficiência, mas também em um mecanismo para fortalecer o controle da sociedade sobre os serviços, seja oferecendo maiores alternativas e, portanto, podendo punir os maus provedores, seja por meio da participação da sociedade civil (Terceiro Setor ou comunidade local) na gestão dos equipamentos sociais.

Há mais de um mecanismo controlador na responsabilização por competição administrada, procurando, dessa forma, conjugar as preocupações com a eficiência, com o interesse público mais geral<sup>45</sup> e com a participação social. O principal instrumento controlador é a competição, não pura mas sim administrada, concebida como forma de aumentar a responsividade e a responsabilidade dos prestadores de serviços perante as agências governamentais e os seus cidadãos-usuários. A forma de efetivação desse objetivo é a atuação de uma forte e bem preparada burocracia reguladora, segundo um agente controlador, com autonomia em relação tanto aos políticos como aos gestores das empresas privatizadas ou dos equipamentos sociais. De maneira subsidiária, a sociedade também atua como agente controlador, por meio da administração das organizações do setor público não-estatal, da participação de usuários no controle desses órgãos ou em seus Conselhos Diretivos. A compatibilização entre esses três agentes ou mecanismos controladores não é natural nem deve ser o objetivo encontrar um consenso único e geral entre eles. Tal como afirmado a respeito da responsabilização baseada nos resultados, uma certa tensão e o controle mútuo – os *checks and balances* – entre as formas controladoras são ingredientes fundamentais para o êxito da responsabilização pela competição administrada.

Entre os principais pontos positivos da competição administrada destacam-se, primeiro, a concepção de Estado-rede que guia essa forma de responsabilização. Por meio dessa concepção, elaborada com mais precisão por Manuel Castells (1998), o Estado realiza suas políticas em parceria com a sociedade, dividindo-se a autoridade por uma rede de instituições. O Estado torna-se coordenador da ação coletiva, catalisador de energias e regulador, tomando o lugar do Estado executor, ou “remador”, nas palavras de Osborne & Gaebler (1992). A competição administrada amplia o leque de provedores de serviços

<sup>45</sup> A preocupação com o interesse público mais geral significa levar em conta questões redistributivas, éticas e de atuação na prevenção de problemas sociais, todas elas não abarcadas de forma natural e imediata pelo princípio de competição entre os prestadores de serviços públicos.

públicos porque o Estado não conseguirá – nem seria recomendável que o fizesse – ser o único fornecedor dos bens públicos. Isto não quer dizer que a responsabilidade última pelas políticas tenha saído das mãos do Estado.

O segundo aspecto importante da responsabilização pela competição administrada é a ênfase no consumidor dos serviços públicos. No modelo burocrático clássico, embora se faça referência ao termo cidadão, a população não tinha respeitados os seus direitos de usuário de serviços públicos. A participação como consumidor ampliou o raio de ação da responsabilização na administração pública, criando mais um modo de instaurar o processo de *accountability*.

O terceiro e mais importante ponto positivo é a criação do espaço público não-estatal. Sua concepção é extremamente relevante para superar a dicotomia clássica Estado *versus* mercado, a qual não responde aos problemas de provisão dos serviços públicos nem tampouco às demandas de participação dos cidadãos que se multiplicam por todo o mundo<sup>46</sup>.

Por meio das organizações públicas não-estatais, a participação pode se dar não apenas na cobrança dos serviços, mas também na co-gestão, seja por meio das entidades do Terceiro Setor – organizações cada vez mais importantes no mundo atual<sup>47</sup> –, seja como sócio das organizações provedoras, já que os Conselhos Administrativos dessas organizações podem permitir a incorporação dos usuários.

Além do mais, as organizações do Terceiro Setor que assumem os serviços costumam ter, em comparação com a burocracia em geral, maior afinidade técnica e mesmo afetiva em relação a determinados temas. As motivações do Terceiro Setor, por sua vez, vão além da dimensão pecuniária. Como argumentado no Informe do CLAD de 1998, a maior motivação das organizações públicas não-estatais nessas áreas advém de um “(...) compromisso ideológico com a causa em questão – serviços na área educacional ou de assistência à velhice, por exemplo – estreita[ndo] os vínculos dos membros dessas organizações, sendo isso mais relevante do que os preceitos organizacionais burocráticos ou aqueles orientados para o lucro. Nas políticas da área social, é de capital importância a dedicação humana, mais presente em organizações cuja base é a solidariedade”. CLAD (1998:37-38).

<sup>46</sup> A respeito da importância do espaço público não-estatal, tanto como sair da dicotomia Estado *versus* mercado quanto a modificar a gestão pública em prol da eficiência e da responsabilização, ver Bresser-Pereira & Cunil Grau (1999).

<sup>47</sup> Estudo de Lester Salomon (1997:94) demonstrou que, numa amostra de sete países desenvolvidos (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Hungria e Japão), o Terceiro Setor empregava 12 milhões de pessoas com pagamento em tempo integral, acrescidos de mais 5 milhões de voluntários. A referência desses dados é de 1990 e há indícios de ter havido um aumento da importância do Terceiro Setor.

Outra vantagem das organizações públicas não-estatais é envolver tanto a responsabilidade dos dirigentes como a dos participantes das organizações, tornando-os mais engajados no destino das suas entidades do que normalmente ocorre na burocracia estatal. Adota-se, inclusive, uma visão mais “empresarial” da gestão, dadas a autonomia e a responsabilidade que detêm os membros dessas organizações. Somando-se a isso uma maior dedicação a determinadas causas, como colocado antes, podemos concluir como o fez Carlos Morales (1999), segundo o qual o êxito das organizações públicas não-estatais provém “(...) de uma percepção ‘empresarial’ que as organizações estatais não têm e de um compromisso social que as organizações privadas não pretendem ter”.

Tal como ocorre na responsabilização pela lógica dos resultados, as organizações públicas não-estatais procuram compatibilizar a eficiência administrativa com a democratização das políticas públicas. Mas as organizações públicas não-estatais alcançam igualmente essa meta com dois diferenciais. Primeiro, aumentam a capacidade de articulação das diversas organizações sociais com a execução das políticas públicas, estabelecendo redes exatamente com os setores mais interessados e/ou mais bem qualificados para atender determinadas demandas. Segundo, a prestação das políticas abandona o campo auto-referenciado da burocracia, dando voz direta aos usuários, que, por sua vez, serão os mais interessados no êxito dos programas governamentais, criando um círculo virtuoso.

Para garantir o êxito da responsabilização pela competição administrada, primeiro devem ser estabelecidos os mecanismos contratuais adequados, caso contrário pode-se perder a capacidade de responsabilizar o sistema e de incentivar a melhoria no desempenho. Nesse sentido, é preciso analisar que tipos de contrato têm sido montados nos países latino-americanos e quais são seus resultados. A formulação precisa dos contratos e sua adequada divulgação, essenciais para potencializar o controle social dos serviços, também devem ser objetivos a perseguir na América Latina. Neste caso, a questão da transparência das instituições públicas, já tratada no tópico da responsabilização pelo controle social, é a peça-chave da responsabilização pela competição administrada. Dada a tradição de pouca transparência da administração pública latino-americana, os estudos de caso deverão estar atentos a essa questão.

A montagem do marco regulatório – regras e agências – é outro aspecto estratégico na competição administrada. O problema é que também, neste caso, não há uma tradição na América Latina, além de a primeira rodada de reformas ter praticamente negligenciado esta questão. No que diz respeito às áreas básicas privatizadas, tais como transportes ou energia elétrica, é importante ressaltar a

grande assimetria de poder e informação entre as empresas e os seus principais usuários, os mais pobres e menos informados, pois são estes que normalmente mais dependem desses serviços públicos. Como bem aponta Oscar Oszlak (1997:26), a retirada do Estado da produção direta destas atividades não pode significar a criação de uma situação de “desproteção social”.

O marco regulatório também é elemento estratégico para garantir bons resultados na competição entre organizações públicas não-estatais que gerenciam serviços públicos. Isto porque é preciso fazer valer os contratos, fiscalizando regularmente os provedores dos equipamentos sociais. Embora já haja literatura considerável evidenciando a capacidade gestora do Terceiro Setor e da comunidade, sempre são necessários controles públicos, pois a responsabilidade final, como dito antes, continua sendo dos governos. De que maneira as nações latino-americanas estão controlando as atividades repassadas às organizações públicas não-estatais? Quais formas têm sido mais bem-sucedidas?

O êxito dos mecanismos regulatórios depende da profissionalização da burocracia incumbida de realizar essa fiscalização. Para tanto os governos latino-americanos terão de dar treinamento gerencial específico a esses funcionários, já que a formação deles está vinculada ao modelo burocrático clássico e à produção de bens e serviços.

A oferta plural de serviços é outro aspecto essencial à competição administrada. Segundo Cunil Grau (1998), a oferta plural de serviços é elemento importante para que haja de fato competição e, ao mesmo tempo, equidade na execução das políticas. Deve-se destacar esse ponto no contexto de escassez de recursos públicos vivido pela América Latina: se não houvesse uma oferta plural de serviços, os setores mais organizados da sociedade seriam “mais consumidores do que os outros”. Dessa forma, os estudos empíricos terão de verificar o quão plural está sendo a oferta de serviços ou se a competição só ocorre nos lugares com maior nível de renda, ou ainda se a provisão dos serviços é dominada por poucos grupos, os quais oferecem melhor qualidade aos mais ricos e pior qualidade aos mais pobres.

Um dos maiores perigos da competição administrada é a instauração de uma concorrência selvagem entre as agências, com duas conseqüências graves em relação à melhoria das condições sociais na América Latina. A primeira é a possibilidade de que uma concorrência desenfreada leve à perda da racionalidade da política como um todo. Isso é preocupante dada à necessidade de se otimizar ao máximo os recursos públicos numa era de escassez. Ademais, se o modelo competitivo não tiver mecanismos que também possam incentivar a cooperação entre os diversos provedores, os serviços que forem mais bem avaliados e co-administrados pelos consumidores estarão sempre em situação me-

lhor, numa espécie de círculo virtuoso, ao passo que os péssimos serviços continuarão ruins, pois os seus usuários mais ativos e, portanto, os que podem realizar as mudanças, trocarão de equipamento social. Além disso, como o resultado na competição leva a determinadas sanções ou recompensas, a concorrência selvagem pode resultar numa lógica perversa. Segundo a argumentação de Abrucio (1998:189), “o modelo de competição pode levar a um (...) jogo de soma-zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo ‘leva tudo’ (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade do serviço público que obtiver as piores notas dos consumidores ‘perde tudo’, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que esse equipamento social continue sendo o pior. Nesse jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, conferindo a [uma parte dos] consumidores a possibilidade de ser mais cidadão do que os outros”.

Cabe destacar ainda que a lógica do consumidor dos serviços públicos não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Isto porque determinados serviços públicos têm caráter compulsório, não permitem imediatamente a comparação e a escolha. As delegacias de polícia ou o corpo de bombeiros são exemplos típicos de serviços públicos compulsórios. Além do mais, as distâncias geográficas constituem empecilho à livre escolha de alternativas de serviços por parte dos cidadãos, obstáculo este que se torna mais importante quando aliado às diferenças de renda.

A investigação sobre os casos latino-americanos deve analisar se estão sendo adotados mecanismos de coordenação dentro da competição administrada e se estes têm conseguindo evitar que haja desigualdades na prestação dos serviços.

Uma última questão a respeito da responsabilização pela competição administrada é a possibilidade de que seus mecanismos transformem o cidadão em mero “participante administrativo”, resumindo sua participação política no envolvimento direto com um determinado equipamento social e levando-o a esquecer das outras importantíssimas esferas do mundo público (Cunill Grau, 1998). Dessa forma, é necessário avaliar como a competição administrada pode se aliar às demais formas de responsabilização no contexto da América Latina.

### III. CONCLUSÃO: O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO

A análise de todos os capítulos será complementada, no final do livro, com uma reflexão que enfoca a responsabilização como um sistema, expondo sobretudo os dilemas que marcam a tentativa de conjugar as cinco formas de

responsabilização e que estratégias estão sendo adotadas ou podem ser pensadas para mais bem equacionar essa questão na América Latina.

Não cabem neste trabalho, portanto, comentários pormenorizados sobre o sistema de responsabilização e sua viabilidade. Apenas formularemos os aspectos principais do problema, que serão tratados exaustivamente na conclusão. Para tanto partimos da seguinte observação de Cunill Grau (1998): “A responsabilização na administração pública revela seu caráter multidimensional, com expressão tanto vertical como horizontal, em uma tensão que, sem dúvida, é complementar”.

Dessa frase, conclui-se, primeiro, que a responsabilização é multidimensional. Sendo assim, nenhuma forma de responsabilização pode dar conta isoladamente do problema geral da *accountability*. O controle parlamentar, por exemplo, não responde às demandas verticais por prestação de contas no período entre as eleições. O mecanismo da competição administrada procura responsabilizar os governantes segundo a eficiência e a eficácia de suas políticas, mas não tem como responder à questão da corrupção, tampouco à necessidade se apresentarem alternativas mais gerais de programas de governo por parte da oposição político-partidária aos ocupantes dos cargos públicos.

Assim, é fundamental a junção dos mecanismos horizontais e verticais, dos controles da probidade com os do desempenho, cada qual complementando as insuficiências dos outros. Porém, nem mesmo partindo dessa concepção pode-se admitir a existência de um sistema que leve a uma responsabilização integral dos governos. No máximo pode-se pensar numa combinação ótima entre as formas de responsabilização, tendo a *accountability* como idéia reguladora – no sentido kantiano – e não como uma solução definitiva.

Estabelecer mecanismos complementares entre as formas de responsabilização não somente pode fortalecer, como sobretudo facilitar o maior êxito possível de cada uma das partes. Nesse sentido, as audiências públicas constituem um elemento de controle social fundamental para o êxito da responsabilização pela via parlamentar. A lógica de resultados fornece os parâmetros da competição administrada. O controle dos procedimentos orienta a participação social em termos de informação sobre as atividades governamentais. E assim por diante os capítulos a seguir mostrarão as complementaridades existentes entre a forma de responsabilização estudada e as demais, ressaltando também que obstáculos têm impedido tal complementaridade na América Latina.

Mas não existe somente a complementaridade no sistema de responsabilização. Existem igualmente tensões e contradições entre os mecanismos de responsabilização. O trabalho, portanto, vai mapear quais são e como se apresentam essas tensões nas experiências latino-americanas. A resposta a

essas tensões estará num ponto de equilíbrio e não na eliminação delas. Seguindo este raciocínio, será preciso averiguar se está havendo um predomínio de certas formas de responsabilização sobre as demais, quais são os efeitos disso para a governabilidade democrática e como nos casos estudados têm-se buscado maneiras de equilibrar, dentro do possível e do desejável, os componentes do sistema de responsabilização.

As tensões e contradições não estão presentes apenas nos mecanismos de responsabilização. Elas fazem parte do conflito existente entre os valores que a responsabilização pretende alcançar. Se historicamente a *accountability* se encontrava basicamente orientada para a fiscalização da probidade administrativa e do possível abuso de poder dos governantes, mais recentemente ela tem que dar conta também da responsabilização em relação ao desempenho, bem como do que tange às demandas de participação e controle social sobre os governantes. Certamente esses valores são complementares, porém como conjugá-los? Não há uma solução única, e os estudos de casos mostram quais estratégias têm sido adotadas pelos países latino-americanos.

O sistema de responsabilização depende igualmente da instalação de *checks and balances* entre as suas cinco formas, de modo a evitar o desequilíbrio na persecução dos valores ligados à *accountability*. Exemplificando mais uma vez, o controle social deve ser um contrapeso ao controle parlamentar, e a introdução da lógica dos resultados à fiscalização meramente burocrática das atividades governamentais. Outros exemplos poderiam ser citados, mas o ponto fundamental a ressaltar é que as formas de responsabilização combinam-se tanto pela harmonia como pelo controle mútuo. A questão é saber até onde pode atuar um controle sobre o outro sem desequilibrar o sistema como um todo.

Os valores vinculados à responsabilização são normativamente desejados por todos, porém praticamente não há pesquisa empírica comparativa que mostre que estratégias são utilizadas e quais fracassam ou são bem-sucedidas na busca de um ponto ótimo de compatibilização entre os tipos de responsabilização. Esse é o desafio que nos orientou na definição e problematização da *accountability*, e quais os estudos sobre os casos latino-americanos, que, na medida do possível, procuram responder.

## BIBLIOGRAFIA

ABERBACH, J. (1990) *Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

ABRUCIO, F. L. (1998) “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional”. In: L. C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

ABRUCIO, F. L. e FERREIRA Costa, V. M. (1998) *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

AMORIM NETO, O. (1998) *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers*. Tese de Doutorado. University of California, San Diego (UCSD), San Diego.

BANCO MUNDIAL (1997) “O Estado num mundo em transformação”. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington, World Bank.

BARZELAY, M. (1992) *Breaking through bureaucracy — a new vision for managing in government*. Los Angeles, California, University of California Press.

BEHN, R. (1998) “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountabilty* democrática”. *Revista do serviço público*, 49, 4. Brasília, Enap.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1997) “Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, *Cadernos Mare*, 1. Brasília.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998) *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo/Brasília, Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998a) “Da administração pública burocrática à gerencial”. In L. C. Bresser-Pereira e P. Spink. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. (editores) (1999) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getúlio Vargas.

BEZERRA, M. O. (1995) *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Anpocs.

BUTLER, R. (1993) “The evolution of the civil service — a progress report”. *Public administration*, 7 (13).

CAIDEN, G. E. e CAIDEN, N. J. (1998) “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”. *Reforma y democracia*, 12. Caracas, CLAD.

CASSESE, S. e FRANCHINI, C. (1989) *Tendenze resenti della riforma amministrativa in Europa*; II. Bologna, Mulino.

CASTELLS, M. (1998) “¿Hacia el Estado red? Globalización, economía e instituciones políticas en la era de la información”. São Paulo, Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, 26-28 de março.

CAVAROZZI, M. (1992) *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América Latina contemporánea*. Washington, D. C., Overseas Development Council.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas, CLAD.

CEPAL. (1997) *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*. Santiago, CEPAL.

CLARKE, T. (1993) *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Germany. Institut fur Wirtshafts und Sozialforschung.

COLAZINGARI, S. e ACKERMAN, S. R. (1998) “Corruption in a paternalistic democracy: lessons from Italy for Latin America”. *Political science quarterly*, 113, 3.

CROZIER, M. (1967) *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Éditions du Seuil.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD, Revan.

CUNILL Grau, N. (1999) “La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia”. *Reforma y democracia*, 13. Caracas. CLAD.

DAHL, R. (1989) *Dilemmas of pluralist democracy — autonomy versus control*. New Haven, Yale University Press.

D’AURIA, G. (1996) “Os controles”. *Revista do serviço público*, 120, 3. Brasília. Enap.

DENHARDT, D. G. (1994) “Character, ethics and transformation of governance”. *International journal of public administration*, 17, 12.

ELIASSEN, K. e KOOIMAN, J. (1993) *Managing Public Administration: lessons from contemporary european experience*. London, Sage Publications.

EVANS, Peter (1993) “O Estado como problema e solução”. *Revista lua nova*, 28/29. São Paulo, Cedec.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Editora FGV/Fapesp.

FLYNN, N. e STREHL, F. (1996) *Public sector management in Europe*. New York/London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

FREDERICKSON, G. H. (1992) “Hacia una teoria del público para la administración pública”. *Gestión y política pública*, 1 (1).

GRAY, A. e JENKINS, B. (1995) “From public administration to public management: reassessing a revolution?”. *Public administration*, 73 (1).

GRAY e KAUFMANN (1998) “Corrupção e desenvolvimento”. *Finanças e desenvolvimento*. World Bank, março.

GREEN, R. (1994) “Character ethics and public administration”. *International journal of public administration*, 17, p. 12.

GRUBER, J. (1987) *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Berkeley, University of California Press.

HAGGARD, S. (1996) “A reforma do Estado na América Latina”. In: C. Langoni. (org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

HARVEY (1989) *The conditional of postmodernism — an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford. UK, Basil Blackwell.

HOBSBAWN, E. (1995) *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras.

HOGGETT, P. (1996) “New modes of control in the public service”. *Public administration*, 74. p.1.

HOLMES, M. e SHAND, D. (1995) “Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years”. *Governance*, 8 (4).

- HOOD, C. (1996) "Beyond progressivism: a new 'global paradigm' in public administration?". *International journal of public administration*, 19, p.2.
- JENKINS, K. (1998) "A reforma do serviço público no Reino Unido". In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- KAUFMAN, H. (1981) "Fear of bureaucracy: a ranging pandemic". *Public administration review*, 41, p.1.
- KETTL, D. (1993) *Sharing power — public governance and private markets*. Washington, D. C, The Brooking Institution.
- KIEWIET, D. R. e MCCUBBINS, M. D. (1991) *The logic of delegation: congressional parties and the appropriation process*. Chicago, University of Chicago Press.
- JAGUARIBE, H. (1950) "Política de clientela e política ideológica — ensaios de interpretação da situação política brasileira". *Digesto Econômico*, 68. Julho.
- LAMOUNIER, B. (1991) "Brasil rumo ao parlamentarismo?". In: B. Lamounier (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, Sumaré.
- LECHNER, N. (1997) "Tres formas de coordinación social". *Revista de la Cepal*, 61. Santiago, abril.
- LECHNER, N. (1998) "The transformations of politics". In: F. Agüero e J. Stark (orgs.). *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami, North-South Center Press/University of Miami.
- LINZ, J. e VALENZUELA, A. (eds.) (1994) *The failure of presidential democracy; The case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LOUREIRO, M. R. (1997) *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- MACKENZIE, G. e SHOGAN, R. (1996) *Obstacle course*. New York, The Twentieth Century Fund.
- MAINWARING, S. e SHUGART, M. (orgs.) (1997) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MANIN, B., PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. (1999) "Elections and representation". In: A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (orgs.). *Democracy, accountability and representation*. New York, Cambridge University Press.

MARSHALL, T. H. (1952) *Citizenship and social class*. Londres.

MAURO, P. (1998) “Corrupção: causas, conseqüências e a agenda de novas pesquisas”. *Finanças e desenvolvimento*. World Bank, março.

MCCUBBINS, M. e SCHWARTZ, T. (1994) “Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms”. In: M. Mccubbins e T. Sullivan (orgs.). *Congress: structure and policy*. New York, Cambridge University Press.

METCALFE, L. e RICHARDS, S. (1989) *La modernización de la gestión pública*. Madrid, Inap.

MINELLI, A. (1990) *Ammnistrazione, politica, società*. Milano, Franco Angeli Libri.

MOE, T. (1990) “Political institutions: the neglected side of the story”. *Journal of law, economics, and organization*, p. 6.

MORALES, C. A. (1999) “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Cunill Grau, Nuria. (editores) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getulio Vargas.

NAÍN, M. (1994) “Public bureaucracies in developing countries: ten paradoxes”. *Civil service reform in Latin America and the Caribbean*. World Bank Technical Paper, p. 259. Washington, D. C, World Bank.

NAÍN, M. (1996) “Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional”. In: C. Langoni (org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

O’ CONNELL, B. (1996) “A major transfer of government responsibility to voluntary organizations? Proceed with caution”. *Public administrative review*, 56, 3. May/june.

O’ DONNELL, G. (1998) “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Revista lua nova*, 44. São Paulo, Cedec.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. (1992) *Reinventing government*. Addison-Wesley, Reading, Ma.

OSTROM, V. (1991) *The Meaning of American Federalism*, Institute for Contemporary Studies, California.

OSZLAK, O. (1997) “Estado y sociedad: nuevas reglas del juego?” *Reforma y democracia*, 7. Caracas, CLAD.

PETERS, B. G. (1992) “Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso”. *Dados*, 35(3). Rio de Janeiro.

POLLITT, C. (1990) *Managerialism and the public services: the anglo american experience*. Basil Blackwell, Oxford.

PRATS i CATALÁ, J. (1996) “Por Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social”. *Reforma y democracia*, 6. Caracas, CLAD.

PRATS i CATALÁ, J. (1998) “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX”. In: L.C. Bresser-Pereira & P. Spink (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

PRATS i CATALÁ, J. (1998a) *Servicio civil y gobernabilidad democrática*. Madrid, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

PRUD’HOMME, R. (1995) “The dangers of decentralization”, *World Bank Research Observer*, 10(2).

PRZEWORSKI, A. (1998) “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente-principal”. In: L. C. Bresser-Pereira e P. Spink. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

PRZEWORSKI, A. (1998a) “Democracia y representación”. *Reforma y democracia*. Caracas, 10 CLAD.

PUTNAM, R. D. (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.

SALOMON, L. (1997) “Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor”. In E. B. Ioschpe (org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Paz e Terra/Gife.

SARTORI, G. (1987) *The theory of democracy revisited*. New York, Chatam House.

SCHIAVO-CAMPO, S. (1996) “A reforma do serviço público”. *Finanças y desenvolvimento*. World Bank, setembro.

SCHNEIDER, B. R. (1993) *The career connection: a comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation*. *Comparative Politics*, 25, 3.

SENNETT, R. (1978) *The fall public man*. New York, Vintage Books.

SHEPARD, G. e VALENCIA, S. (1996) “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do serviço público*, ano 47, volume 120, nº 3, Brasília.

SILBERMAN, B. S. (1993) *The cages of reason*. Chicago, Chicago University Press.

SOARES, G. (1997) “Programas de estabilização e presidencialismo imperial: Argentina, Brasil e Peru”. *Revista estudos históricos*, 10, 20. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

STEWART, J. e RANSON, S. (1988) “Management in the public domain”. *Public money and management*, 8(2).

SULBRANDT, J. (1994) “Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática”. *Reforma y democracia*, 2. Caracas, CLAD.

TANZI, V. e SCHKENECHT, L. (1996) “Reforma do governo nos países industrializados”. *Finanças e desenvolvimento*, 16, 3. World Bank, setembro.

TOCQUEVILLE, ALEXIS de (1977) *A Democracia na América*. São Paulo, Itatiaia.

TROSA, S. (1995) *Moderniser l'administration*. Paris, Les Editions D'Organization.

VALLEMONT, S. (1996) *A modernização do Estado: As lições de uma experiência*. Brasília, Enap. Texto para discussão, 12.

# RESPONSABILIZAÇÃO PELOS CONTROLES CLÁSSICOS

Enrique Groisman e Emilia Lerner

## 1. DEFINIÇÕES TEÓRICAS E ESPECIFICAÇÕES CONCEITUAIS

### Responsabilização, responsabilidade e controles clássicos

O objetivo deste trabalho é analisar os alcances da responsabilização por meio dos controles clássicos e as condições para que estes sejam compatíveis com a existência de uma prestação de contas mais completa por parte da gestão pública.

Podemos denominar *clássicos* os controles implementados pelo constitucionalismo em suas diversas variantes (constituições escritas e não escritas, rígidas e flexíveis), porque os pressupostos sobre os quais se fundamentam são os mesmos que serviram de alicerce para a construção da teoria democrática. Neste sentido, são clássicos, porque constituem um dos princípios sobre os quais se alicerça a concepção democrática do poder. Consistem, por um lado, na distribuição e alocação entre aqueles que o exercem para evitar sua concentração e, por outro, no controle que os destinatários desse poder têm direito de praticar sobre seus mandatários.

O que caracteriza os controles clássicos ou tradicionais é a comparação entre os atos, os feitos e as normas, a fim de comprovar se aqueles se ajustam ao que foi prescrito nestas últimas.

O quadro dos controles clássicos abrange um conjunto de instrumentos gerados pelo Estado de Direito, com o objetivo de evitar o abuso de poder e assegurar as garantias dos cidadãos. Seus fins são o cumprimento das normas existentes, de forma que se verifiquem os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais, e também o controle da ação dos governantes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e não existam atos de corrupção.

Em sua análise do sistema dos Estados Unidos da América, Karl Loewenstein (1970:233) classifica os controles em intra-órgãos e interórgãos, conforme se-

jam exercidos dentro de um poder ou entre um poder e outro, e explica que esse processo consiste no “interjogo de quatro detentores: (...) eleitorado, parlamento, governo e tribunais. Enquanto o eleitorado é o fator legitimador de todos os outros detentores do poder; o parlamento, o governo e os tribunais estão fundamentalmente equiparados”.

Os controles administrativos clássicos são exercidos normalmente pelos burocratas. Podemos encontrar um conjunto de procedimentos de controle nos âmbitos administrativo, legislativo e judicial, atendendo à competência atribuída aos três poderes constitucionais.

A administração exerce o controle por meio de suas estruturas hierárquicas. O Poder Legislativo o exerce por intermédio das interpelações e debates parlamentares, do julgamento político, da aprovação do orçamento nacional e da conta de investimento. Os controles jurisdicionais do processo administrativo ou contencioso-administrativo, encarregados de tutelar o direito dos administrados, e os controles judiciais constituem também mecanismos característicos dos Estados de Direito.

Enquanto as funções legislativa e judicial são exercidas essencialmente por meio de atos específicos (leis, sentenças), a atuação administrativa é fundamentalmente contínua e o controle lhe é inerente, já que constitui uma parte inerente ao processo de administração (Chapman, 1992).

O controle clássico típico é o de contas, que tem sua origem nas monarquias absolutas. Não é, por conseguinte, incompatível com formas autoritárias de exercício do poder: qualquer administração complexa requer sistemas de controle, independentemente da finalidade com a qual esse controle seja efetuado.

Neste sentido, observou-se que o controle de contas “é um princípio universal, independentemente das formalidades legais. Tanto o príncipe absolutista, o ditador totalitário como o senhor feudal, que consideravam o Estado como de sua total propriedade pessoal, têm ou tiveram um interesse vital em prever esta classe de revisão” (Stern, 1995).

Tem-se feito distinção entre controle preventivo, concomitante e posterior, de acordo com a oportunidade em que o referido controle opera.

O controle preventivo se apresenta nos pressupostos de revisão do ato antes de emití-lo ou de executá-lo. Pode ser administrativo (por exemplo, autorização), judicial (suspensão da execução de um ato) e legislativo (aprovação do orçamento).

O controle concomitante é o levado a cabo pela própria administração mediante sua estrutura hierárquica.

O controle posterior refere-se aos procedimentos administrativos recursivos às ações judiciais de impugnação e ao exercido *ex post* pelos organismos de controle.

Considerando que o poder é concebido como um mandato do povo, aqueles que o exercem são seus representantes, devem prestar contas de sua atuação e estão submetidos a controles.

Este pressuposto constitui o fundamento dos controles clássicos e também dos mais modernos, de modo que os critérios inovadores não os substituem: só os aperfeiçoam ou complementam. Por isso, se os chamados controles clássicos não funcionam de modo efetivo, não cabe esperar que os novos controles os supram.

Em um Estado de Direito, às limitações factuais que todo poder encontra devem-se acrescentar as jurídicas, de modo que é essencial impedir que sejam violadas.

O fracionamento ou distribuição de competências por meio do sistema de controles e contrapesos entre os poderes é um requisito sem o qual dificilmente um sistema político pode ser considerado democrático. Mas neste esquema os controles estão concebidos para evitar os abusos e punir as transgressões. São, portanto, essencialmente jurídicos. O moderno conceito de prestação de contas e a conseqüente responsabilização têm um sentido mais amplo: não se trata apenas de não ter incorrido nas transgressões, mas sim de haver correspondido ao mandato recebido ou de ter alcançado as metas estabelecidas.

O tema da *responsabilidade* dos funcionários e empregados públicos é tratado pelo direito administrativo. A *responsabilidade* surge quando o agente público exerce suas atribuições de forma “irregular” (Marienhoff, 1974). Esta “irregularidade” pode ter diferentes graus, dando lugar, assim, aos diversos tipos de responsabilidade.

Um sistema de direito administrativo só é completo se o cidadão possui o meio de obter a reparação dos danos que forem causados pelos funcionários públicos no exercício de suas funções. As formas pelas quais se manifesta a atividade do agente público originam diferentes tipos de responsabilidade, cuja diferença reside nos bens e valores jurídicos que respectivamente tendem a proteger ou tutelar. Elas podem fundamentar-se ou resultar seja no *dolo*, seja na *culpa* do agente.

Para tornar efetiva a reparação dos danos e interesses ocasionados pelos atos ou omissões imputáveis aos agentes públicos deve existir uma ação do Estado tendente a determinar a responsabilidade.

O termo *responsabilização*, que tem a mesma raiz semântica que *responsabilidade*, sugere, no entanto, um componente adicional e diferenciado da responsabilidade no sentido tradicional, já que supõe não apenas sua “atribuição” por parte de um terceiro, mas também a existência de um compromisso pessoal do funcionário público. A *responsabilização* implica, então, um envolvimento pessoal na ação e uma participação ativa do sujeito, por meio de um compro-

misso permanente. Neste caso, não se fala apenas de uma obrigação originada na norma, que se torna efetiva *ex post*, mas também de um compromisso originado na consciência.

Fica claro que o conceito de *responsabilização* amplia o tradicional de *responsabilidade*. Se este constitui uma resposta derivada de uma obrigação imposta, o primeiro pressupõe adicionalmente a ação consciente e voluntária. Enquanto a *responsabilização* significa “responsabilizar” e “responsabilizar-se” – e neste último sentido se origina na consciência e no compromisso pessoal – a *responsabilidade* no sentido tradicional deriva da existência das normas que a impõem e determinam.

### Responsabilização e *accountability*

Com a idéia de *accountability* são trazidos elementos para a definição de responsabilização. Segundo Oscar Oszlak (1999), *accountability* alude à vigência de regras de jogo que exigem a prestação de contas a terceiros, perante os quais se é responsável por um ato ou por uma gestão.

Foram utilizadas diferentes palavras como sinônimos de *accountability*: “responsabilidade”, “prestação de contas”, “dar conta de”<sup>1</sup> e “responsabilização”.

A existência de mecanismos que permitam a responsabilização dos funcionários públicos pelos resultados de sua gestão está relacionada com a vigência de uma cultura que os induza e torne possíveis. As condições sistêmicas que geram um âmbito propício à prestação de contas incluem, entre outros fatores, a transparência na gestão pública, a divulgação dos atos governamentais, a existência de um quadro normativo que estabeleça os mecanismos de responsabilização que abarquem todos os níveis da pirâmide institucional do Estado e a independência das instituições encarregadas de determinar as responsabilidades.

O Grupo de Trabalho dos Organismos Doadores para a Melhoria da Administração Financeira na América Latina e no Caribe (composto pelo Banco Mundial, FMI, BID, ONU, PNUD, UNCTAD, OEA, USAID, CIDA, JICA, DSE e GTZ) desenvolveu uma estratégia de ação para alcançar a *responsabilidad*<sup>2</sup>.

*Responsabilização* é definida como o dever de informar ou prestar contas a uma autoridade mais elevada a respeito de recursos manejados ou trabalho

<sup>1</sup> A expressão “prestação de conta” é utilizada no sentido de “dar conta de”, o que significa uma nuance da mera e tradicional “prestação de contas”.

<sup>2</sup> *Responsabilidad* é uma palavra cunhada em espanhol como neologismo equivalente ao termo inglês *accountability*.

executado. A existência de *responsabilização* está intimamente vinculada aos processos democráticos. Cita-se a iniciativa Democrática da US AID, que reconhece que a legitimidade dos regimes democráticos depende da percepção que o povo tenha de sua honestidade e responsabilidade.

O Informe da Comissão Independente de Revisão do Escritório do Auditor Geral do Canadá (Wilson Committee)<sup>3</sup> definiu o termo *accountability* como “a obrigação de responder perante a responsabilidade que foi conferida. A prestação de contas pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que confere e outra que aceita essa responsabilidade com o subentendido de que deverá reportar sobre a maneira pela qual a levou a cabo”.

A definição citada incorpora três noções inter-relacionadas: responsabilidade, prestação de contas e resposta perante essa responsabilidade. Responsabilidade perante a incumbência atribuída, prestação de contas quanto à responsabilidade conferida e resposta perante esta responsabilidade, originada seja por vontade própria, seja como resultado de uma exigência normativa de responder pelas ações próprias.

A partir da ciência política efetuou-se uma distinção entre prestação de contas objetiva e subjetiva<sup>4</sup>. Na objetiva, alguém é responsável *por* algo e deve responder *perante* alguma pessoa ou corpo de uma maneira formal, por meio de normas e mecanismos claramente definidos. Na prestação de contas subjetiva, uma pessoa sente a obrigação em relação à profissão de serviço público ou a um sentido de bem comum, inclusive naqueles casos em que não há mecanismos formais estabelecidos por meio dos quais possa ser exigida. Este enfoque revela-se ilustrativo das diferenças discutidas entre os conceitos de responsabilidade e responsabilização.

Esta definição explicaria por que, mesmo quando existem condições sistêmicas que não favoreçam a prestação de contas, podem ser encontradas diferentes atitudes perante a responsabilidade por parte de distintos agentes estatais.

## Diferentes tipos de responsabilização

O âmbito de responsabilidade que os controles clássicos procuram tornar efetivo é mais restrito que o requerido pela *accountability*. Classifica-se, segundo a natureza das normas transgredidas, em política, administrativa, civil e penal. Estas responsabilidades são acumuláveis, ou seja, um mesmo

<sup>3</sup> Ver “Prestação de contas, informe de rendimentos, auditoria abrangente – uma perspectiva integrada”.

<sup>4</sup> Definição proposta pelo professor C.E.S. Franks, citado por Marienhoff (1974).

fato pode originar várias delas e a penal as implica necessariamente.

A responsabilidade política é inerente ao sistema democrático e deriva do princípio segundo o qual a autoridade é exercida por representação do povo. O modo genérico de torná-la efetiva é o voto, seja por meio da não-renovação do mandato ou pela sua revogação, e os diferentes sistemas constitucionais prevêem formas de destituição ou julgamento político.

A responsabilidade política não implica necessariamente a transgressão de normas jurídicas, sendo que é suficiente o critério segundo o qual não se desempenhou satisfatoriamente o mandato, e, quando isso ocorre, acumula-se as responsabilidades administrativas, civis e penais.

A responsabilidade administrativa surge quando se transgridem normas, instruções, ordens de serviço ou deveres éticos.

A responsabilidade civil consiste na obrigação de reparar o dano causado por um fato ou ato que transgrida a ordem jurídica.

A responsabilidade penal corresponde ao cometimento de um delito, e, quando media a existência de dolo, geralmente implica, como acessória, a inabilitação para exercer cargos públicos.

Quando o fato delituoso afeta a administração pública, gera automaticamente responsabilidades administrativas e civis; e se origina danos e prejuízos a terceiros, implica a obrigação de ressarcí-los.

O alcance desta obrigação varia conforme os diferentes regimes jurídicos, e discute-se se o Estado responde de forma direta ou indireta por esses danos. Aqueles que sustentam a primeira posição alegam que o funcionário é um órgão do Estado e, conseqüentemente, seus atos são imputáveis a este último (Gordillo, 1963).

Sustenta-se que seria valioso para a prática republicana que aqueles que fossem prejudicados por atos ou fatos irregulares de funcionários públicos atuassem contra estes, além de fazê-lo contra o Estado, e que este último acionasse seus agentes quando tivesse que indenizar terceiros por seus fatos ou omissões dolosas ou culposas<sup>5</sup>.

## **Evolução histórica da noção de responsabilidade**

A responsabilidade do funcionário perante o Estado existia desde os regimes absolutistas, mas só no Estado de Direito admite-se a responsabilidade perante particulares.

<sup>5</sup> Gordillo (1963:53). Este autor observa, no entanto, que “em nenhum repertório de jurisprudência encontra-se mais de um ou dois casos de efetiva responsabilização de um servidor público”.

A mudança efetuada foi em primeiro lugar conceitual: o controle não se fundamenta apenas nas necessidades de uma correta administração, mas no princípio de responsabilidade dos funcionários.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional da França, em 1789, proclamou que “a Sociedade tem o dever de pedir contas a todo funcionário público de sua administração” e afirmou que “toda Sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes não tem constituição”.

O fundamento do controle havia mudado, mas apesar disso a responsabilidade efetiva ainda precisou percorrer um longo caminho.

O propósito de que a gestão administrativa alcance a eficácia, a eficiência e a economia requer a aplicação de outros instrumentos e critérios, sem prejuízo das finalidades perseguidas pelos controles clássicos.

Apesar da responsabilidade proclamada pela Revolução Francesa, de índole política, por longos anos o Estado não respondeu pelos danos originados por sua atuação como poder público, e os funcionários – segundo o artigo 75 da Constituição do ano VIII da Revolução – não podiam ser demandados por particulares “pelos fatos relativos a suas funções mas em virtude de uma decisão do Conselho de Estado”.

Essa norma foi substituída em 1870 por outra que suprimiu a necessidade da decisão prévia do Conselho de Estado, mas facultou à Administração que poupasse os funcionários a um julgamento quando considerasse que sua suposta falta fosse inseparável de um ato administrativo. Como se pode constatar, os controles não implicavam responsabilidade perante terceiros, mas sim ante o próprio Estado, de modo que neste aspecto muito pouco havia mudado em relação ao Antigo Regime.

A responsabilização dos funcionários no direito francês teve que se transformar, tanto no plano teórico como no terreno normativo.

Por volta do início do século XX, Hauriou (1976:57), um dos mais prestigiados administrativistas, sustentou que “a maior ou menor liberdade para processar judicialmente o funcionário” ficava compensada pela possibilidade de obter a anulação do ato, já que “o funcionário não é nada e seu ato é tudo”.

No entanto, em 1921, o mesmo autor defendia a necessidade de proteger os funcionários contra demandas “temerárias ou vexatórias”, cujo abuso “desorganizaria a administração” (Hauriou, 1976:57).

Também o controle judicial sobre a administração pública teve de abrir caminho por meio de sucessivos avanços: primeiro, a improcessualidade do Estado quando atua como poder público; depois, a necessidade de autorização legislativa para fazê-lo e, finalmente, os redutos isentos de controle, particular-

mente em relação aos atos discricionais, processo que é descrito por García de Enterría (1962) em seu já clássico estudo sobre “A luta contra as imunidades do Poder no Direito Administrativo”.

É necessário levar em conta estes antecedentes para analisar o modo pelo qual os controles clássicos podem contribuir para que a responsabilidade dos funcionários se torne efetiva de acordo com novos critérios (*responsiveness* e *accountability*).

## 2. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELOS CONTROLES CLÁSSICOS E EXPERIÊNCIA DE SUA APLICAÇÃO EM DIVERSOS PAÍSES

Como foi explicado anteriormente, os controles clássicos no Estado constitucional têm por objeto a limitação e o controle do poder, e seu esquema básico consiste na chamada divisão de poderes ou, mais exatamente, no sistema de controles e contrapesos.

Cada poder exerce uma função específica, mas também outras que, em princípio, dizem respeito aos demais. No que concerne às finalidades deste trabalho, cabe assinalar que, embora o Poder Executivo seja tipicamente o que tem ao seu encargo a administração do Estado, os outros poderes também exercem funções administrativas em sua própria esfera.

Os controles sobre a atividade legislativa e judicial são jurídicos e políticos, e são exercidos externamente em relação aos órgãos controlados, enquanto a atividade administrativa está submetida, além disso, aos controles internos inerentes a toda organização.

O controle judicial não é exercido de modo geral sobre a atividade dos outros dois poderes, mas sobre seus fatos ou atos, e é gerado mediante as ações daqueles que consideram os seus direitos atingidos.

O controle legislativo é exercido por meio de investigações, interpelações, pedidos de informes, aprovação ou recusa das contas de investimento e por meio da destituição. Em muitos casos, os parlamentos criaram órgãos técnicos com autonomia funcional, aos quais se atribui a incumbência de realizar o controle permanente da atividade administrativa.

Como a índole e as funções de cada poder são diferentes, também difere o tipo de controle que se aplica a eles.

As funções específicas dos poderes Legislativo e Judicial se manifestam por meio de atos independentes (leis e sentenças) que, embora possam estar concatenados ou orientados para uma política, conservam individualidade e são isoláveis dos efeitos do controle. Mas a atividade administrativa tem caracte-

rísticas diferentes porque é de caráter material, o que significa que não se esgota na redação de atos jurídicos, requerendo sua execução, sua tradução em fatos, para o que efetua gastos.

## Controles administrativos

Os controles administrativos abrangem as ações que, na administração, são levadas adiante pelas diversas instâncias internas para verificar a sujeição à normalidade existente. Na da administração pública, foram projetados instrumentos tendentes a garantir a gestão num quadro de legalidade e com pautas compatíveis com a idéia do bom governo.

Os diferentes âmbitos institucionais do setor público têm a obrigação de estabelecer mecanismos de controle interno orientados no sentido de garantir a legalidade e regularidade das atuações. Do mesmo modo, as estruturas orgânicas prevêem um sistema de responsabilidades e ações dos diferentes níveis hierárquicos, que geram deveres em autoridades e funcionários.

Por um lado, podemos destacar as regulamentações vinculadas ao serviço civil da administração pública, e que se relacionam com a administração de recursos humanos. Estas incluem os regimes da função pública, os planos de carreira e as hierarquias aplicadas às diversas estruturas administrativas do aparelho público. Estes regulam os aspectos vinculados às condições que devem ser cumpridas pelos agentes da administração pública, seus deveres e direitos, e as condições necessárias para o desenvolvimento da carreira administrativa. Abrangem também os procedimentos e recursos administrativos de que dispõem os empregados públicos para a defesa de seus direitos, e também para a determinação de responsabilidades perante a suposição da existência de delito.

No campo da administração financeira existe um conjunto de normas que regula a forma pela qual os funcionários podem manejar os recursos materiais e financeiros que a sociedade lhes confia. Nesta categoria encontram-se as leis de contabilidade e, mais modernamente, de administração financeira, que contêm as normas às quais devem se sujeitar os funcionários públicos em matéria de orçamento, contabilidade pública, tesouraria, conta do exercício, gestão dos bens do Estado, compras e contratações.

Os funcionários encarregados das diferentes áreas governamentais têm a responsabilidade de desenvolver sua gestão sujeitando-se à normativa específica em cada caso. Nesse sentido, pode-se falar da existência de um controle interno à própria administração. A submissão da administração à lei e ao direito é responsabilidade dos funcionários, e está também sujeita ao controle

dos Tribunais de Contas ou Auditorias Governamentais, e do Poder Judicial.

## Controles parlamentares

Dentro da estrutura de divisão de poderes, o Poder Legislativo tem a si atribuída a função de elaborar as leis e também a de controlar a gestão governamental.

A divisão e independência de poderes estão intimamente relacionadas com a fortaleza dos poderes Legislativo e Judicial, e com o exercício de suas funções em consonância com o desenho constitucional.

As constituições estabelecem as atribuições de cada poder e também, conforme o caso, o limite dos poderes nacionais acima dos locais. Em geral, conferem-se ao Poder Legislativo atribuições para legislar em matéria aduaneira, de impostos (em alguns casos em concorrência com os níveis subnacionais), de dívida interna e externa, da fixação do orçamento da administração nacional. Também tem a incumbência de aprovar ou recusar a conta de investimento.

Estas funções constituem um controle das ações do Poder Administrativo, que pode ser classificada no âmbito dos controles clássicos.

## Controle judicial

Não há dúvida de que a existência de órgãos independentes encarregados do controle da atividade administrativa e legislativa é um requisito do sistema democrático, mas a maneira de instituí-los e de integrá-los e o alcance de suas atribuições admitem diversas variantes.

O controle judicial sobre os poderes Legislativo e Executivo é inerente ao sistema de controles e contrapesos estabelecido pela Constituição redigida em 1787 nos Estados Unidos da América, que a partir do famoso caso “Marbury vs Madison” foi interpretado pela Corte Suprema no sentido do controle da constitucionalidade das leis.

O controle da constitucionalidade não segue uniformemente o modelo norte-americano, já que em vários países europeus, e de forma progressivamente generalizada, está confiado a tribunais constitucionais que não integram o Poder Judicial.

Em outros países — o caso típico é o da França — o controle da atividade administrativa está confiado a órgãos formalmente situados na esfera da própria administração, embora com reconhecida independência.

Na América Latina foi adotado o modelo dos Estados Unidos, mas a experiência mostra que um Poder Judicial com tais atribuições não constitui em si

mesmo uma garantia, já que é necessário que os órgãos de controle tenham independência e idoneidade<sup>6</sup>.

Essas atribuições ficam afetadas quando as designações dos juízes obedecem a afinidade política ou favoritismo, fenômeno contra o qual se está reagindo em alguns países com a criação de conselhos da magistratura e jurados de ajuizamento (como na reforma constitucional da 1994 na Argentina).

## Controles dos Tribunais de Contas e Auditorias Nacionais

As competências dos organismos de controle externo, também chamados Entidades de Fiscalização Superior (EFS)<sup>7</sup>, quanto à determinação de responsabilidades dos agentes públicos, diferem de acordo com o desenho institucional adotado pelos referidos organismos em cada país.

Assim, podemos identificar, pautados no ponto de vista do desenho institucional, três modelos básicos. Em primeiro lugar, o modelo francês da Corte de Contas (“Court de Comptes”), organismo colegiado criado por Napoleão por Lei de 1807, que, assim como o Conselho de Estado, integra a Administração Pública, embora com reconhecida independência<sup>8</sup>.

Em segundo lugar, os casos italiano (“Corte dei Conti”) e espanhol (“Tribunal de Cuentas”) constituem exemplos de um modelo de instituições colegiadas caracterizadas por sua independência do Poder Administrador e do Poder Legislativo, e que constitucionalmente têm funções jurisdicionais. Na América Latina, este modelo foi adotado pelo Brasil, Chile, El Salvador e Guatemala. A Argentina teve até o ano 1992 um Tribunal de Contas organizado sob estas características, mas no ano de 1993 foi criada a Auditoria Geral da Nação, sem atribuições jurisdicionais.

Por último, podemos identificar o modelo anglo-americano de “Controlador Geral” ou “Auditor Geral”, conforme o caso, órgão unipessoal na órbita do Congresso. Estes, embora geralmente tenham uma competência que inclui o controle legal e de regularidade, não têm funções jurisdicionais<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Ver Gargarella (1996), particularmente o capítulo 9: “A justiça dependente da política. O caso argentino”.

<sup>7</sup> Em inglês: Supreme Audit Institutions (SAI).

<sup>8</sup> Em alguns países, como Japão, Coréia e Cuba, o organismo de controle integra o Poder Administrador, variando em cada caso seu grau de independência.

<sup>9</sup> A exceção é o Chile, onde apesar da denominação Controladoria Geral, o órgão apresenta funções jurisdicionais.

e incorporam o controle de gestão com o propósito de verificar a economia, a eficiência e a eficácia dos atos da administração pública<sup>10</sup>.

Os Tribunais ou Cortes de Contas têm como característica comum um desenho orientado fundamentalmente para o controle formal-legal e para o de regularidade (financeira-contábil).

Alguns deles têm também a faculdade de controle *ex-ante facto* ou controle prévio, que tende a verificar a legitimidade do ato e seus antecedentes de maneira prévia à sua execução e que tem por objeto autorizá-lo ou aprová-lo, ou, em caso de defeito, suspender seus efeitos e – conforme o caso – promover as ações administrativas ou judiciais.

O procedimento de controle prévio tem duas etapas: a) o “conforme”, que habilita a execução do ato; b) a “observação”, que impede sua execução em razão de sua ilegitimidade. Diante de uma “observação”, o Poder Administrador pode optar por admiti-la, caso no qual deveria revogar o ato ou, quando se tratam de vícios sanáveis, ratificá-lo, confirmá-lo ou regularizá-lo, ou, alternativamente, insistir na execução. A insistência gera a atribuição de responsabilidade exclusiva ao órgão que a dispõe; não saneia o ato, mas habilita sua execução. Cessa, assim, o controle legal e abre-se a responsabilidade judicial e política.

Os Tribunais de Contas ou Cortes de Contas apresentam dois tipos quanto à competência para a determinação de responsabilidades, conforme tenham ou não atribuições jurisdicionais<sup>11</sup>.

Os que as têm podem estabelecer a responsabilidade contábil por meio do julgamento de contas e, conforme o caso, a responsabilidade administrativa por intermédio do julgamento de responsabilidade.

A responsabilidade contábil deriva da relação jurídica que vincula o Estado a um sujeito de direito e se refere aos deveres relativos ao cuidado, à administração ou à disposição de bens públicos. A responsabilidade administrativa deriva de uma relação jurídica de emprego ou função pública e compreende todas as situações pelas quais se causa um dano como consequência da violação culposa ou dolosa de deveres específicos no exercício dessa função.

O julgamento de contas é o procedimento que se origina quando a prestação de uma conta por parte do responsável é objeto de reparos e obriga o prestador de contas a contestar as acusações e a oferecer provas. A sentença pode impor a obrigação de ressarcir os danos.

<sup>10</sup> Chamados de 3 E.

<sup>11</sup> Embora geralmente se utilize o termo *jurisdicional* como genérico e *judicial* como específico, alguns autores sustentam que num sistema de divisão de poderes só os juízes têm jurisdição (ver Gordillo, 1963).

Se mediante a realização de um procedimento que tende à determinação de responsabilidades (sumário) surgem fatos que, em princípio, supõem transgressões aos deveres de um funcionário, deve-se abrir o julgamento administrativo de responsabilidade. A resolução poderá ser absolutória ou condenatória; neste último caso, estabelecem-se os prejuízos sofridos pela fazenda pública e fixa-se o montante do ressarcimento ou as sanções administrativas correspondentes.

Algumas dessas entidades, mesmo quando não têm jurisdição *per se*, têm competência para ordenar aos organismos da administração a realização de procedimentos voltados para determinar responsabilidades (sumários). Assim ocorre na Costa Rica, no Japão, na Nicarágua, no Paraguai e no Uruguai.

As entidades compreendidas no que temos chamado de modelo anglo-americano não têm atribuições jurisdicionais. Os informes que produzem contêm observações e recomendações de caráter facultativo e não compulsivo, embora geralmente empreguem mecanismos de acompanhamento, o que cumpriria com uma função dissuasiva.

O caráter do controle, sob tal modalidade, está orientado mais para o corretivo do que para o punitivo. Este é o caso da Austrália, do Canadá, dos Estados Unidos, da Inglaterra e, na América Latina, da Argentina, da Costa Rica e de algumas EFS organizadas como Controladorias<sup>12</sup>.

O quadro do Anexo ilustra algumas características de diversas EFS, quanto ao seu desenho institucional e suas competências para a determinação de responsabilidades.

### 3. FUNÇÃO E IMPORTÂNCIA DOS CONTROLES CLÁSSICOS EM RELAÇÃO À REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

As origens do controle e da fiscalização na América espanhola podem ser situadas cronologicamente no ano de 1605, quando Felipe III ditou as normas para a criação de três Tribunais de Contadores de Contas nas cidades de Reyes del Perú (Lima), Cidade do México e Santa Fé del Nuevo Reino de Granada (Bogotá, Colômbia), complementando-as com as ordenações que regulamentavam seu funcionamento<sup>13</sup>.

No Rio da Prata foi criado o primeiro Tribunal Maior de Contas em 1767,

<sup>12</sup> Na América Latina, a herança espanhola modificou-se nos anos 1950 com a missão Kemmerer, que deu lugar à criação de controladorias nos países do Caribe e do Pacífico (Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela e alguns centro-americanos).

<sup>13</sup> Tribunal de Contas da Espanha.

por meio da instrução de Carlos III, que mandou que as Caixas Reais de Buenos Aires, Tucumán e Paraguai cessassem de prestar contas ao Tribunal Maior de Contas de Lima, como vinham fazendo.

Esse sistema, minucioso e estrito, incluía as “visitas” e os julgamentos de residência: “Por meio das primeiras — ordinárias e extraordinárias — pôde-se inspecionar o regular funcionamento dos organismos administrativos e a conduta observada pelas autoridades coloniais. Serviram os segundos para depurar as responsabilidades contraídas por todos os funcionários, altos e baixos, no desempenho de suas respectivas funções” (Ots Capdequí, 1975:52).

Mas, como explica o autor citado, “todo este rigor punitivo se manifestou, no entanto, de maneira mais pronunciada, na defesa dos interesses do Fisco do que na proteção jurídica dos súditos” (1975:53).

A rigidez do sistema colonial tinha um mecanismo de adaptação por meio da famosa fórmula “se acata mas não se cumpre”, cuja herança gerou a paradoxal prática do ditado de minuciosas normas e ao mesmo tempo da desatenção do seu cumprimento<sup>14</sup>.

Essas ordenações perseguiram o propósito de estabelecer uma completa regulação, orgânica e operativa, desses órgãos de controle dos caudais públicos. Além disso, conferiam poderes amplos aos contadores e meios para atuar nesses territórios, quando se tratava da prestação de contas dos caudais pertencentes à Real Fazenda.

Os Tribunais de Contas eram integrados por três contadores com atribuições para revisar as prestações que anualmente deviam ser remetidas pelos custodiantes das caixas reais. Suas tarefas orientavam-se principalmente para o controle da arrecadação, mais do que para o controle dos gastos.

Iniciava-se o julgamento de contas no caso de se observar alguma fraude. Previa-se a formação de um tribunal de duas instâncias, composto por um fiscal, quatro juízes da Audiência e dois contadores com voto consultivo; a Ordenança contemplava a suplicação (insistência) em segunda instância perante a pessoa do Rei. Para citar uma pessoa em juízo previam-se dois avisos com custas a cargo do responsável, que, além disso, devia apresentar-se em um termo peremptório sob pena de se aplicar a multa correspondente.

Muitas dessas previsões perduraram nos diferentes textos legais da América ibérica, Espanha e Portugal. Esses antecedentes influenciaram a atual organização e as funções das EFS latino-americanas. Cita-se, por exemplo, o organismo de controle do México, que conservou uma denominação de res-

<sup>14</sup> A respeito, consultar García Hamilton (1990), *Los orígenes de nuestra cultura autoritária*.

sonância tão histórica como *Contadoria Maior da Fazenda do Honorável Congresso da União*.

Depois da independência, a criação dos Tribunais de Contas institucionalizou uma situação preexistente, pois estes organismos iriam canalizar a função primária dos oficiais reais: a arrecadação, a análise e a quitação das contas. Estes se encarregariam, dali por diante, da tarefa de execução (arrecadação) e os Tribunais de Contas, da tarefa de supervisão (prestação).

Compôs-se um sistema orientado, fundamentalmente, para o controle formal e legal, e para o controle da prestação de contas que assegurasse que os recursos fossem aplicados aos fins previstos. O carácter desse controle não incluía a verificação das metas e dos resultados alcançados nem da relação entre os recursos utilizados e os produtos obtidos.

O sistema de responsabilização adotado teve as mesmas bases: fundou-se no regulamentarismo e na formalidade.

Neste esquema, a lei constitui uma norma abstrata que descreve e contém em si a razão da lógica administrativa e regula a tomada de decisões e a atividade do Estado. Conseqüentemente, a ação dos agentes públicos será *racional* desde e quando esteja circunscrita ao cumprimento das normas.

Segundo afirma Joan Prats i Catalá (1994), este tipo de legitimidade corresponde ao sistema de dominação legal-racional de Weber, baseado numa concepção dual entre a sociedade civil e o Estado, na crença da possibilidade de programar normativamente a ação estatal, e na necessidade por parte dos agentes econômicos de assegurar a máxima previsibilidade das decisões públicas. Este modelo orientou a estruturação do esquema legal da administração pública para a produção e execução correta das normas e, conseqüentemente, para a redução do espaço de discricionariedade, que é considerada o germe da arbitrariedade.

A lógica dos controles clássicos só pode ser entendida se for relacionada com o tipo de gestão a que estão referidos e com a concepção do Estado na qual se fundamentam.

Segundo a visão clássica, a lei é para a administração “o limite permitido do obrar” (Mayer, 1949:4), e acredita-se conseguir desse modo uma garantia efetiva contra a arbitrariedade.

Administrar consistiria, conseqüentemente, em aplicar a lei, o que implica um Estado guardião da ordem e árbitro dos conflitos sociais, mas que não intervém na promoção do desenvolvimento nem procura a satisfação das necessidades coletivas.

A administração limita-se, desse modo, à execução da lei, em correspondência com o modelo racional-burocrático segundo o qual o respeito pelas normas assegura os resultados e legitima a atuação administrativa.

O modelo que resulta desses princípios impõe obrigações de meios e não de resultados. Por isso, observou-se que a responsabilidade pode surgir da infração às regras, mas não por não se ter alcançado os objetivos propostos (Chevalier e Loschak, 1982:67).

É indubitável que se deve tornar efetiva a responsabilidade pela violação das regras, e a crítica ao modelo racional-burocrático não se refere a essa necessidade, mas ao pressuposto de que basta respeitá-las para conseguir resultados.

Esse pressuposto, como assinalamos, não leva em conta as relações informais, os circuitos alheios à estrutura hierárquica, os interesses e as paixões, e que a rigidez do modelo induz ao conformismo e à rotina, desalentando a iniciativa e a eficácia (Kliksberg, 1973).

Os enfoques tradicionais de responsabilização replicam o sistema taylorista de produção de manufaturas, no qual o controle da qualidade no final da linha de produção assegura que o processo cumpre com as especificações do produto e faz a responsabilidade correr num só sentido.

As origens históricas da responsabilização tradicional podem ser encontradas na conformação do Estado na América Latina e na forte influência que exerceram as instituições implantadas pela coroa espanhola, orientadas para o “rendimento” mais do que para a “aplicação” de recursos.

Durante o século XX, o Estado na América Latina teve uma expansão forte, com grande intervencionismo econômico, privilegiando os objetivos macroeconômicos de cumprimento de políticas de renda e emprego, acima dos microeconômicos, e descuidando da eficiência.

Foram geradas, na administração estatal, estruturas organizacionais de grande dimensão econômica, o que poderia explicar a necessidade de um complexo quadro regulamentar que permitisse gerenciá-las mais eficazmente. Poder-se-ia concluir que o que se originou como consequência de uma necessidade de controle se converteu, finalmente, numa armadilha que limitou as possibilidades de transformação.

Num continente como a América Latina, caracterizado durante longos anos por sucessivas quebras da estabilidade democrática, o efetivo exercício dos controles clássicos e a presença de instituições fortes que garantam sua vigência constituem uma necessidade essencial. Por outra parte, a existência de governos de fato produziu uma inflação normativa orientada para a reprodução do sistema, que desembocou no desenvolvimento de instrumentos formais não aptos para assegurar as liberdades e o exercício efetivo da democracia. Embora as normas derivadas dos regimes de fato não permaneçam em vigor, continuam mesmo assim influenciando, em muitos casos, a cultura organizacional.

#### 4. EXPERIÊNCIA NA APLICAÇÃO DOS CONTROLES CLÁSSICOS NA AMÉRICA LATINA E ESTRATÉGIAS DE REFORMA

A experiência da América Latina mostra, em alguns casos, as limitações dos modelos de controle e responsabilidade e, em outros, a restrição de seu alcance em relação aos mais altos níveis hierárquicos.

O caso argentino pode ser ilustrativo em relação ao primeiro aspecto. Até 1992 existiu o Tribunal de Contas da Nação como organismo de controle. Em 1993, foi feita uma reforma integral do sistema de administração financeira pública, que redefiniu a organização financeira estatal e a forma de registro e controle das contas públicas. A reforma deslocou o eixo da gestão pública do legal-contábil para a eficiência e a eficácia.

Esta reforma suprimiu o Tribunal de Contas e criou a Auditoria Geral da Nação. O novo organismo está localizado na órbita do Poder Legislativo e, diferentemente do Tribunal, que tinha atribuições jurisdicionais e de controle prévio, segue o modelo anglo-americano, incorporando uma competência de controle integral, que compreende os aspectos legais, financeiros, orçamentários, econômicos, contábeis e de eficiência, eficácia e economia dos atos e operações.

Da discussão parlamentar sobre a supressão da função jurisdicional, surge como fundamento o critério de que a realização dos respectivos julgamentos implica o exercício de funções que devem ficar nas mãos do Poder Judicial, posto que as ações controlar e julgar correspondem a três poderes independentes.

De outra parte, a experiência do exercício de atribuições jurisdicionais não parece ter gerado impactos significativos. Como indica o quadro seguinte, durante o período 1982-1993, do total de agentes imputados por julgamentos de responsabilidade, pode-se observar que o maior peso recaiu sobre agentes de menor hierarquia.

**Argentina**  
**Julgamentos administrativos de responsabilidade (1982-1992)**

Agentes imputados	
Ministros	1
Secretários	17
Subsecretários	8
Diplomáticos	31
Funcionários	229
Chefes	141
Tesoureiros	10
Gerentes	6
Motoristas	92
Docentes	67
Profissionais s/discr.	31
Coordenadores	15
Assessores	10
Contratados	2
Detentores de direitos	19
Agentes administrativos	963
Agentes de polícia	267
Agentes da Prefeitura	148
Outros	126
<b>Total</b>	<b>2183</b>

Por outro lado, nessa experiência pode-se encontrar uma desproporção entre o custo administrativo dos processos e seu objetivo, o que poderíamos chamar de “deseconomia do controle”. Como exemplo paradigmático do que dissemos anteriormente, pode-se citar o caso de um julgamento de responsabilidade referente a fatos ocorridos em 1967, que foi arquivado 25 anos depois sem que se tivesse conseguido tornar efetiva a responsabilidade do agente imputado<sup>15</sup>.

Do ponto de vista dos controles administrativos internos ao Poder Adminis-

<sup>15</sup> O ocorrido refere-se a um funcionário do correio que foi declarado prescindível, quando não era o caso, pois ele tinha mais de dois filhos. Como seu chefe havia informado que tinha dois, e o funcionário alegou que oportunamente havia lhe dado conhecimento de que tinha três, o Tribunal de Contas dispôs sua reincorporação com pagamento das remunerações vencidas. Foi iniciado um julgamento de responsabilidade contra o chefe, que faleceu no decorrer. O processo continuou contra os herdeiros, até que finalmente o expediente foi arquivado 25 anos depois.

trador, a reforma do sistema de administração financeira abrangeu a reorganização de todo o sistema orçamentário, contábil e da dívida pública da administração nacional, convertendo-o num esquema integrado e integral. A experiência histórica mostra um setor público com controles internos frágeis, nos quais encontram-se sobreposições de papéis e falta de coordenação entre os diversos escritórios encarregados de programar e registrar as diferentes etapas do gasto.

Em relação à dívida pública, e como resultado da década que acabou sendo chamada de “perdida”, que implicou um substancial incremento nos níveis de dívida externa na América Latina, existia um desconhecimento dos níveis reais de endividamento das diferentes jurisdições e entidades da administração, e, portanto, um alto grau de descontrolo das distribuições de bens que repercutiria nos exercícios futuros.

Nos restantes países da América Latina parece ter-se verificado uma situação similar, o que levou muitos deles à reforma dos sistemas de administração financeira. Essas reformas acarretam, também, a introdução de complexos sistemas informáticos para o registro das contas públicas. Em geral, pode-se observar como traço positivo um incremento na transparência da informação.

O caso colombiano pode ilustrar a falta de independência dos organismos de controle em alguns países: dois dos recentes controladores gerais estão sendo processados, acusados de terem participado do financiamento ilegal do partido político oficialista. O caso pode ser considerado paradigmático para descrever a cooptação dos organismos de controle por parte do poder político.

No Brasil, chegou-se ao julgamento político de um ex-presidente pelo financiamento ilegal de partidos políticos em troca de contratos com o governo ou informação privilegiada, que o Tribunal de Contas não teve aptidão para evitar. Este caso pode ser citado como exemplo da limitação de competências dos organismos de controle em relação aos atos e fatos dos funcionários públicos, já que abrange somente os aspectos formais dos contratos, deixando fora de sua competência o que se denomina “grave inoportunidade ou inconveniência”<sup>16</sup>. Os casos mexicano e equatoriano apresentam características similares. Nestes, embora os controles dos Tribunais de Contas estivessem ausentes, operaram os controles clássicos parlamentares, por meio dos mecanismos tendentes à determinação das responsabilidades políticas.

O caso venezuelano pode ilustrar, também, as limitações das EFS para controlar certas partidas, como as dos fundos reservados da Presidência, com os quais se imputou a realização de operações irregulares no mercado de divisas que derivaram na realização de um julgamento político. Nos casos citados, que

<sup>16</sup> Ver Gordillo, no prólogo de Regodesebes (1984).

envolvem funcionários políticos, o julgamento político e a ação da Justiça constituem os meios para tornar efetivas as responsabilidades.

Os controles clássicos mereceram duras críticas, centradas tanto nos critérios com os quais são levados a cabo como na sua ineficácia prática. Escreveu-se a respeito: “Consideramos, com base na experiência de nossos países, que estes controles são inaptos para produzir por meio deles uma mudança de mentalidade, de atitudes, de comportamentos e crenças; ao contrário, podem estar retroalimentando o sistema, tornando-se coadjuvantes da crescente regulamentação da atividade pública, incentivando a formalidade em prejuízo da eficácia” (Gordillo, 1981:97).

## 5. RAZÕES DE ÊXITOS E FRACASSOS NA APLICAÇÃO DOS CONTROLES CLÁSSICOS

Enumeramos algumas das causas que levaram a colocar em pauta de julgamento o exercício da responsabilidade pelos controles clássicos.

Numerosas críticas aludem às razões da sua ineficácia quando se limitam à aplicação de critérios formais ou de “propostas ou enfoques rituais, restritos e extremamente parciais” (Regodesebes, 1984:8), que colocam entraves à atividade controlada, sem conseguir impedir ou sancionar os fatos e atos mais prejudiciais para os interesses públicos.

Assinala-se que esse controle não tem por objeto a “grave inoportunidade, a arbitrariedade, a não racionalidade ou a falta de sustento fático”, e dá curso aos atos “quando foram cumpridos os trâmites rituais do caso” (idem).

Sem dúvida, esta crítica aponta para os critérios e formas de exercício do controle, sem objetar sua necessidade. Mas, independentemente da amplitude ou estreiteza de visão dos controladores, a existência das disfuncionalidades assinaladas coloca em evidência um desajuste entre os pressupostos em que se baseia o modelo tradicional e as exigências da administração moderna.

Outra das razões de fracasso na aplicação dos controles clássicos reside no que Carlos S. Nino (1995) denominou “anomia administrativa”, que consiste no não cumprimento das normas. Para combatê-la, este autor considerou “crucial revisar os mecanismos e órgãos externos de controle que existem ou poderiam ser estabelecidos”, já que “organismos como o Tribunal de Contas da Nação, a Fiscalização Nacional de Investigações Administrativas ou a Sindicância de Empresas Nacionais (...) não demonstraram ser muito eficazes para deter a corrupção principalmente nos altos níveis do governo e da administração”<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> A citação refere-se a organismos de controle que existiram na Argentina até 1992 (p. 238).

A expansão do Estado nas décadas de 1960 e 1970 veio acompanhada pelos fenômenos de feudalização do aparelho estatal, corporativismo e utilização dos recursos públicos para fins pessoais. Este processo colocou em questão a eficácia dos mecanismos tradicionais de controle.

A crise do Estado desencadeada na América Latina durante a década de 1970 a partir da crise da dívida coloca em pauta de julgamento a matriz estatal de gastos e, concomitantemente, demonstra a insuficiência dos sistemas de controle vigentes para abranger as necessidades de redução e reorientação do gasto público, com um enfoque microeconômico baseado na eficiência e na eficácia.

Joan Prats i Catala (1994) enumera algumas razões da mudança no conceito de legitimidade das administrações públicas, que ao enfoque legal tradicional acrescenta a exigência de equidade social e participação e, além disso, a de eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos:

- “a) representam subtrações fiscais dos patrimônios privados, o que requer a prestação de contas à sociedade;
- b) a percepção de que muitas políticas e programas públicos não têm os impactos econômicos e sociais esperados, mas outros, perversos;
- c) o fato de que a eficácia e a eficiência se tenham convertido numa condição de sobrevivência do Estado e numa condição necessária para a obtenção da competitividade”.

Na maior parte das EFS, não somente na América Latina, mas também no resto do mundo, foram ampliadas as competências, incorporando-se o controle de gestão. Quando estes organismos estão previstos nas respectivas constituições, nem sempre é possível modificar seu desenho, embora exista uma margem para ampliar progressivamente por via legislativa sua ação em direção ao controle dos “três E”.

Atualmente são poucas as entidades que exercem o controle prévio. Foi colocado que, por uma parte, constitui uma atividade que dispersa grandes recursos da organização e, por outra, implica a diluição de responsabilidades, já que a “conformidade” prévia que o organismo de controle outorga ao ato se tornaria uma espécie de “co-responsabilidade”.

Alguns dos requisitos identificados como necessários para o cumprimento efetivo da função de controle por parte das EFS são geralmente adotados – pelo menos formalmente – na América Latina: sua origem constitucional e sua independência financeira e funcional. No entanto, a prática desses organismos resultou na existência de limitações quanto à sua independência e neutralidade.

Outros requisitos, inerentes aos âmbitos estatais (administrativo, legislativo e judicial) responsáveis pela aplicação dos diversos tipos de controles, são igualmente de cumprimento limitado: existência de uma burocracia independente,

objetiva e imparcial, com adequada formação técnica e salários adequados que favoreçam sua independência de critério; neutralidade política; existência de uma carreira administrativa baseada no mérito; competências, quadro normativo e faculdades que permitam a atribuição de responsabilidades aos estratos superiores da hierarquia administrativa.

## 6. COMO VINCULAR AS FORMAS CLÁSSICAS DE RESPONSABILIDADE AOS REQUISITOS ATUAIS

Os controles clássicos baseiam-se na suposição da existência de um grau relativamente alto de estabilidade nas estruturas gerenciais, na força de trabalho e no nível e tipo de serviços providos pelo governo.

As últimas duas décadas caracterizaram-se por mudanças profundas no contexto econômico: inflação, fases de recessão e crescimento, globalização, mudança de tecnologia, que afetaram as organizações públicas.

A diferença entre uma organização que se adapta e uma organização que “aprende” é sutil e profunda (Meyers & Hood, 1994). A organização que se adapta sofre um processo essencialmente reativo e espera que as situações ditem o curso da ação. A organização que “aprende” incorpora a deliberação, a reflexão e a previsão para o futuro.

As tendências que podem ser observadas em organizações com faculdades de inovação são associadas também à orientação para uma modificação dos fundamentos do controle dentro de uma organização (idem). Se a responsabilidade se orienta para os resultados, substitui e reduz gradualmente as regulações e os procedimentos centralizados.

Os sistemas tradicionais de controle só podem funcionar eficazmente quando as condições do entorno são estáveis e as tarefas são repetitivas e previsíveis; nos enfoques orientados para resultados, confia-se no critério dos administradores, deixando-lhes limites mais amplos para a tomada de decisões e estabelecendo a responsabilidade por meio de seus resultados.

Num mundo caracterizado pela complexidade, a incerteza e a mudança não é possível prever todas as contingências mediante regras e controles. Por isso, a base da gerência encontra-se nos princípios, nos valores e nas regras éticas.

Quando se delega, devem ser estabelecidos os alcances e os limites tendo em mente que a tarefa do gerente consiste em “obter resultados por meio da ação dos outros” (Chevallier & Loschak, 1982).

Partindo da convicção de que os controles são um instrumento indispen-

sável para obter a responsabilização dos funcionários, cabe analisar quais são os mais adequados e com que critérios devem ser aplicados.

Para que os sistemas clássicos de controle sirvam a esse propósito deve reconsiderar-se sua finalidade e, de acordo com esta, modificar os critérios com que são exercidos.

Em primeiro lugar, deve-se levar em conta que o controle está relacionado com as finalidades que a administração se propõe conseguir e com seu respectivo modelo de gestão.

Observou-se que, no que se refere a “aquelas atividades que derivam das missões de controle e garantias cumpridas pela administração pública, e especificamente naquelas unidades voltadas para o controle de outras unidades administrativas (controle de legalidade ou financeiro) ou ao controle de outros agentes sociais, o modelo garantidor parece manter, com certas modificações, toda a sua vigência (Boix, 1994:26)”<sup>18</sup>. Não obstante, requerem-se outras formas diante de “suas responsabilidades no reforço e ampliação dos direitos sociais” (Cunill, 1998).

As funções dos controles clássicos foram sendo ampliadas: hoje admite-se sem discussão que o controle deve perseguir a obtenção dos “três E”: eficiência, economia e eficácia, e para isso é necessário indagar se os recursos estão sendo empregados de modo adequado, se os objetivos estão sendo alcançados e se isso se conquista com o menor gasto possível, e tudo isso configura o chamado controle de gestão (De Gournay, 1983:516). Mas este controle não deve ser considerado como mero aperfeiçoamento dos existentes, já que implica um questionamento da forma pela qual os controles clássicos têm sido aplicados.

A reação contra esses pressupostos levou Massanet, na década de 1970, a criticar “a administração tradicional, hierárquica, compartimentada e caracterizada por um negativo juridicismo” (Massanet, 1975:58) e a abrir caminho para o modelo gerencial. Este último propõe uma nova racionalidade que incorpora instrumentos técnicos, leva em conta as relações humanas, atenua a separação taxativa entre direção e execução, propicia a persuasão e a obtenção do consenso, a fluidez das organizações, a delegação e a descentralização.

Isso coloca a questão não menor de que a atribuição de responsabilidades adquire um caráter diferente num modelo orientado para a gestão, pois já não se trata de contrastá-la com normas legais e contábeis, mas com requisitos de rendimento objetivos e não subjetivos.

O modelo gerencial tem em comum com o modelo racional-burocrático a busca de previsibilidade, mas difere deste último no fato de persegui-la por meio de instrumentos técnicos. Difere também em que, ao contrário da recei-

<sup>18</sup> Citado por Cunill (1998).

ta de Taylor, para quem o subordinado deve limitar-se à execução automática, propicia a delegação e o fomento da iniciativa. Desse modo, o controle de gestão ganha um sentido que não tem no modelo clássico. Mas a avaliação da eficácia e da eficiência não é suscetível de uma apreciação absoluta, já que só pode ser definida em relação a valores, finalidades e interesses (Debbasch, 1981:489).

O conceito de gestão orientado para resultados supõe que tanto o nível gerencial mais alto como os demais funcionários estão envolvidos na gestão de recursos. A diversidade de sua participação torna difícil a identificação de responsabilidades, de modo que estas recaem nos mais altos níveis de gerência. Nesta concepção, tanto o controle como a qualidade formam parte das responsabilidades de todo gerente público.

A responsabilidade pelos resultados da gestão sofreu, por sua vez, uma evolução interessante. Há algumas décadas, um prestigioso e importante administrativista sustentava que só o controle de legalidade tem caráter jurídico e que “quando o controlador tem por objeto assegurar a eficiência, regularidade e moralidade da ação administrativa, ele não tem um fim jurídico e sim de oportunidade ou conveniência na administração” (Bielsa, 1955:284). Mas, se este critério se mantivesse atualmente, não permitiria a responsabilização pelos resultados da gestão.

Requerem-se, portanto, mudanças nos critérios essenciais do Direito Administrativo, que levem em conta a necessidade de aumentar a discricionariedade, mas aperfeiçoando ao mesmo tempo seus controles (Prats, 1994).

De outro modo, a inadaptação do sistema jurídico aos requisitos de eficiência e eficácia favorece a posição daqueles que pretendem para o *management* uma discricionariedade sem controles jurídicos, vendo nesse modelo “o saber legitimador não de um novo e mais eficiente sistema de responsabilidade, mas de uma maior liberdade de ação, que, sem rédeas, não pôde se não incrementar a arbitrariedade do poder e, com ela, o potencial de corrupção” (idem).

O conceito de “responsabilidade pública”, de acordo com a “Declaração de Responsabilidade Pública” publicada pela Sociedade de Contadores do Canadá<sup>19</sup>, implica a implementação de um conjunto de procedimentos para garantir os resultados quando se opta pela delegação:

- objetivos claros e visíveis e normas de serviço em relação aos quais se medirá o desempenho da organização;
- indicadores de desempenho para avaliar resultados, com ênfase na utilidades mais do que na precisão das medidas;

<sup>19</sup> “Statement of Accountability”. Society of Management Accountants of Canada, 1988.

- sistemas de informação confiáveis e acessíveis para apoiar a tomada de decisões e a medição de resultados;
- informação oportuna e compreensível sobre os resultados, qualidade dos sistemas de controle e cumprimento das normas.

Estes novos enfoques sobre responsabilização, baseados em repensar a função do gerente, tanto no setor público como no setor privado, assinalaram a importância da ênfase nos resultados mais do que nos sistemas e procedimentos em si.

Propõe-se que a função de manter os sistemas essenciais da organização e, ainda assim, gerar controle sobre ela, constitui uma responsabilidade da gerência, pois os sistemas não são fins em si, mas meios para cumprir as funções substantivas.

A diferença entre o enfoque baseado nos resultados e o fundamentado nos procedimentos, pode ser ilustrada no seguinte esquema (Radburn & Barrados, 1994):

**Quadro 1: Diferenciação**

O enfoque baseado nos sistemas centra-se em:	O enfoque baseado nos resultados centra-se em:
Como?	Então o quê?
Funções baseadas em insumos/produtos	Funções baseadas em resultados/impactos
Meios	Fins/consequências
O que se está fazendo	O que se está conseguindo

De acordo com o glossário do Manual de Auditoria Abrangente do Escritório do Auditor Geral do Canadá (idem), esses enfoques são descritos da seguinte forma:

*Auditoria baseada nos sistemas:* nas auditorias baseadas nos sistemas, a natureza, alcance e oportunidade dos procedimentos se baseiam no estudo organizado e na determinação dos sistemas significativos e controles da organização auditada. Este estudo e determinação, levados a cabo na fase inicial da auditoria, determinam o alcance requerido durante a fase de exame para dar satisfações sobre a confiabilidade dos controles e dos informes ao Parlamento.

*Auditoria baseada em resultados:* nas auditorias baseadas em resultados, coloca-se ênfase em identificar os resultados críticos ou os produtos a ser obtidos por um programa ou processo. Estes resultados podem tomar a forma de rendimentos alcançados em relação aos programados, produtos entregues ou metas que devem ser cumpridas para que o programa ou

processo tenha êxito. Quando esses resultados críticos são reconhecidos, a auditoria os examina para identificar fragilidades. A auditoria pode determinar se os produtos ou resultados alcançados são os esperados de acordo com os objetivos do programa ou, alternativamente, pode estabelecer se um programa ou processo está produzindo resultados de acordo com padrões apropriados de qualidade e oportunidade, em forma econômica e eficiente. O propósito de uma auditoria baseada em resultados é identificar as fragilidades na execução de um programa ou processo e vinculá-las aos procedimentos e práticas que podem constituir sua causa”.

O processo de vinculação dos controles clássicos aos requisitos atuais já começou, pelo menos formalmente, com a incorporação do controle de gestão às funções dos órgãos tradicionais. Nesse sentido, observou-se que “quase não existe país em que a regularidade seja a preocupação exclusiva dos controladores. Posto que estes examinam a atividade dos organismos públicos, interessa-lhes o conteúdo daquela e a pertinência das decisões de suas autoridades” (De Gournay, 1983:516).

Mas o controle de gestão não constitui um mero aperfeiçoamento do controle de contas, já que corresponde a uma concepção diferente da administração. Implica a renovação das organizações e dotá-las de estruturas flexíveis e descentralizadas que agilizem a gestão, permitam individualizar os responsáveis por êxitos e fracassos, e conservem a capacidade dos órgãos superiores para planificar e orientar as políticas.

A cultura da responsabilização tem como um de seus elementos fundamentais a incorporação de códigos de ética. A respeito, a INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) aprovou um Código de Ética para os Auditores do Setor Público, que inclui os valores e princípios que devem guiar sua ação.

---

## CÓDIGO DE ÉTICA DA INTOSAI PARA OS AUDITORES DO SETOR PÚBLICO

### Princípios:

- *Segurança, confiança e credibilidade*: o poder legislativo e/ou executivo, o público em geral e as entidades fiscalizadas têm direito de esperar que a conduta e o enfoque da EFS sejam irretocáveis, não levantem suspeitas e sejam dignos de respeito e confiança.
  - *Integridade*: a integridade constitui o valor central de um Código de Ética. Os auditores estão obrigados a cumprir normas elevadas de conduta (por exemplo, honradez e imparcialidade) durante seu trabalho e em suas relações com o pessoal das entidades fiscalizadas.
  - *Independência, objetividade e imparcialidade*: os auditores não só devem se esforçar para ser independentes das entidades fiscalizadas e de outros grupos interessados, como também devem ser objetivos ao tratar as questões e os assuntos submetidos a revisão.
  - *Neutralidade política*: é importante manter a neutralidade política – tanto a real como a percebida – da EFS. Portanto, é importante que os auditores conservem sua independência em relação às influências políticas, para desempenhar com imparcialidade suas responsabilidades de fiscalização.
  - *Conflito de interesses*: quando os auditores estão autorizados a assessorar ou a prestar serviços distintos da auditoria a uma entidade fiscalizada, deve-se procurar que esses serviços não levem a um conflito de interesses.
  - *Segredo profissional*: a informação obtida pelos auditores no processo de auditoria não deverá ser revelada a terceiros, nem oralmente nem por escrito, salvo para os efeitos de cumprir com as responsabilidades legais ou de outra classe que correspondam à EFS, como parte dos procedimentos normais desta, ou em conformidade com as leis pertinentes.
  - *Competência profissional*: os auditores têm a obrigação de atuar a todo momento de maneira profissional e de aplicar elevados níveis profissionais na realização do seu trabalho, a fim de desempenhar sua responsabilidade de maneira competente e com imparcialidade.
  - *Desenvolvimento profissional*: os auditores devem exercer o profissionalismo devido na realização e supervisão da auditoria e na preparação dos informes correspondentes.
-

## 7. BALANÇO E ESTRATÉGIAS

Encontrar a maneira de aperfeiçoar os controles clássicos e de complementá-los com os do novo tipo constitui uma condição necessária para conseguir que aqueles que governam e administram estejam efetivamente obrigados a prestar contas e a responder por sua gestão.

Segundo a fórmula “metaforicamente” proposta por Robert Klitgaard (1998), a corrupção ocorre quando  $C = M + D - A$ , na qual C (corrupção) equivale a M (monopólio) mais D (discricionalidade) menos A (*accountability*). Esta fórmula seria aplicável tanto à atividade pública como à privada e à atividade sem fins de lucro, e se verificaria em qualquer espaço geográfico. Klitgaard afirma que a corrupção aparece quando alguém tem poder monopolizador sobre um bem ou serviço, tem a discricionalidade para decidir quem o recebe e quanto receberá, e não é controlável (*accountable*).

O combate à corrupção requereria, então, melhorar os sistemas políticos e econômicos reduzindo ou regulando os monopólios, limitando a discricionalidade oficial e reforçando a transparência. Aparece como fundamental o fortalecimento do sistema judicial, incorporando as normas que incrementem a probabilidade de alguém ser levado a juízo e as penalidades por corrupção (tanto para quem dá como para quem recebe).

A ESTRATAC<sup>20</sup> centra-se sobre três melhorias básicas requeridas por muitos países para fortalecer a *responsabilização*, a gestão financeira e a auditoria, e por meio delas fortalecer a fé do povo na democracia:

- o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) no governo nacional e em cada entidade pública, sob a direção de um “Gerente Financeiro” no âmbito nacional e em cada entidade, respectivamente, responsável por produzir relatórios financeiros úteis, oportunos e verazes, anuais e interinos disponíveis ao público;
- o estabelecimento ou fortalecimento de um “Auditor Geral Legislativo”, responsável por levar a cabo auditorias profissionais e independentes das atividades do Estado, observando as normas de auditoria geralmente aceitas aplicáveis ao setor público, e apoiado por unidades de auditoria interna em toda entidade significativa (prever a investigação de crimes que envolvam a fraude e a corrupção administrativa e a transferência dos casos para o sistema judicial para o seu processamento);

<sup>20</sup> Estratégia de ação para conseguir a responsabilização.

- o estabelecimento de um sólido ambiente e estrutura de controle interno por meio de todo o governo, que coloque ênfase especial na aplicação de princípios éticos para o serviço público; procurar, divulgar, denunciar em via penal e castigar a corrupção, a fraude e o crime de “colarinho branco” no setor público.

---

O Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovou um Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal, no qual define *transparência fiscal* com o sentido de “manter a abertura do público em relação à estrutura e às funções do governo, intenções da política fiscal, contas do setor público e projeções fiscais”.

O código estabelece, como um dos princípios, a *garantia independente de integridade*, que se refere ao fato de que a integridade da informação fiscal deveria estar sujeita a escrutínio público e independente.

A esse respeito, o documento identifica as boas práticas que deveriam ser observadas pelos organismos de auditoria externa:

- Existência de um organismo nacional de auditoria, responsável por emitir informes oportunos à legislatura e ao público sobre a integridade financeira das contas do governo.
- Instrumentos de auditoria externa que incluam, no mínimo, auditorias de regularidade e preferivelmente auditorias de rendimento.
- Opinião escrita sobre os achados.
- Independência do Poder Administrador.
- Existência de um Comitê Legislativo ativo para examinar as contas públicas, considerar o informe do auditor principal e tornar responsável o Executivo por remediar as deficiências expostas durante as auditorias.
- Desenvolvimento de auditorias de forma profissional e consistente com as normas de auditoria reconhecidas.

---

As experiências estudadas ilustram os limites impostos pela realidade político-econômica da América Latina para a obtenção da responsabilização: no que se refere aos órgãos de controle, insuficiente independência em relação ao Poder Administrador, falta de neutralidade política, orientação para o legal-formal e subtração de seu controle da atividade dos mais altos níveis políticos e de alguns itens especiais do orçamento. Quanto à administração, a fragilidade dos controle internos, a falta de uma carreira baseada no mérito, a inexistência de prêmios e castigos. Na órbita judicial, a inoportunidade e o alto custo dos procedimentos, que tornam ineficiente sua atuação. Em relação aos controles

sociais, estes se vêem dificultados pela escassa transparência da ação governamental.

A reflexão sobre os limites ao exercício efetivo da responsabilização na América Latina leva a formular uma série de perguntas:

- As razões do fracasso dos mecanismos tradicionais pode ser atribuída somente ao seu alcance?
- Mesmo com os mecanismos tradicionais de responsabilização os órgãos encarregados de colocá-los em prática poderiam cumprir de maneira mais completa sua incumbência?
- A predominância do enfoque racional-legal em matéria de responsabilização e as limitações que acarretou na prática concreta implicam que se deve abandonar esse tipo de controle?
- Como é possível aperfeiçoar os mecanismos tradicionais de responsabilização para conseguir uma efetiva prestação de contas?

Como resposta geral, cabe afirmar que os defeitos assinalados não podem ser atribuídos exclusivamente aos mecanismos tradicionais. As condições determinantes da prestação de contas estão relacionadas com as características do sistema político, em particular com a transparência dos atos públicos e a cultura política. Se estas condições são satisfeitas, mesmo com a existência de mecanismos tradicionais de controle, a responsabilização é factível. A maior parte das vezes não é tão importante a perfeição dos sistemas de controle, mas o exercício efetivo dos instrumentos existentes para que a prestação de contas se verifique.

Podem ser trazidas, no entanto, algumas reflexões para reforçar a vigência dos controles clássicos.

Sem dúvida, a maturidade do sistema político está na base de um efetivo controle por parte das instâncias institucionais atinentes ao sistema de divisão de poderes. O fortalecimento dos controles parlamentares, por meio de inovações introduzidas em recentes reformas constitucionais, permite maior prestação de contas por parte das instâncias administrativas (melhora do sistema judicial; órgãos de controle no âmbito do Poder Legislativo).

Deve-se analisar o grau de transparência da informação estatal a fim de propor novamente seu desenho, com o objetivo de produzir informes oportunos e públicos sobre a gestão do Estado.

A justiça deve ser afiançada, incorporando instrumentos que permitam agilizar sua gestão e torná-la mais efetiva.

Existe um consenso quanto ao fato de que a localização das Entidades de Fiscalização Superior na órbita do Poder Legislativo tende ao seu fortalecimento. As possibilidades de levar esta recomendação à prática dependem das características que assume o Poder Legislativo em cada país e de seu desenho constitucional. Aqui devemos também diferenciar entre o desenho teórico e a prática

concreta, que estará relacionada com a independência do Poder Legislativo em relação ao Executivo.

Foram feitas críticas à introdução do controle de resultados como competência adicional ao controle legal e de regularidade dos Tribunais de Contas. Parte dessas críticas fundamenta-se no risco de “co-responsabilidade” que implicaria a existência de recomendações para conseguir a “boa gestão”. Acreditamos que estas críticas não levam em conta que as recomendações não são de ordem imperativa, mas apenas indicativa.

No entanto, deveria ser aprofundada no futuro a forma pela qual este tipo de controle atribui as responsabilidades e os instrumentos adequados para sua colocação em prática.

A introdução do controle orientado para resultados como complemento do baseado em procedimentos requer, igualmente, uma análise dos âmbitos institucionais nos quais deve ser aplicado. Com efeito, se efetuamos uma distinção das funções estatais de acordo com o objetivo que cumprem, podemos diferenciar entre as clássicas e as sociais.

Nas funções clássicas, como a defesa, a segurança e a administração de justiça, poderia parecer que os controles tradicionais, baseados nos procedimentos, não podem ser substituídos e constituem o eixo dos mecanismos de responsabilização.

Nos âmbitos estatais orientados para as funções sociais, como a educação, a saúde e a moradia, aparecem como fundamentais os controles baseados em resultados, já que se tratam de atividades nas quais é importante o cumprimento de metas.

Para que os controles clássicos contribuam para a responsabilização, não bastam as modificações internas dos órgãos respectivos: é necessário, por um lado, transformar o modelo e o estilo da gestão que devem controlar, e, por outro, incorporar instâncias de participação de atores externos para essa incumbência (organizações não-governamentais, meios de informação, partidos políticos), o que por sua vez requer um consenso social fundado em valores compartilhados e assumidos.

Pretender que o problema se resolva somente por meio de modificações normativas implicaria cair novamente nos pressupostos do controle formal, porque o papel das normas depende do critério com que são interpretadas e aplicadas, e nisso os valores e interesses desempenham um papel essencial.

Foram propostos instrumentos específicos que podem ser incorporados aos controles clássicos, como a criação de “um sistema de suposições contra o funcionário (...), de modo que aquele que contratou uma compra acima dos valores de mercado, qualquer que seja a impecabilidade do procedimento em-

pregado na contratação – por exemplo, a licitação pública –, estaria obrigado a explicar o motivo da diferença de preço, sob pena de responder pessoalmente pelo dano causado à administração” (Nino, 1995:239).

As modificações nos instrumentos clássicos devem ter, sem dúvida, um componente normativo, mas levando em conta que, segundo a acertada reflexão de Crozier (1984), “não se muda a sociedade por decreto”.

Por essa razão, é importante que o respeito pela lei surja não só da sanção que esteja implicada no seu descumprimento, mas da convicção de que sua legitimidade emana do procedimento democrático por meio do qual tenha sido discutida e sancionada. E, para isso, a educação desempenha um papel fundamental.

Ao propiciar “a adoção de procedimentos para fazer observar as normas que emergem do processo democrático”, Nino (1995:252) assinala que “a educação é um instrumento de primeira ordem neste sentido, principalmente quando se nota que a democracia necessita de cidadãos com determinadas virtudes de caráter adequadas para o processo de deliberação pública, decisão majoritária e observância dos resultados dessa decisão”.

Dito de outro modo, assim como a democracia requer cidadãos democráticos para funcionar adequadamente, os sistemas de controle necessitam de funcionários probos e comprometidos com a incumbência a cumprir para ser eficazes.

Mas não se trata só de condições individuais, porém de um contexto que induza e fomenta as condutas desejáveis. Montesquieu (1942:26) assinalou que “num Estado popular não basta a vigência das leis nem o braço armado do príncipe sempre erguido; é necessário um outro impulso, que é a *virtude*”, mas considerou que a divisão do poder protege em certa medida contra sua ausência.

Os sistemas de controle da atividade administrativa devem construir uma fórmula equivalente, porque ainda não se encontrou a resposta cabal à pergunta clássica: quem custodia os custódios?

Nos sistemas de controle bem-sucedidos, a opinião pública é a aliada mais efetiva dos organismos específicos. O “controle dos controladores” requer, pois, cidadãos virtuosos, mas também mecanismos para que esses cidadãos disponham de informação, a discutam e proponham as medidas de correção que estimem necessárias.

Assim, com relação ao sistema político, a resposta não pode consistir numa fórmula simples. É claro que não haverá controles efetivos se não existir a *virtude* de que falava Montesquieu, mas os sistemas que forem projetados deverão conter mecanismos adequados de atribuição de responsabilidades que reduzam as condutas impróprias, sem comprometer a consecução dos objetivos da gestão governamental.

## Anexo

### Características de diferentes Entidades de Fiscalização Superior (EFS)

Pais	Denominação do Escritório	Caráter unipessoal/ colegiado	Exerce o controle <i>ex ante/ex post</i>	Doc. Jurídico em que sustenta sua atuação	Vinculação legal	Direção do órgão de controle
<i>Argentina</i>	Auditoria Geral da Nação	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Congresso Nacional (possui independência financeira e funcional)	Presidente da Auditoria
<i>Austrália</i>	Escritório Nacional de Auditoria	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Lei do Auditor Geral (1997)	Independente	Auditor Geral
<i>Bolívia</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	Independente	Controlador Geral
<i>Brasil</i>	Tribunal de Contas da União	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Congresso Nacional	Ministro-Presidente
<i>Canadá</i>	Escritório do Auditor Geral	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Lei do Auditor Geral	Parlamento (Comissão de Contas Públicas)	Auditor Geral
<i>Chile</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição e Lei Orgânica	Autônomo (proveniente da Constituição)	Controlador Geral
<i>Costa Rica</i>	Controladoria Geral da República	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Auxiliar da Assembléia Legisl. (possui independência funcional e financeira)	Controlador Geral
<i>El Salvador</i>	Corte de Contas da República	Colegiado	<i>Ex post</i> e <i>Ex ante</i>	Constituição	Constituição Política; apresenta informe anual ao Congresso	Presidente
<i>Espanha</i>	Tribunal de Contas	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Cortes Gerais	Tribunal de 12 membros com um Presidente
<i>França</i>	Corte de Contas	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Independente	Primeiro-presidente e sete Presidentes de Sala

<i>Guatemala</i>	Corte de Contas da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	A Constituição Política a vincula à Assembléia Legislativa	Controlador Geral de Contas
<i>Holanda</i>	Corte de Auditoria	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	Independente	Presidente com o Conselho
<i>Honduras</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	A Constituição Política a vincula à Assembléia Legislativa	Controlador Geral
<i>Japão</i>	Conselho de Auditoria	Colegiado	<i>Ex post</i>	Constituição	Poder Executivo	Conselho de três comissionados e Presidente
<i>Nicarágua</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	A Constituição Política a vincula à Assembléia Legislativa	Controlador Geral
<i>Paraguai</i>	Controladoria Geral da República	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Constituição	Congresso Nacional	Controlador Geral
<i>Reino Unido</i>	Escritório Nacional de Auditoria	Unipessoal	<i>Ex post</i>	Lei do Auditor e Controlador Geral	Câmara dos Comuns (Parlamento)	Controlador e Auditor Geral
<i>Uruguai</i>	Tribunal de Contas da República	Colegiado	<i>Ex ante e Ex post</i>	Constituição	Assembléia Geral	Presidente

Pais	Duração no cargo	Designação do titular	Destituição do titular	Ações	Determinação de responsabilidade	Outros órgãos com faculdades
<i>Argentina</i>	8 anos (reelegível)	Resolução conjunta dos Presidentes de ambas as Câmaras do Congresso.	Por inconduita grave ou não-cumprimento manifesto de deveres.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha denúncias cidadãs.	Justiça comum. A EFS recomenda ao organismo ou entidade o início de um sumário.	
<i>Austrália</i>	10 anos	Representante da Rainha ( <i>Governor General</i> ) por recomendação do Primeiro-ministro.	A pedido do Parlamento por incapacidade física ou mental; comportamento inadequado. O <i>Governador Geral</i> o removerá se se tornar falido.	Auditorias de estados financeiros, auditorias de gestão. Publica um relatório anual.		Agências
<i>Bolívia</i>	10 anos	Presidente da República por proposta do Senado.	Poder Legislativo por meio de um julgamento de responsabilidades movido pela Corte Suprema de Justiça.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar a responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Informam a unidade legal de cada entidade.	Não; só a Superintendência de Bancos sobre as entidades financeiras do Estado, sem prejuízo das atribuições da CGR.
<i>Brasil</i>	1 ano (reelegível uma vez)	Pelo Órgão Colegiado TCU (vice-ministros e um ministro).	Pelo Supremo Tribunal Federal	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar a responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Determinação de responsabilidade. Julgamento de contas. Julgamento de Responsabilidade.	Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário por meio de um sistema de controle interno não submetido ao TCU.

<i>Canadá</i>	10 anos	Primeiro ministro indica, Parlamento aprova.	Impedimento físico ou mental prolongado; falta grave por votação de ambas as Câmaras.	Recomendações. Observações. Publicação de resultados da Auditoria.	Dever de informar o Procurador do Tesouro.	Não; só controladores internos das agências do Governo.
<i>Chile</i>	Sem limite (limitação por idade)	Presidente da República, por proposta do Senado.	A Câmara dos Deputados faz a acusação e a Câmara de Senadores resolve.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Determinação de responsabilidade. Julgamento de contas. Julgamento de prejuízo da intervenção da Justiça).	Não; só as Superintendências como a de Segurança Social, fiscalizadas pela CGR.
<i>Costa Rica</i>	8 anos (reelegível)	Assembleia Legislativa.	Assembleia Legislativa por procedimento incorreto ou inaptidão.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Recomendação vinculante. Poder para iniciar sumários. Determinação de responsabilidade. Dá conhecimento à procuradoria ou tribunais, conforme o caso.	Não; só auditorias internas das próprias entidades e órgãos públicos e a Auditoria Geral de Entidades Financeiras, submetidos à vigilância da CGR.
<i>El Salvador</i>	3 anos (reelegível)	Assembleia Legislativa.	Por Resolução da Assembleia Legislativa.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Determinação de responsabilidade. Julgamento de contas. Julgamento de contas.	Não.
<i>Espanha</i>	9 anos	As Câmaras designam os 12 membros; o presidente se reveza com eles.	Por causas graves.	Recomendações. Observações.	Exerce jurisdição. Julgamento de contas.	Não; só no âmbito do Ministério da Economia existe um depto. chamado Intervenção Geral da Administração do Estado.

<i>França</i>	Vitalício	O Presidente propõe, o Parlamento ratifica.	São magistrados inamovíveis.	Recomendações. Observações. Publicação de resultados da Auditoria.	Exerce jurisdição. Julgamento de responsabilidade (aos contadores-accoutants).	Não; só o Controlador Financeiro de cada Ministério.
<i>Guatemala</i>	4 anos	Congresso (eleição por maioria absoluta).	Congresso, por falta de idoneidade ou negligência.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Exerce jurisdição. Julgamento de contas.	Superintendência de bancos.
<i>Holanda</i>	Vitalício	O Presidente nomeia, o Congresso ratifica.	Inamovível.	Recomendações. Nega aprovação da Conta Pública do Ministério até que este acate as recomendações. Publica resultados de Auditoria.		Não
<i>Honduras</i>	5 anos	Congresso.	Congresso, por omissão de ou irregularidades comprovadas.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Dever de informar o Procurador do Tesouro.	Não. Só a Direção Geral de Orçamento da Contadoria Geral, Direção de Probidade Administrativa.
<i>Japão</i>	7 anos	Primeiro-ministro com consentimento das duas Câmaras da Dieta.	Sentença de prisão, impedimento mental ou físico prolongado.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Arbitragens em disputas.	Ordena início de processo ao superior hierárquico da entidade.	Escritório de Gestão Administrativa dentro da Agência de Gestão e Coordenação Governamental.

<i>Nicarágua</i>	6 anos	Assembleia Geral (da lista tripartite proposta pelo presidente)	Assembleia Geral, por causa justificável.	Recomendações. Observações. Exigências de ação corretiva ou disciplinar contra os responsáveis. Denúncias penais. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Ordena início do processo tendente a encontrar os responsáveis e informa a autoridade superior sobre o mau uso dos fundos.	Não, só a Superintendência de Bancos, que controla entidades financeiras, Ministério das Finanças.
<i>Paraguai</i>	5 anos (reelektível por mais um período)	Câmara dos Deputados (por maioria absoluta, da lista tripartite proposta pela Câmara de Senadores).	Poder Executivo, prévio acordo com a Câmara de Senadores por condenação penal ou mau desempenho de suas funções.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Ordena início de sumário. Denuncia à justiça comum e ao poder executivo.	
<i>Reino Unido</i>	Vitalício	Rainha, por proposta do Primeiro-ministro.	Rainha, por proposta das duas casas do Parlamento.	Recomendações. Publica resultados de Auditoria.		Não; só inspetores internos de dependências do Governo.
<i>Uruguai</i>	5 anos	Câmaras do Congresso em sessão conjunta.	Pelas Câmaras, por sentença definitiva da Corte de Justiça ou tribunal ordinário competente.	Recomendações. Observações. Recebe e encaminha novas denúncias cidadãs.	Ordena início de sumário e controla o processo tanto administrativo como judicial.	Não; só órgãos de controle interno do Poder Executivo.

Fonte: elaboração própria, com base de dados da INTOSAI.

## BIBLIOGRAFIA

AUBY, Jean-François. (1996) *Management public*. Paris, Editions Sirey.  
 AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN. “Las instituciones de control en la Argentina”. In: *Control & gestión*. Año II, nº 4, marzo de 1995. República Argentina.

BIELSA, Rafael. (1955) *Ciencia de la administración*. Buenos Aires, Roque Depalma Editor.

BOISCLAIR, Jean Pierre; BARRINGTON, J. Douglas; BLUNDELL, William; DIMMA, William; PROTTI, Raymond; SANDY, Karn; WAITZER, Edward. (1996) *Report on the Independent Review Panel on Modernization in the Government of Canada*. Canadá.

BOISCLAIR, Jean Pierre. (1993) “Comprendemos del mismo modo la eficacia e sus implicaciones?”. In: *Hacia una administración pública más eficaz*. Barcelona.

COTTERET, Jean-Marie y EMERI, Claude. (1975) *Le budget de l'État*. Paris, Presses Universitaires de France.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD, Revan.

CROZIER, Michel. (1984) *No se cambia la sociedad por decreto*. Madri, Instituto Nacional de Administración Pública.

CHAPMAN, William Leslie. (1992) “Crónica resumida del proceso de control gubernamental y comentarios sobre la nueva ley de reforma del régimen de control de la administración financiera del Estado”. In: *Régimen de la administración pública*, nº 169, Buenos Aires.

CHEVALLIER, Jacques e LOSCHAK, Danielle. (1982) “Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française”. In: *Revue Française d'Administration Publique*, nº 4, Paris.

DEBBASCH, Charles. (1981) *Ciencia administrativa: administración pública*. Madri, Instituto Nacional de Administración Pública.

DE GOURNAY, Bernard. (1983) “Tendences actuelles du controle des finances publiques”. In: *Revue Française d'Administration Publique*, nº 27, Paris.

ESTRATAC. (1999) “Estrategia de acción para lograr la responsabilidad – Síntesis Ejecutiva”. Estratégia desenvolvida pelo Projeto AID/LAC/RFMIP 1 e apresentada e discutida no Grupo de trabalho dos organismos doadores para melhorar a administração financeira na América Latina e no Caribe (composto pelo Banco Mundial, FMI, BID, ONU, PNUD, UNCTAD, OEA, USAID, CIDA, JICA, DSE e GTZ). In: [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. (1998) “Código de boas práticas de transparência fiscal – declaração de princípios”.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (1962) “La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo”. In: *Revista de Administración Pública*, nº 38, Madri.

GARGARELLA, Roberto. (1996) *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Madri, Ariel.

GORDILLO, Agustín A. (1982) *La administración paralela*. Madri, Civitas.

GORDILLO, Agustín A. (1963) “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos y su coordinación com la responsabilidad del Estado”. In: *Estudios de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Perrot.

GORDILLO, Agustín A. (1981) *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Madri, Civitas.

GOROSTIAGA, Angel. (1996) *Transparencia en la gestión de gobierno: el rol de las cuentas públicas*. Buenos Aires, CITAF-OEA, maio.

GROISMAN, Enrique I. (1991) *Políticas administrativas para el sistema democrático*. Buenos Aires, Cisea – Centro Editor de América Latina.

HAUROIU, Maurice. (1976) *Obra escogida*. Madri, Instituto de Estudios Administrativos.

INTOSAI(International Organisation of Supreme Audit Institutions). *Código de Ética da INTOSAI para os Auditores do Setor Público*. Aprovado pelo Comitê Diretivo em sua 44ª reunião, celebrada em Montevideú em novembro de 1998.

ISOARD Y JIMÉNEZ DE SANDI, Carlos. (1979) *Auditoría de las operaciones del*

*gobierno: efectividad, eficacia e eficiencia del gasto público.* México, Fondo de Cultura Económica.

KERNAGHAN, Kenneth & LANGFORD, John W. (1990) *The responsible public servant: the Institute for Research on Public Policy.* Canadá.

KLIKSBERG, Robert. (1998) *International cooperation against corruption: finance & development.*, março.

LECLERC, Guy; MOYNACH, David W.; BOISCLAIR, Jean-Pierre; HANSON, Hugh R. (1996) *Rendición de cuentas, informe de rendimiento, auditoria comprensiva – una perspectiva integrada.* Ottawa, Canadá, CCAF-FVCI.

LERNER, Emilia Raquel. (1996) “El control externo gubernamental: el caso argentino”. In: *Lecturas sobre administración financiera del sector público.* Angel Ginestar (comp.). Volumen I – Notas Introductorias. Buenos Aires, República Argentina, CITAF – OEA.

LOEWENSTEIN, Karl. (1970) *Teoría de la Constitución.* Barcelona, Ediciones Ariel.

LEY DE CONTABILIDAD DE 1984. Suplemento de “Régimen de la Administración Pública”, comentada por Luis Pérez Colman. Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración S.R.L..

MARIENHOFF, Miguel. (1974) *Tratado de derecho administrativo.* Buenos Aires.

MARILUZ URQUIJO, José. (1951) “El Tribunal Mayor y Audiencia Real de Buenos Aires”. In: *Revista del Instituto de Historia del Derecho.* Buenos Aires, tomo III.

MASSANET, Michel. (1975) *La nouvelle gestion publique: pour un état sans bureaucratie.* Suresnes, Editions Hommes et Techniques.

MAYER, Otto. (1982) *Derecho administrativo alemán.* Buenos Aires, Depalma.

MERRIFIELD, Juliet. *Performance accountability: for what? To whom? And how? Focus on basis.* Volume 3, Issue B. Harvard University, Editorial Board Members.

MEYERS, Larry, F. e HOOD, Jamie. (1994) “Armonizar control y responsabilidad com poder e improvisación”. In: *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental.* INTOSAI, janeiro.

MONTESINOS JULVE, Vicente. (1999) “Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas”. In: *Auditoría Pública*. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, nº 18, Espanha, setembro.

MONTESQUIEU, Jean J. (1942) *El espíritu de las leyes*. Buenos Aires, Editorial Albatros.

NINO, Carlos S. (1995) *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires, Emecé.  
 OSÉS ABANDO, Josu. (1977) “Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación”. In: *Auditoría pública*. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo, nº 11, Espanha, outubro.

OSZLAK, Oscar. (1999) “El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas”. Buenos Aires (mimeo).

OTS CAPDEQUÍ, J.M. (1975) *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica.

PETREI, Humberto. (1997) *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. BID.

PRATS I CATALÁ, Joan. (1994) *Derecho y management en las administraciones públicas. (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)*. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, junho.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPANHA. “Leyes y ordenanzas del Tribunal de Cuentas de Espanha”, s/f.

RADBURN, W. F. & BARRADOS, María. (1994) “Result-based auditing”. Discussion Paper nº 68. Office of the Auditor General of Canada, agosto.

REGODESEBES, José Rafael. (1984) *El control público*. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.

STERN, Klaus. (1995) “El tribunal de cuentas en la Constitución Federal e en las constituciones de los Estados Federados (Länder)”. In: *Control financiero en la democracia*, Joseph Thesing e Wilhelm Hofmester (comp.). Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano.

# RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE PARLAMENTAR\*

Fátima Anastasia<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Em estudo divulgado em setembro de 1999<sup>2</sup>, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) analisou o desempenho econômico, na década de 1990, de nove países da região que reestruturaram suas economias, por meio de reformas orientadas para o mercado: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru.

Os resultados obtidos foram comparados com os referentes ao período 1950–1980, durante o qual se observou crescimento econômico generalizado na região, com o intuito de verificar se as reformas empreendidas propiciaram ganhos ou perdas em termos de crescimento econômico. Brasil, Colômbia, Costa Rica, Jamaica e México foram classificados como perdedores. Argentina, Bolí-

\* Texto atualizado pela autora em maio de 2006.

<sup>1</sup> Colaboraram, no levantamento bibliográfico e na coleta e sistematização das informações utilizadas neste capítulo: Éder Araújo de Assis (doutorando em Sociologia e Política, UFMG); Hugo Acha Melgar (mestrando em Ciência Política, UFMG) e Verónica Urrutia (doutoranda em Sociologia e Política, UFMG). Agradeço a eles pela colaboração prestada, bem como a Adam Przeworski, Nuria Cunill, Carlos Ranulfo Felix de Melo, Antonio Fernando Mitre e Éder Araújo de Assis, pelos comentários e sugestões. Um agradecimento especial é devido a Izabela Correa e Felipe Nunes que fizeram a atualização dos dados para a publicação da edição brasileira. Agradeço, também, especialmente, a Edilenice Passos, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasil, pelo empenho e presteza com que me forneceu as informações solicitadas. As entrevistas com Carlos Montes Cisternas e Enrique Rajevich foram realizadas por Verónica Urrutia. Erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Fonte: Jornal *Folha de S.Paulo* de 17/09/1999. Dados divulgados pela economista Barbara Stallings, diretora da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, durante o 13º Congresso Brasileiro e 7º Congresso Latino-americano de Economistas, no Rio de Janeiro, em 16/09/1999.

via, Chile e Peru integraram o bloco dos vencedores, por apresentarem melhor desempenho na década de 1990 do que no período 1950–1980.

A taxa média de crescimento anual do PIB brasileiro, no período de 1992 a 1998, foi de 2,8%, bastante inferior à apresentada pelo país no período-base (1950–1980), que chegou a 7%. Já a Argentina apresentou crescimento médio anual de 6,1% no período 1991–1998, considerado pela CEPAL como o da pós-recuperação do país, em contraste com a taxa média de 3,8% no período 1950–1980.

No entanto, mesmo naqueles países onde as referidas reformas foram bem-sucedidas, os resultados obtidos têm sido acompanhados de altos custos sociais. Ou seja, as reformas não necessariamente significaram melhores condições e oportunidades para todos; muitas vezes tais reformas representaram exatamente o contrário para parcelas significativas da população.

Nos anos 1990, a América Latina enfrentou severa recessão e altos índices de desemprego<sup>3</sup>. A pobreza cresceu em toda a região, no final do último milênio, em razão da recessão econômica mundial, e os gastos sociais regressivos redistribuíram “entre os ricos a renda dos pobres”<sup>4</sup>.

O Relatório sobre Democracia e Desenvolvimento na América Latina (2004), produzido pelo PNUD, sinalizou que a América Latina adentrou o novo milênio combinando nos diferentes países, ainda que em graus e formas variadas, heterogeneidades estruturais com padrões acentuados de desigualdades sociais e pobreza (Anastasia, Melo & Santos, 2004).

Os resultados obtidos na região sejam aqueles referentes ao desempenho econômico, sejam os relacionados com o bem-estar da população, são frutos de escolhas feitas pelos governantes, sob determinadas condições. Positivos ou negativos esses resultados produzem impactos significativos no cotidiano dos cidadãos, os quais, na democracia, devem dispor de mecanismos institucionais que lhes permitam discernir as alternativas disponíveis de políticas, expressar suas preferências quanto a essas alternativas, conhecer as condições em que se produziram e foram implementadas as escolhas por parte dos governantes e avaliar os resultados obtidos. Em outras palavras, os cidadãos devem ser capazes de reconstituir a cadeia causal que vincula as demandas, as políticas e os resultados (Arnold, 1990). Somente assim, eles poderão recompensar os governantes que atuarem em defesa dos legítimos interesses de seus concidadãos e punir aqueles que agirem na contramão desses interesses.

<sup>3</sup> Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o desemprego atingiu cerca de 9,5% da força de trabalho regular da região.

<sup>4</sup> Fonte: Jornal *Folha de S.Paulo*, 07/10/1999.

No entanto, a responsabilização dos governantes por parte dos governados não é tarefa simples. No caso de resultados que sejam considerados negativos pelos cidadãos, cabe indagar a quem responsabilizar: os políticos eleitos que escolheram as políticas erradas ou os burocratas que não implementaram, ou implementaram mal, as políticas certas escolhidas pelos políticos eleitos? Se os responsáveis forem os políticos eleitos, em que âmbito os problemas estarão localizados: na escolha dos fins a serem alcançados, por violarem as preferências e/ou os interesses dos cidadãos, ou na escolha dos meios, incompatíveis com a consecução dos fins definidos em sintonia com estes mesmos interesses e preferências?

Se os responsáveis forem os burocratas, porque não atuaram em consonância com os fins ou porque não procederam de acordo com os meios especificados, como obrigá-los a prestar contas de seus atos e omissões?

Além disso, como saber se políticos e burocratas pautaram suas ações no interesse maior dos cidadãos, atuando, no entanto, em um universo de escolhas trágicas, que inviabilizou a opção por cursos de ação que gerassem maior equidade, bem-estar e justiça social? Ou se, ao contrário, agiram orientados por seus próprios objetivos e interesses, ou para favorecer parcelas minoritárias da população, desconsiderando as preferências e as necessidades da maioria dos cidadãos?

Mesmo no caso de resultados que sejam avaliados positivamente pelos cidadãos, se impõe outro conjunto de indagações: dadas as condições prevalentes, os governantes efetivamente fizeram o melhor que podiam, na consecução dos interesses da população, ou limitaram-se a cumprir promessas de campanha, em um contexto no qual havia alternativas disponíveis para fazer mais e melhor? Dada a assimetria informacional que caracteriza a relação entre governados e governantes (Przeworski, 1996, 1999), como sabê-lo? Por meio de quais mecanismos e instrumentos podemos cobrar responsabilidades aos nossos governantes?

Referindo-se ao governo representativo moderno, Manin (1995) afirmou que são quatro os seus princípios: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores<sup>5</sup>; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; 4) as decisões são to-

<sup>5</sup> “Tanto o autogoverno do povo quanto a representação absoluta redundam na eliminação da distância entre governantes e governados: o primeiro porque transforma os governados em governantes; a segunda porque substitui os representados pelos representantes. O governo representativo, ao contrário, mantém essa distância” (Manin, 1995:13).

madadas após serem debatidas. No entanto, se se trata de um governo representativo *democrático*, um quinto princípio deve ser formulado — ou seja, o da capacidade de os governados controlarem seus governantes —, o qual se constitui, sem dúvida, em um dos maiores desafios presentes na agenda da reforma do Estado.

O presente capítulo propõe-se a abordar o tema da responsabilização da administração pública por controle parlamentar, tendo como ponto de partida a estreita sobreposição existente entre os conceitos de responsabilização e a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos em um sistema democrático.

Segundo Przeworski (1996:25) “(...) governos são ‘responsáveis’ quando os cidadãos têm a possibilidade de identificar aqueles que atuam em benefício próprio, e podem lhes impor sanções apropriadas, de tal modo que os governantes que atuam em benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que assim não o fazem sejam derrotados”. E responsivos são aqueles governos que promovem os interesses dos cidadãos, escolhendo políticas “que uma assembleia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob as mesmas limitações constitucionais. Portanto, os governos podem ser responsáveis, porém, não responsivos. E, em última instância, o que interessa é a responsividade” (Przeworski, 1996:26; Stokes, 1995).

No entanto, na democracia, uma das condições da responsividade é a responsabilidade<sup>6</sup>. Se concordamos com a definição de Dahl (1989:11), segundo a qual “a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes” parece razoável supor que uma assembleia de cidadãos bem informados escolherá manter a democracia como forma de organização da convivência humana; logo, para serem responsivos a esta escolha dos cidadãos, os governos deverão ser responsáveis perante eles.

E nas democracias, quais são os instrumentos disponíveis para a responsabilização dos governantes? No que se refere aos políticos eleitos, os cidadãos dispõem das eleições que são necessárias, porém não suficientes, para garantir o controle dos governantes pelos governados (Manin, Stokes & Przeworski, 1999). Nos interstícios eleitorais, os cidadãos dispõem, em algumas democracias, de mecanismos institucionalizados de participação política, além, é claro, dos instrumentos clássicos, como a atuação do Poder Judiciário tanto no que se refere à garantia dos direitos dos cidadãos quanto à fiscalização dos gastos públicos.

<sup>6</sup> Embora Przeworski, em nota de rodapé, afirme que governos podem também ser responsivos sem ser responsáveis, pensamos que esta afirmação não se aplica às democracias.

No que diz respeito à administração pública, a responsabilização de que trata este capítulo é aquela exercida mediante o controle parlamentar, o qual se define e se caracteriza por um tipo de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1994), por meio da qual os legisladores fiscalizam os atos e as omissões dos governantes.

Embora a autoridade estatal nas democracias seja derivada das eleições, e as eleições sejam os principais instrumentos de controle dos políticos pelos cidadãos, “muitas das funções do Estado e todos os serviços que o Estado presta aos cidadãos são delegados a terceiros — especificamente à burocracia pública — pelos representantes eleitos. A delegação é inevitável” (Przeworski, 1999:52). Portanto, para evitar o problema relativo ao alto grau de autonomia desfrutado pelas agências burocráticas, os “políticos eleitos devem querer e poder controlar as burocracias que não estão sujeitas à sanção popular direta” (Przeworski, 1999: 68)<sup>7</sup>. Na responsabilização mediante o controle parlamentar são utilizados mecanismos de separação de poderes, que têm o propósito de evitar as tiranias — definidas como apropriação privada do espaço público —, e de *checks and balances*, que buscam estabelecer freios e contrapesos institucionais, em cuja ausência o poder é irresponsável<sup>8</sup>. Cabe lembrar neste estudo a definição de democracia de Bobbio (1986): “exercício do poder público em público”, a primeira acepção de público em contraposição a privado e a segunda em oposição a secreto. O que significa que o poder democrático é (deve ser) responsivo, ser capaz de responder ao interesse público e responsável perante o público; passível, então, de controle público.

O desafio que se coloca, portanto, refere-se à organização das condições e das instituições<sup>9</sup> requeridas para a consecução de uma ordem política que seja, ao mesmo tempo, responsiva e responsável, o que implica enfrentar tanto as ameaças provenientes da possibilidade e do risco da autonomia do Estado, quanto aquelas decorrentes da sua captura para atender a interesses particulares (Przeworski, 1995:133/134).

<sup>7</sup> Sobre as redes de interação entre principais e agentes nos diferentes arranjos institucionais contemporâneos, ver também: Strom (2000) e Strom & Amorim Neto (1999).

<sup>8</sup> “(...) a acumulação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania” (Madison, *O federalista*, p. 124). Ao escrever sobre a Constituição inglesa, Madison afirmou: “Se o rei goza do ‘veto’ sobre todas as leis, por si não pode fazer nenhuma; e se lhe compete a nomeação dos que administram a Justiça, não pode por si mesmo administrá-la”(p. 125).

<sup>9</sup> Segundo Przeworski (1991), a democracia é a expressão, ou a resultante, do jogo combinado de condições e instituições.

Nas sociedades contemporâneas, plurais, heterogêneas e muitas vezes desiguais, o enfrentamento desses problemas remete à necessidade da construção de uma rede complexa de interações entre agentes e mandantes (*principals*) (Przeworski, 1996:23) que faculte aos governos controlar e regular os mercados, aos cidadãos controlar os representantes eleitos e a estes, por sua vez, controlar os burocratas.

Quando conectado com o tema da reforma do Estado, o problema da responsabilização ganha novos contornos e seu tratamento deve buscar responder *se a reforma das instituições estatais em curso na América Latina tem se dirigido para a ampliação e a sofisticação dos instrumentos de responsabilização pública dos governantes, ou se, ao contrário, tem redundado em seu esvaziamento e negação.*

Neste capítulo, o interesse estará centrado na análise dos impactos provocados pelos arranjos institucionais vigentes nos quatro países estudados — Argentina, Bolívia, Brasil e Chile — sobre a capacidade do Poder Legislativo em controlar e fiscalizar os atos e as omissões do Poder Executivo.

O texto está estruturado da seguinte forma: na primeira seção serão definidos e descritos os instrumentos por meio dos quais operam os pesos e contrapesos institucionais, facultando o exercício da *accountability* horizontal. A seguir, será desenvolvida a justificativa da importância dessa forma de responsabilização para a reforma do Estado na América Latina. Na seção subsequente, será proposto o esquema analítico que sustenta o estudo e será formulada a análise empírica dos quatro casos selecionados, a qual será acompanhada de uma avaliação dos graus de êxito relacionados com o controle parlamentar da administração pública, nos países em questão. Em seguida, será apresentado um balanço geral das experiências estudadas e, finalmente, analisada a interação entre a responsabilização parlamentar e outras formas de responsabilização.

## 1. INSTRUMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR CONTROLE PARLAMENTAR

Na democracia representativa, a separação de poderes e os *checks and balances* são os principais mecanismos institucionais que facultam aos parlamentares o controle das burocracias. Neste sentido, sugerimos que o adequado funcionamento desses mecanismos relaciona-se diretamente com a distribuição dos poderes de agenda e veto e dos recursos de informação entre os atores.

Por *poder de agenda* nos referimos à capacidade de iniciativa política, entendida como capacidade de inserir na agenda política alternativas que correspondam às preferências e/ou aos interesses dos atores. Esta capacidade engloba o direito de

formular e de expressar preferências (Dahl, 1997:26); o direito de “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (Dahl, 1997:26); o direito de propor, iniciar e modificar a legislação; o direito de determinar ritmos e seqüências de procedimentos ao longo do processo decisório (Figueiredo & Limongi, 1999:69); o direito de indicar e/ou nomear autoridades e funcionários públicos; a atribuição para a execução de políticas públicas e o direito de fiscalizar a conduta dos agentes.

No que se refere às relações entre políticos eleitos e burocratas, interessam especificamente os mecanismos que distribuem poderes legislativos entre os atores — sejam os que estabelecem os temas que integrarão a pauta, sejam os que definem as regras que presidirão a tomada de decisões — e as atribuições de escolha de agentes públicos, de execução das políticas públicas e de fiscalização dos atos e omissões das autoridades e dos funcionários do governo.

Em alguns países, o Executivo pode propor leis e, inclusive, deter a prerrogativa de aplicá-las, como ocorre no Brasil, em certas matérias, como as orçamentárias, por exemplo (Figueiredo & Limongi, 1999)<sup>10</sup>. Ademais, em vários países latino-americanos — Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru — foram mantidos ou ampliados os poderes legislativos extraordinários do presidente, vigentes sob o autoritarismo (Figueiredo e Limongi, 1999:126), especialmente o “poder de decreto”, definido por Carey e Shugart (1998) “(...) como a autoridade do executivo para estabelecer leis no lugar do legislativo (...)”<sup>11</sup>. É possível observar variações particularmente em dois de seus componentes: (a) se as propostas do Executivo têm ou não efeito como políticas públicas imediatamente e (b) se as propostas do Executivo se tornam ou não leis permanentes mesmo sem a ação legislativa” (Carey & Shugart, 1998:152/153).

Carey & Shugart (1998) analisam a distribuição do *poder de agenda* entre os poderes Executivo e Legislativo por meio do estudo do poder de decreto

<sup>10</sup> “Na verdade, são raras as Constituições que vedam ao presidente o direito de iniciar legislação. Somente os presidentes norte-americano e venezuelano, entre os regimes presidencialistas puros, são impedidos de propor legislação. Mesmo nesses casos, isso não impede que os presidentes ‘formulem propostas’” (Figueiredo & Limongi, 1999:24).

<sup>11</sup> Essa modalidade de intervenção extraordinária do Executivo foi incorporada a várias Constituições promulgadas após a Segunda Guerra Mundial: “(...) como na Alemanha com o ‘estado de necessidade legislativa’; na França, com as *ordonnances* e decretos-lei para projetos de ‘lei de finanças’; em Portugal, através de ‘decretos-leis’ em matérias reservadas à ‘Assembleia da República’ mediante autorização; na Espanha com os ‘diplomas legislativos provisórios — decretos-leis — imediatamente submetidos ao Parlamento’; e na Itália, cujo decreto-lei serviu de modelo para a medida provisória vigente no Brasil” (Pessanha, 1998/99:40).

conferido ao Executivo e de seus efeitos sobre as políticas e os resultados produzidos pelo sistema político. Os autores argumentam que a presença dos diferentes tipos de decreto do Executivo pode estar relacionada a características institucionais específicas do sistema político e ao fato de que a existência do poder de decreto não é necessariamente suficiente para corroborar a interpretação convencional da usurpação, segundo a qual os decretos sempre significam a marginalização do Poder Legislativo e o enfraquecimento da democracia.

De acordo com esses autores, há contextos institucionais em que o decreto do Executivo é preferido pelas maiorias parlamentares, especialmente quando estão envolvidos problemas de barganha e de agência (1998:158/159)<sup>12</sup>: “Consideramos que, de forma mais comum do que se aceita correntemente, o decreto do Executivo é tolerado — e mesmo preferido — pelas maiorias parlamentares. Isto não significa que os decretos do Executivo sejam necessariamente “boas coisas”, mas indica a necessidade de redirecionar nossa atenção desde os aspectos nos quais se baseia a tese da usurpação, para as razões pelas quais uma legislatura pode ser favorável a decretos” (1998:150).

Ao chamar a atenção para a necessidade de especificar os diferentes tipos de decretos e as diferentes conseqüências a eles associadas, especialmente no que se refere às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, Carey & Shugart (1998) propõem distinguir as situações em que o poder está sendo tomado pelo Executivo daquelas em que ele está sendo delegado pelo Legislativo.

No entanto, para a questão que nos interessa analisar neste texto, mesmo as situações em que as maiorias legislativas preferem que as políticas públicas sejam realizadas por decretos do Executivo são potencialmente perversas para o exercício da responsabilização das burocracias, especialmente naqueles contextos em que a ampliação do poder de agenda do Executivo se combina com a possibilidade do exercício do poder de veto ou de poderes reativos, que lhe permitem defender seus decretos de tentativas de reversão por parte do Legislativo: “Claramente, a combinação de decretos presidenciais com veto dá aos presidentes a possibilidade de atuar de forma contrária às preferências das maiorias parlamentares” (Carey & Shugart, 1998:159).

Assim, nosso intuito é o de utilizar a tipologia proposta por Carey & Shugart

<sup>12</sup> “(...) sugerimos que há dois fatores gerais que determinam a atratividade do decreto: o primeiro é a severidade dos problemas de barganha que os legisladores enfrentam fazendo as políticas, e o segundo é a extensão da perda de poder de agência envolvida em dotar o Executivo com o poder de decreto. Um conjunto de fatores institucionais responde pela maior parte dos problemas de barganha e de agência em sistemas políticos” (Carey & Shugart, 1998:157).

para analisar se, e como, se outorga ao Executivo um importante poder de agenda — aquele referido à iniciativa legislativa. O poder de decreto pode ser delegado (Poder Delegado de Decreto — PDD) por um processo de negociação pelo qual os parlamentares aprovam leis que conferem ao presidente o poder de fazer novas leis por decreto ou constitucional (Poder Constitucional de Decreto — PCD), por intermédio do qual os textos constitucionais dotam o Executivo de poder para legislar por decreto, independentemente da delegação do Legislativo (Carey & Shugart, 1998:154-156). Examinaremos, também, os mecanismos institucionais que facultam ao Executivo o direito de apresentar proposições legislativas à consideração do Legislativo, com base em trâmites rotineiros.

Pretendemos verificar, nos casos estudados, se o Executivo pode legislar, e sob que condições, bem como se existem (e quais são) os instrumentos à disposição do Legislativo para modificar a legislação de autoria do Executivo e para controlar a sua implementação<sup>13</sup>.

A concentração dos poderes legislativos e executivos nas mesmas mãos é perniciosa para o exercício do controle parlamentar<sup>14</sup> e, portanto, na perspectiva da responsabilização dos governantes, o formato institucional desejável seria aquele que facultasse ao presidente poderes legislativos apenas em situações excepcionais<sup>15</sup>, por períodos de tempo bem delimitados, e que garantisse ao Poder Legislativo instrumentos efetivos de fiscalização, inclusive das medidas extraordinárias que porventura se fizessem necessárias.

Outro relevante poder de agenda que será objeto de nossa análise refere-se à nomeação de autoridades e funcionários para o exercício de cargos no aparato estatal. Como assinala Sartori (1994), a avaliação dos “custos internos” e dos “riscos externos” envolvidos nos processos decisórios deve levar em conta não apenas o número de tomadores de decisões, mas, também, a forma de constituição e a composição do órgão de decisão, assim como as regras que presidem a interação entre os atores. Os “riscos externos” são fundamentalmente os riscos de tirania e estão diretamente relacionados com as definições relativas a quem decide e por meio de que procedimentos.

Strom & Amorim Neto (1999:11-13) desenvolvem uma interessante análise sobre as relações estabelecidas entre políticos eleitos e burocratas, na vigên-

<sup>13</sup> Agradecemos ao professor Adam Przeworski a sugestão de ressaltar esta questão.

<sup>14</sup> Segundo Madison (1985), a acumulação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mesmas mãos implica a eliminação dos controles externos e favorece a tirania.

<sup>15</sup> Referimo-nos a situações de calamidade pública, ameaça externa, catástrofes naturais, crises econômicas agudas e outras do gênero.

cia de sistemas presidencialistas e parlamentaristas, com ênfase na distribuição, entre os poderes Legislativo e Executivo, das atribuições de nomeação, destituição e fiscalização das burocracias. Os autores afirmam que os governos modernos organizam cadeias de delegação e de responsabilização<sup>16</sup>, as quais apresentam variadas características em diferentes sistemas de governo: enquanto no parlamentarismo há uma única cadeia de delegação, na qual, em cada estágio, um único mandante (*principal*) delega autoridade a um agente individual ou coletivo. No presidencialismo, os poderes Executivo e Legislativo são detentores de fontes distintas de legitimidade em decorrência da realização de eleições diferenciadas para a sua constituição. Assim, a cadeia de delegação e de responsabilização é mais complexa, e eventualmente menos transparente sob o presidencialismo, já que os agentes — especialmente as burocracias — podem ser designados pelo presidente, o que torna mais difícil para o Parlamento o exercício da fiscalização de seus atos e omissões. Por consequência, o Executivo desfruta de maior autonomia sob o presidencialismo do que nos sistemas parlamentaristas, cabendo aos presidentes a prerrogativa de indicar os nomes que comporão seus gabinetes e de destituí-los quando lhes aprouver.

Nesse contexto institucional, o controle parlamentar dos atos e das omissões dos governantes dependerá, em grande parte, da existência de procedimentos que facultem ao Legislativo manifestar-se sobre as escolhas feitas pelos presidentes, dos ocupantes dos cargos públicos, bem como dos instrumentos que permitam aos legisladores monitorar e fiscalizar o desempenho da burocracia ou nomear outros agentes encarregados das tarefas de responsabilização.

Por poder de veto entendemos a capacidade que qualquer ator tem de impedir a expressão de preferências e a ação política de outros atores, assim como a consideração das mesmas nas ações do governo. Para os propósitos deste capítulo interessa, especialmente, a capacidade de barrar ou obstruir a implementação de leis, o direito de rejeitar indicações de autoridades e fun-

<sup>16</sup> “Diferentes constituições implicam diferentes regimes. Nas democracias parlamentares, a cadeia de delegação liga os votantes a membros individuais do parlamento, membros do parlamento a maiorias parlamentares, maiorias parlamentares a um primeiro-ministro, um primeiro-ministro a articuladores políticos no gabinete, e chefes de gabinete a servidores civis. Em cada elo, um principal (que pode ser individual ou coletivo) delega a um agente (que também pode ser individual ou coletivo) sob um conjunto particular de regras (por exemplo, as regras constitucionais concernentes à formação do gabinete e à renúncia). Democracia significa que cidadãos comuns são, em última análise, o principal” (Strom & Amorim Neto, 1999:11).

cionários públicos ou de destituí-los, e a fiscalização de ações e de políticas públicas<sup>17</sup>.

Com o objetivo de contribuir para o debate teórico sobre os temas da responsabilização dos representantes eleitos, da identificação dos autores das decisões políticas e de suas fontes de legitimidade, Tsebelis desenvolveu um estudo comparativo das instituições políticas tomando como variável dependente “o *potencial* de mudança de políticas existentes em diferentes contextos institucionais” (1997:91)<sup>18</sup>. O autor propõe a utilização do conceito de *veto player* (ator com poder de veto) para analisar o potencial de mudança das políticas: “um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (1997:91)<sup>19</sup>.

Como a variável dependente de nosso estudo não é, como em Tsebelis, a estabilidade das políticas e, sim, a capacidade do Legislativo para controlar os atos e as omissões dos governantes, afirmamos que esta capacidade aumenta com a dispersão dos poderes de agenda e de veto e dos recursos de informação entre os atores. Portanto, procuraremos identificar, nos textos constitucionais e regimentais analisados, aqueles mecanismos institucionais que conferem direitos, prerrogativas e recursos a determinados atores.

No plano da distribuição de recursos, a variável explicativa chave é a informação. A assimetria informacional afeta negativamente as instituições em sua

<sup>17</sup> Embora venha sendo construído, nas águas do novo institucionalismo, um consenso sobre a importância das instituições na determinação dos resultados políticos, instala-se o dissenso na literatura quando o desafio se volta para a explicação de que resultados são produzidos por quais instituições. As análises sobre os impactos provocados pelas instituições políticas, observa Tsebelis, têm sido conduzidas aos pares, por meio da comparação entre presidencialismo e parlamentarismo (Linz, 1990; Horowitz, 1990; Schugar & Carey, 1992); entre diferentes configurações do sistema partidário (Downs, 1957; Sartori, 1976; Lijphart, 1984; Cox, 1987); entre bi ou unicamaralismo (Ricker, 1992 e 1992a; Hammond & Miller, 1987; Frickey, 1992; Levmore, 1992). No entanto, afirma o autor, essa estratégia analítica pode induzir a erros, dadas as semelhanças que podem ser observadas entre processos decisórios presentes nos componentes dos pares dicotômicos.

<sup>18</sup> “Denomino *estabilidade das políticas* a ausência desse potencial. Parafraseando V.O. Key (Key Jr., 1964), o potencial para mudanças políticas não garante que a mudança se realize, mas sua ausência elimina a possibilidade de que ela ocorra. A estabilidade das políticas não é a mesma coisa que estabilidade do governo e estabilidade do regime” (1997:91). Ao contrário, argumenta Tsebelis (1997), o que se verifica é uma relação inversa entre esses fatores, a estabilidade das políticas sendo fonte de instabilidade do governo ou do regime.

<sup>19</sup> Segundo Tsebelis, “a estabilidade das políticas aumenta com (1) o número de atores envolvidos; (2) com sua incongruência (divergência de posições políticas) e (3) com a coesão interna a cada um deles” (1997:91).

capacidade de resposta ante as necessidades dos cidadãos (responsividade) e em sua responsabilidade perante eles; afeta, ainda, os mecanismos de *checks and balances* constitucionalmente construídos. Isto se verifica tanto no que se refere às relações entre os poderes como no que se refere às relações entre os atores no interior de cada poder. Assim, a presença de características do modelo informacional de organização legislativa (Krehbiel, 1990) é favorável à democratização da informação no interior das Casas Legislativas, afetando as relações entre legisladores individuais, grupos de legisladores e aquelas que se estabelecem entre grupos tais como partidos, comissões e blocos partidários. A concentração dos recursos de informação também é perversa para o exercício da *accountability* entre os níveis de governo: nacional, regional e municipal.

No plano da distribuição de direitos e de atribuições as variáveis explicativas-chaves são os poderes de agenda e de veto. Neste caso, interessa saber quem são os atores com poder de agenda e de veto e como estão distribuídos os recursos entre eles. Dada a possibilidade de ocorrência de dissonâncias entre as preferências, é preciso verificar como as instituições atribuem competências e distribuem recursos entre os atores relevantes. O objetivo é verificar a capacidade dos legisladores utilizarem seus poderes de agenda e de veto para exercer controle sobre as burocracias, ampliando o grau de *accountability* da ordem, ou, ao contrário, a capacidade dos burocratas de escapar dos controles institucionais para poder atuar com autonomia.

## 2. RESPONSABILIZAÇÃO POR CONTROLE PARLAMENTAR E REFORMA DO ESTADO

Nos processos de reforma do aparelho estatal em curso nas sociedades contemporâneas, tem sido dada ênfase especial à necessidade de ampliação dos graus de eficiência e de eficácia da “nova administração pública” na provisão dos bens públicos e semipúblicos (Bresser-Pereira, 1999:27). A estratégia proposta e praticada em vários países é a da substituição da administração pública burocrática, orientada para o controle dos procedimentos com vistas a evitar o nepotismo e a corrupção, pela administração pública gerencial, orientada para a obtenção de resultados (Bresser-Pereira, 1999:28).

Se é verdade que esta nova forma de gestão dos serviços públicos pode produzir mais eficiência, é também verdade que a flexibilização dos controles internos, relacionados aos procedimentos, requer mais controles externos, caso se deseje aliar ao incremento da capacidade de gestão de governo, a manutenção

e o aprimoramento dos instrumentos de controle das burocracias. Ou seja, se o objetivo é o de construir um círculo virtuoso que combine, então, autoridade e *accountability*.

David Stark & Laszlo Brust (1998), estudando a coerência nas políticas públicas na Alemanha, Hungria e República Tcheca, argumentam que, “em contraste com a crença convencional de que os Executivos não limitados têm mais autoridade para executar reformas (...), a autoridade e a responsabilidade não são contraditórias” (1998:13).

De acordo com esses autores, a corrente dominante sustenta que as configurações institucionais que restringem a autoridade do Executivo produzem problemas de coordenação entre os atores e afetam negativamente a coerência e a efetividade das políticas públicas<sup>20</sup>. O exame dos três casos mencionados, no entanto, levou-os a concluir que a correlação entre autoridade e responsabilidade tem o sentido inverso daquele indicado pela literatura: ali onde “as estruturas institucionais estabelecem fortes limites à autoridade do Executivo, as políticas são mais coerentes” (1998:26). Essa descoberta levou os autores a rejeitar o modelo do Executivo não limitado e a propor um quadro teórico alternativo, centrado no conceito de *responsabilidade política estendida*, o qual abarca, além dos mecanismos verticais de responsabilização (eleições periódicas), mecanismos horizontais por meio dos quais os Executivos são controlados por outras instituições políticas, estatais e não estatais, e a noção de extensão da responsabilidade no tempo, o que implica conceber a autorização e o controle dos governantes como processos contínuos, em contraste com o caráter episódico das eleições.

A teoria democrática contemporânea tem destacado o fato de que as eleições são instrumentos necessários, porém insuficientes, para garantir o controle dos governantes pelos governados (Manin, Przeworski & Stokes, 1999), sendo necessário, portanto, organizar novos mecanismos que facultem o funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais. Dahl (1989) propõe que as decisões tomadas durante os intervalos eleitorais devem respeitar todas as condições da poliarquia, porém em condições institucionais muito diferentes. Sem dúvida, o autor se refere ao conjunto institucional construído para operacionalizar as decisões nos “contextos decisórios contínuos” (Sartori, 1994), com destaque para os Parlamentos.

Parlamentos são importantes porque são corpos deliberativos plurais e representativos, dada sua composição, sua forma de seleção e suas regras de

<sup>20</sup> A literatura tem afirmado, também, que a concentração de autoridade favorece a implementação de mudanças nas políticas públicas, dada a presença de um número menor de *veto points* (Tsebelis, 1997; Pierson & Weaver, 1993; Pierson, 1996).

atuação. Nas democracias, papel de grande destaque é reservado às oposições que funcionam como agentes alternativos dos cidadãos (Arnold, 1990), contribuindo para a vocalização de suas preferências na agenda pública e na fiscalização dos atos e das omissões dos governantes.

Estudando a congruência entre as preferências dos cidadãos e dos governantes nas democracias liberais, Huber & Bingham Powell Jr. (1994) distinguiram dois modelos — o do Controle Majoritário (*Majoritary Control Vision*) e o da Influência Proporcional (*Proportionate Influence Vision*) — e concluíram que naqueles regimes em que a oposição tem mais força e o poder está mais repartido existe maior probabilidade de que a política pública seja mais consistente com as demandas dos cidadãos: “Na Visão de Influência proporcional (...) dar aos partidos de oposição um peso significativo na articulação política pode melhorar a congruência entre o que os cidadãos querem e o resultado das políticas” (p. 301).

Consideramos, também, que a presença e a força das oposições são cruciais para o exercício do controle das burocracias pelos parlamentares. Por um lado, a fragilidade das oposições reforça a probabilidade de que sejam estabelecidos conluíus entre as burocracias e os representantes eleitos (Przeworski, 1998:8), escondendo informações e não atuando em função do melhor interesse dos cidadãos. Por outro lado, as oposições são importantes como canais alternativos de vocalização das preferências e das informações dos cidadãos, bem como de monitoramento e de publicização das ações dos governantes.

Se o objetivo é incrementar simultaneamente autoridade e responsabilidade (Stark & Brust, 1998; Ferejohn, 1997), uma das formas de fazê-lo é por meio de mecanismos institucionais que garantam às oposições um conjunto de direitos, recursos e atribuições no exercício de suas funções legislativas, capazes de facultar-lhes a fiscalização das escolhas, dos atos e das omissões dos governantes. Tal discussão torna-se ainda mais relevante no contexto dos processos de reforma do aparelho estatal orientados para a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, especialmente naqueles países que se caracterizam pelo que O'Donnell (1994) denominou de democracia delegativa, na qual se verifica uma concentração de poder nas mãos do Executivo e a inoperância ou ineficácia dos mecanismos clássicos de *checks and balances*.

Na América Latina, onde prolifera esse tipo de regime, é fundamental que o modelo de administração pública gerencial — que visa ampliar a eficiência do governo — seja acompanhado do fortalecimento dos mecanismos de controle externo da burocracia e da criação de novas formas de responsabilização horizontais e verticais, na direção da *responsabilidade política estendida*, proposta por Stark e Brust.

Só assim a maior capacidade governativa será acompanhada e, inclusive, derivada, de uma maior responsabilidade dos governantes perante os governados.

Experiências interessantes, embora ainda pontuais, desse tipo de responsabilização têm sido implementadas no plano de alguns governos subnacionais, por meio da interação institucionalizada entre entidades organizadas da sociedade civil e o Poder Legislativo. Este tema será retomado e desenvolvido na 7ª seção deste capítulo. Por ora, vale sublinhar que é possível e viável organizar mecanismos de interlocução entre o Legislativo e os cidadãos, que permitam a operação da democracia na arena parlamentar e nos interstícios eleitorais. A implementação e a difusão de mecanismos deste tipo certamente poderá contribuir para a consecução do “círculo virtuoso” que combina autoridade e responsabilidade e para minorar os riscos de autonomização das burocracias que podem advir da flexibilização dos controles internos.

Vale ainda lembrar que a avaliação do desempenho dos governantes deverá ser cotejada com o conhecimento das condições do contexto que circunscreve suas ações. Em relação a este ponto, informações sobre as condições em que operam os governantes, e todo o leque de alternativas de que dispõem, são absolutamente relevantes para que seja possível verificar se, dadas as condições vigentes, eles de fato atuaram, ou não, em função do melhor interesse dos cidadãos (Przeworski, 1999:54-55). O controle, se realizado exclusivamente *a posteriori*, por meio da avaliação dos resultados, pode levar a recompensar agentes que, dadas as circunstâncias, deveriam ter feito mais e melhor pelos cidadãos e a punir os que se viram obrigados a deixar de lado suas promessas devido a imperativos da conjuntura e que, efetivamente, fizeram o melhor possível, ao defrontar-se com “escolhas trágicas”.

### 3. ANÁLISE DE QUATRO EXPERIÊNCIAS

Com base no exame da literatura relativa à natureza das relações entre os poderes Legislativo e Executivo, foram construídas as seguintes proposições relacionadas com a responsabilização por controle parlamentar:

*Proposição 1:* no que se refere às relações entre Executivo e Legislativo, quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo, menor será a possibilidade do controle parlamentar;

*Proposição 2:* no que se refere ao Poder Legislativo, quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto em uma das Câmaras, menor será a possibilidade de controle parlamentar. Quanto mais concentrados estiverem os poderes de agenda e de veto nas mãos da bancada governista, menor a possibilidade de controle parlamentar;

*Proposição 3:* no que se refere às relações entre os níveis nacional e subnacional de governo, quanto maior o grau de centralização política, menores as possibilidades de controle parlamentar;

*Proposição 4:* quanto maior a assimetria informacional entre os atores, menor será a efetividade do controle parlamentar dos atos e omissões do Executivo;

*Proposição 5:* a combinação de uma alta concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos de determinados atores (Executivo/governo central/bancada governista) e de uma elevada assimetria informacional entre os atores, favorece a autonomização das burocracias públicas, e, por conseqüência, dificulta o exercício da responsabilização política dos governantes.

No presente trabalho nos concentraremos no exame da distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os poderes Legislativo e Executivo (proposição<sup>21</sup> e analisaremos as quatro experiências de responsabilização, enfocando:

1. as estruturas institucionais vigentes nos quatro países estudados — Argentina, Bolívia, Brasil e Chile —, com vistas a delimitar as regras do jogo que presidem a competição política entre os atores relevantes;
2. os textos constitucionais e os regimentos internos das Casas Legislativas destes países, com o objetivo de delimitar como estão distribuídos os poderes de agenda e de veto entre os atores e suas possíveis conseqüências quanto ao exercício do controle das burocracias pelos parlamentares; verificaremos se os instrumentos de responsabilização política constantes dos textos constitucionais e regimentais foram introduzidos no contexto da reforma do Estado praticadas por esses países, ou se já constavam dos referidos textos no período que antecedeu o início da reforma;
3. a utilização efetiva dos poderes de agenda e de veto pelos diferentes atores, sempre que tivermos acesso a informações sobre o tema.

### 3.1. As regras do jogo

O quadro 1 fornece informações sobre os arranjos institucionais prevalentes nos países estudados. Nossa intenção é a de analisar esses arranjos tomando-os como dimensões cujas combinações incidem na distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores.

A predominância de sistemas presidencialistas na América Latina tem sido interpretada, por alguns analistas (Linz, 1990; Linz & Valenzuela, 1994; Mainwaring,

<sup>21</sup> Infelizmente, os limites de tempo e de espaço e as dificuldades de obtenção de informação já sistematizada nos impedem de desenvolver análises relativas às proposições restantes. Não obstante, optamos por manter as referidas proposições no corpo do texto, por acreditarmos que elas constituem interessante agenda de pesquisa a ser posteriormente desenvolvida.

1989, 1993, 1997; Mainwaring & Shugart, 1997; Lamounier, 1991, 1992) como conducente à instabilidade e à crise, especialmente na presença de sistemas multipartidários, dada a dificuldade de organizar e manter uma base de apoio ao governo no Legislativo. Outros pesquisadores, no entanto, contestam essa interpretação, chamando a atenção para a possibilidade de vigência de um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo & Limongi, 1998, 1999) capaz de garantir uma base parlamentar estável para o Executivo, mesmo no pluripartidarismo, especialmente quando as regras e os procedimentos que presidem os trabalhos legislativos concentram recursos e direitos parlamentares nas lideranças e incentivam a disciplina partidária (Santos, 1997; Figueiredo & Limongi, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999). Assim, de acordo com esta vertente interpretativa, a capacidade governativa, sob o presidencialismo, não é necessariamente inferior àquela observada nos regimes parlamentaristas, dada a interveniência dos mecanismos institucionais que informam a organização legislativa.

O argumento desses autores é bastante persuasivo, assim como a evidência empírica que eles mobilizaram para demonstrá-lo: a produção legislativa no Brasil caracteriza-se por uma grande capacidade do Executivo para propor e aprovar legislação; os deputados votam disciplinadamente, seguindo as orientações dos líderes partidários e os governos conseguem organizar maiorias parlamentares de apoio a suas políticas (Figueiredo & Limongi, 1999).

Se isto é verdade, no que se refere à elaboração de leis, à eficácia de governo e à estabilidade política, o padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo, baseado na formação e na operação de coalizões majoritárias de apoio ao presidente, pode afetar negativamente o grau de *accountability* dos governantes.

Quando a situação concentra em suas mãos os poderes legislativos, sejam de agenda, sejam de veto, restarão poucos instrumentos institucionalizados à disposição da oposição, dificultando o controle e a fiscalização das decisões, dos atos e das omissões do Executivo. Além disso, nessas circunstâncias, o Legislativo perde centralidade e capacidade de atração de agentes externos, já que o poder decisório fica concentrado nas mãos do Executivo, devido ao fato de o Legislativo ter declinado “de seus poderes de veto, obstrução e controle, assim como de qualquer responsabilidade real de formulação de políticas” (Andrade, 1998:28), limitando-se à função de homologar as decisões do Executivo.

Portanto, sob um regime presidencialista com multipartidarismo, os arranjos institucionais que propiciam maior estabilidade e maior capacidade governativa são também os que resultam em menor capacidade de controle parlamentar dos atos e omissões dos governantes. A organização de maiorias situacionistas ocasionais no Legislativo, especialmente quando elas não resultarem da expressão da vontade dos cidadãos nas urnas, diminui a possibilidade

**Quadro 1**  
**Instituições Políticas**

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<i>Forma e Sistema de Governo</i>	República presidencialista	República presidencialista	República presidencialista	República presidencialista
<i>Poder Legislativo</i>	Bicameral: Senado com 63 membros; Câmara dos Deputados com 257 membros. Dois partidos e meio.	Bicameral: Senado, com 27 membros; Câmara dos deputados com 130 membros. Multipartidarismo.	Bicameral: Senado, com 81 membros; Câmara dos Deputados com 513 membros. Multipartidarismo.	Bicameral: Senado, com 47 membros <sup>1</sup> ; Câmara dos Deputados com 120 membros. Multipartidarismo.
<i>Sistema partidário</i>	Justicialista (PJ); União Cívica Radical (UCR) e Frente do País Solidário (Frepaso)	Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) e Movimento ao Socialismo (MAS) <sup>2</sup>	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).	Partido Demócrata-Cristão (PDC); União Democrata Independente (UDI); Renovação Nacional (RN); Socialista do Chile (PS) e Partido por la Democracia (PPD).
<i>Sistema eleitoral</i>	Representação proporcional com listas fechadas.	Sistema Distrital Misto (desde 1993).	Representação proporcional com listas abertas.	Majoritário com correção proporcional. <sup>3</sup>
<i>Constituição em vigor</i>	1994.	1967, com reformas em 1992, 1995 e 2004.	1988, com 6 emendas de revisão em 1994 e 52 emendas constitucionais.	1980, com reformas em 1989, 1997 e 2005.
<i>Unitarismo x Federalismo</i>	Federação	Governo unitário	Federação	Governo unitário.
<i>Divisão administrativa</i>	22 províncias subdivididas em municipalidades e a cidade de Buenos Aires.	9 departamentos.	26 estados e o Distrito Federal.	12 regiões divididas em províncias e uma área metropolitana.
<i>Democracia direta x representativa</i>	Plebiscito; Iniciativa popular; Consulta popular.	Iniciativa Popular; Referendo (art. 4º da Const.).	Plebiscito; Referendo; Iniciativa popular.	Plebiscito.

Fontes: Constituições e Regimentos Internos do Senado e da Câmara dos 4 países; *A democracia na América Latina*, PNUD, 2004; Nicolau, Jairo Marconi (1999).

1 A Reforma Constitucional realizada em 2005 suprimiu os senadores vitalícios e indicados. A partir de março de 2006, todos os senadores são eleitos por voto popular.

2 O sistema partidário boliviano passou por um brutal processo de desestruturação nos últimos anos. Partidos como a Ação Democrática Nacional (ADN), Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), União Cívica Solidariedade (UCS) e Consciência de Pátria (CONDEPA) perderam força nas eleições de 2002 e deixaram de ter representação no Congresso em 2006.

3 Segundo Anastasia, Melo & Santos (2004).

do exercício da *accountability* no âmbito do Poder Legislativo.

Tal raciocínio não se aplica, logicamente, às reformas constitucionais que, em geral, exigem maiorias qualificadas e, portanto, conferem poder de veto às oposições. No caso brasileiro, um exemplo paradigmático é o da reforma da previdência social, que se arrastou durante 9 anos (da proposição em 1995 até seus desdobramentos no primeiro ano do governo Lula), dada a importância do tema para os eleitores e a dificuldade do governo em aprovar mudanças de caráter impopular para amplos segmentos da população<sup>22</sup> (Figueiredo & Limongi, 1999; Melo, 1997:76; Melo & Anastasia, 2005).

Outra relevante característica institucional a ser considerada é a da estrutura federativa ou unitária do Estado. A maior proximidade existente entre os governos subnacionais (regionais, estaduais ou municipais) e os cidadãos possibilita, em presença das instituições adequadas, maiores graus de responsividade e de responsabilidade dos governantes. A literatura tem apontado que administrações com menor grau de centralização são mais conducentes à responsabilização pública dos governantes<sup>23</sup> e que as reformas do aparato administrativo do Estado têm, em muitos casos, se apoiado nesta concepção: “Sem dúvida todos os países latino-americanos sofreram alguma descentralização política nos últimos anos, mas essas iniciativas assumiram diferentes formas. Na Bolívia, Brasil, Colômbia, Guatemala e Venezuela, a descentralização fortaleceu tanto os governos estaduais como os municipais. No Chile, Nicarágua e Peru, a descentralização envolveu a criação ou fortalecimento de entidades regionais, mas esses organismos tipicamente têm poderes mais delimitados do que os governos provinciais ou estaduais. Na maioria, a descentralização política foi confinada em nível local, tipicamente por meio da redefinição dos códigos municipais” (Willis, Garman & Haggard, 1999:9).

Willis, Garman & Haggard (1999:13) apresentam dados sobre a distribuição de impostos e de gastos governamentais na Argentina e no Brasil antes e após a

<sup>22</sup> Segundo Arnold (1990), “politically infeasible policies” são aquelas que impõem custos concentrados e de curto prazo ao eleitorado e que permitem alta traceabilidade da cadeia causal, facultando a identificação dos decisores. Utilizando-se do conceito cunhado por Arnold, Figueiredo & Limongi consideram que a “reforma da previdência proposta pelo governo pode ser facilmente classificada entre as políticas públicas politicamente inviáveis não só pelas perdas que impõe, mas também pelas características do processo decisório, que tornam fácil a identificação dos responsáveis pela sua aprovação ao exigir votações nominais e ao obrigar, por meio dos destaques para votação em separado, os parlamentares a se manifestarem sobre aspectos isolados das medidas propostas” (Figueiredo & Limongi, 1999:197).

<sup>23</sup> “Mesmo assim a descentralização também foi defendida como o caminho para maior responsabilização e transparência no governo, uma avenida em direção a uma maior participação das minorias étnicas e grupos sociais excluídos sob governos semidemocráticos ou autoritários” (Willis, Garman & Haggard, 1999:7).

descentralização ocorrida nos anos 1980. O Brasil é o país com maior descentralização na região, tendência que já se manifestava mesmo antes da transição democrática e que se acentuou a partir da Constituição de 1988. Já a Argentina, embora descentralizada, não experimentou muitas mudanças no período analisado<sup>24</sup>, no que refere a este aspecto.

No entanto, a reforma da Constituição argentina de 1994 introduziu alguns elementos conducentes à descentralização e à efetivação dos mecanismos de *checks and balances*: “Novas provisões constitucionais colocaram em cheque a capacidade do executivo de intervir na política provincial sem o consentimento do Congresso, e portanto a partir dos representantes das províncias no Senado” (Willis, Garman & Haggard, 1999:28).

Cabe, ainda, assinalar que sistemas de representação proporcional são mais favoráveis à responsabilização por controle parlamentar do que os majoritários, já que conferem maior pluralidade ao corpo legislativo, dificultam a cristalização de maiorias e potencializam o papel das oposições.

#### 4. AVALIANDO AS EXPERIÊNCIAS: VOZ E VETO

Tsebelis define as instituições como regras do jogo que englobam “o conjunto de atores, o conjunto dos movimentos permitidos, a seqüência dos movimentos e a informação disponível antes que cada movimento seja realizado” (1990:93).

Utilizaremos a definição proposta por Tsebelis para analisar como as instituições vigentes nos países estudados distribuem os poderes de agenda e de veto entre dois atores estratégicos da ordem democrática — o Poder Executivo e o Poder Legislativo — e como essa distribuição afeta a capacidade dos parlamentares para controlar os atos e as omissões dos governantes.

##### 4.1. O Poder Executivo

Examinaremos, inicialmente, os poderes de agenda conferidos aos presidentes dos países em questão. Em todos eles, o Poder Executivo dispõe, consti-

<sup>24</sup> “Entre 1974 e 1988, os estados brasileiros aumentaram sua parcela da receita total de impostos do governo, de 36,9 para 49,4 por cento, enquanto a parcela do governo federal caiu de 59,8 para 47,1 por cento. A parcela controlada por governos locais caiu levemente de 3,8 para 3,6 por cento” (Willis, Garman & Haggard, 1999:12). “Os governos provinciais da Argentina aumentaram sua parcela da receita total de 13,7 por cento em 1983 para 15,4 por cento em 1992. Mas esta expansão se deu à custa dos governos locais, que sofreram um declínio de 7,0 para 4,6 por cento no mesmo período. A parcela controlada pelo governo federal permaneceu praticamente inalterada” (Willis, Garman & Haggard, 1999:12).

tucionalmente, do poder de propor legislação ordinária, da prerrogativa de iniciativa legislativa em matéria orçamentária e da prerrogativa de convocar o Congresso extraordinariamente.

No Brasil e no Chile o presidente pode solicitar urgência na tramitação de determinadas matérias<sup>25</sup>. Na Argentina, a proposição de leis relativas aos ministérios (artigo 77) é atribuição exclusiva do chefe do Gabinete de Ministros. O presidente chileno tem exclusividade nas iniciativas de projetos de lei referentes a mudanças na divisão política ou administrativa do país (artigo 65), nas atribuições e características dos órgãos da administração pública, bem como nas relacionadas com negociações coletivas.

Em dois casos — Argentina e Bolívia — a reforma da Constituição é atribuição exclusiva do Poder Legislativo, sendo que, na Bolívia, não é facultado ao presidente vetar ou propor modificações às reformas constitucionais aprovadas pelo Legislativo.

No Brasil, o presidente pode propor emendas à Constituição da República, as quais serão discutidas e votadas em cada casa do Congresso, em dois turnos, e consideradas aprovadas se contarem, em ambos os turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º).

Segundo o artigo 127 da Constituição chilena, os projetos de reforma constitucional poderão ser iniciados por meio de mensagem do presidente ou por iniciativa dos membros do Congresso Nacional. Depois de aprovado pelo Legislativo, o projeto é remetido para sanção do presidente. Se for por ele rejeitado, totalmente ou parcialmente, o referido projeto retorna ao Congresso, que, se nele insistir, realizará uma segunda votação. Se o novo texto for aprovado por dois terços dos votos de seus membros, o presidente deverá promulgá-lo, a menos que, mediante plebiscito, consulte os cidadãos.

Somente na Bolívia, entre os quatro casos analisados, o presidente não dispõe de poder de decreto. O artigo 69 reza que “em nenhum caso o Congresso poderá delegar a um ou mais de seus membros, nem a outro Poder, as atribuições que tem por esta Constituição”<sup>26</sup>. Já na Argentina, em circunstâncias excepcionais, o presidente poderá ditar decretos por razões de necessidade e ur-

<sup>25</sup> No Chile, “o presidente pode garantir a certas iniciativas um status de prioridade, requerendo que o Congresso atue num prazo de três, dez ou trinta dias, dependendo do grau de urgência especificado. Nesse sentido, o presidente tem o poder exclusivo de definir a agenda legislativa e, portanto, a agenda política” (Hudson, 1994).

<sup>26</sup> Interessante é o dispositivo introduzido pelo artigo 98 da Constituição boliviana, segundo o qual “o presidente da República visitará os diferentes centros do país, pelo menos uma vez durante o período do seu mandato, para conhecer suas necessidades”.

gência (artigo 99), os quais serão decididos por acordo geral de ministros, que deverão referendá-los, conjuntamente com o Chefe do Gabinete Ministerial. A medida deverá, no prazo de dez dias, ser submetida pelo Chefe de Gabinete Ministerial à consideração da Comissão Bicameral Permanente, cuja composição deve respeitar a proporção das representações políticas de cada Câmara. Esta comissão apresentará seu despacho, também no prazo de dez dias ao plenário de cada Câmara para tratamento imediato. Uma lei especial, sancionada pela maioria absoluta da totalidade dos membros de cada câmara, regulará o trâmite e os alcances da intervenção do Congresso.

O presidente do Brasil, segundo o artigo 62 da Constituição de 1988, tem poder de decreto, podendo editar medidas provisórias com força de lei, e que deverão ser apreciadas por cada uma das Casas em um prazo de 45 dias a partir da data de sua publicação, entrando em regime de urgência após este prazo e, assim, trancando a pauta na Casa em que estiver tramitando<sup>27</sup>. É ainda facultado ao presidente o poder delegado de decreto: “As leis delegadas serão elaboradas pelo presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional”. O artigo delimita quais atos não podem ser objeto de delegação (art. 68, § 1º).

A Constituição chilena também garante ao presidente amplos poderes de decreto: segundo o artigo 64, “o Presidente da República poderá solicitar autorização ao Congresso Nacional para ditar disposições com força de lei durante um prazo não superior a um ano sobre matérias que correspondam ao domínio da lei”. Além disto, ele pode “ditar, prévia delegação de faculdades do Congresso, decretos com força de lei sobre as matérias que a Constituição assinala” (art. 32).

No que se refere à designação de autoridades e funcionários públicos, nos quatro casos estudados, a nomeação e a exoneração dos ministros de Estado são atribuições privativas do presidente da República.

No Chile, cabe exclusivamente ao presidente (artigo 32) “nomear e remover à sua vontade os ministros de Estado, subsecretários, intendentes e governadores”<sup>28</sup>; “nomear o Controlador Geral da República”<sup>29</sup> com aprovação do Senado”;

<sup>27</sup> De acordo com Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001.

<sup>28</sup> Modificações introduzidas na Constituição em 1997, diminuíram o mandato do presidente de 8 para 6 anos e retiraram do presidente a atribuição de nomear e remover prefeitos.

<sup>29</sup> Segundo o artigo 98 da Constituição do Chile, um “organismo autônomo com o nome de Controladoria Geral da República exercerá o controle da legalidade dos atos da Administração, fiscalizará a entrada e o investimento dos fundos do Fisco, das municipalidades e dos demais organismos e serviços que as leis determinem; examinará e julgará as contas das pessoas que tenham sob sua responsabilidade bens dessas entidades; manterá a contabilidade geral da Nação e desempenhará as demais funções que lhe forem encomendadas pela lei orgânica constitucional respectiva.

Quadro 2  
 Poderes de agenda e de veto do presidente  
 Argentina, Bolívia, Brasil e Chile

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<b>Poder</b>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Iniciar legislação ordinária</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Requerer regime de tramitação extraordinária</i>	NÃO	NÃO	SIM	SIM
			Art. 64 § 1º da Constituição: “O presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”.	(art. 74) O presidente pode pedir urgência na tramitação de projetos.
<i>Propor reformas ou emendas à Constituição</i>	NÃO	NÃO	SIM	SIM
<i>Convocar plebiscito ou referendo</i>	NÃO <sup>1</sup>	NÃO	NÃO	SIM
<i>Poder delegado de decreto</i>	SIM	NÃO	SIM	SIM
<i>Poder constitucional de decreto</i>	SIM	NÃO	SIM	SIM
<i>Poder de veto</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Nomeação e exoneração dos ministros de Estado</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
<i>Indicação de membros do Congresso</i>	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	O vice-presidente da nação é o presidente do Senado; porém ele não vota a não ser em caso de empate de votos.		Designar deputados para exercerem a liderança do Governo, composta de líder e três vice-líderes (art. 11 R.I. Câmara)	

<i>Indicação dos titulares dos governos estaduais e/ou locais</i>	Não (arts. 121, 122 e 123).	SIM <sup>2</sup>	NÃO	SIM <sup>3</sup> .
<i>Indicação dos controladores<sup>4</sup></i>	SIM. Membros da Suprema Corte; Membros das Cortes Inferiores de Justiça.	NÃO. O <i>Contralor General de la República</i> é nomeado pelo presidente, porém cabe ao Senado definir a lista triplíce de nomes apresentados ao presidente.	SIM 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU)	Os governadores são nomeados e removidos “a su voluntad” pelo presidente (art. 32) SIM. <i>Contralor General de la República</i> <sup>5</sup> .
<i>Totais de SIM</i>	07	04	09	10

Fontes: Constituições e regimentos Internos do Senado e da Câmara dos 4 países; Figueiredo & Limongi, 1999.

\* N.S.A.: Não se aplica.

<sup>1</sup> O presidente da Argentina só pode convocar plebiscito não vinculante. (PNUD: C.E., p.81).

<sup>2</sup> “Art. 108. O território da República divide-se politicamente em departamentos, províncias, seções de províncias e cantões. Artigo 109: I. Em cada Departamento, o Poder Executivo fica a cargo e administrado por um prefeito, designado pelo presidente da República (Constituição Política da Bolívia).

<sup>3</sup> “O Chile tem três níveis de governos subnacionais: o regional, o provincial e o municipal. O candidato para o conselho municipal que recebe pelo menos 35 por cento dos votos é eleito prefeito” (Willis, Garman & Haggard, 1999:11).

<sup>4</sup> No quadro são indicados apenas alguns cargos considerados mais relevantes.

<sup>5</sup> Outros cargos: magistrados e fiscais judiciais das Cortes de Apelações e juizes letrados, a partir da proposta da Corte Suprema e das Cortes de Apelações, respectivamente; membros do Tribunal Constitucional que lhe corresponde designar; magistrados e fiscais judiciais da Corte Suprema e Fiscal Nacional, à proposição desta Corte, com o acordo do Senado.

“nomear e remover os funcionários que a lei denomina como de sua exclusiva confiança e prover os demais empregos civis em conformidade com a lei”.

Uma importante modificação introduzida em 1997, no artigo 32 da Constituição, deveu-se à substituição de uma única palavra como pode ser constatado pela leitura do inciso 14: “Nomear os magistrados dos tribunais superiores de justiça e os juízes letrados, a partir de **disposição** (de 1997 em diante, a partir de **proposição**) da Corte Suprema e das Cortes de Apelações, respectivamente, e o membro do Tribunal Constitucional que lhe corresponde designar, tudo isso conforme o prescrito nesta Constituição”.

No Brasil, compete privativamente ao presidente nomear e exonerar os ministros de Estado (artigo 84, inciso I da Constituição Federal). O presidente detém, ainda, o monopólio de iniciativa na criação de cargos e funções nas empresas públicas e na administração pública autárquica, na definição da remuneração e do provimento de cargos de servidores públicos e na criação, estruturação e definição de atribuições de ministérios e órgãos da administração pública.

O presidente boliviano tem as atribuições de nomear o *Contralor General de la República* e o Superintendente de Bancos, com base nas listas tríplices propostas pelo Senado Nacional, e os presidentes das entidades de função econômica e social, com base nas listas tríplices propostas pela Câmara dos Deputados (artigo 96 da Constituição).

Segundo o Capítulo III da Constituição da Argentina, o presidente nomeia e demite embaixadores, ministros plenipotenciários e adidos comerciais com o consentimento do Senado e “por sua própria conta, ele indica e destitui o Chefe do Gabinete Ministerial e os ministros, os oficiais de seu Secretariado, agentes consulares e outros empregados cujas nomeações não são reguladas de outra forma por esta Constituição” (Seção 99, 7).

As Constituições dos quatro países estudados conferem poder de veto aos presidentes. No Brasil, o presidente pode vetar, total ou parcialmente, todo projeto de lei que considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público, em um prazo de 15 dias úteis contados a partir da data do recebimento do projeto, devendo comunicar em 48 horas os motivos do veto ao presidente do Senado Federal (art. 66, § 1º). A apreciação do veto presidencial será realizada em sessão conjunta das duas câmaras e sua rejeição dar-se-á pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto (art. 66, § 4º).

O presidente argentino pode vetar parcial ou totalmente um projeto (artigo 83), caso em que o mesmo é devolvido à Câmara de origem e posteriormente à Câmara revisora para votação nominal. Se o veto presidencial for derrubado em ambas as Casas por dois terços dos votos o projeto será devolvido ao Executivo para promulgação.

Na Bolívia, o presidente pode vetar ou “observar” toda lei aprovada pelo Poder Legislativo, em um prazo de dez dias contados a partir de seu recebimento, e retorná-la à Câmara de origem. O veto presidencial pode ser derrubado por 2/3 dos votos dos membros presentes nas sessões conjuntas de ambas as câmaras.

No Chile, de acordo com o artigo 70 da Constituição, se o presidente não sancionar o projeto de lei, este será devolvido à Câmara de origem com as observações convenientes, em um prazo de trinta dias. O veto presidencial pode ser derrubado por 2/3 dos votos dos membros presentes, em sessões das duas câmaras.

A reforma da Constituição chilena realizada em 2005 alterou os dispositivos relacionados à regulação dos estados de exceção. Anteriormente a tal reforma, o Presidente chileno necessitava da aprovação do Congresso para declarar *estado de sitio* (guerra civil ou grave comoção interna), mas o artigo 40 da Constituição lhe facultava declarar *estado de assembléia*, *emergência* ou *catástrofe* apenas com a aprovação do Conselho de Segurança Nacional. Após 2005, o presidente só pode declarar *estado de sitio* com a anuência do Senado, que tem o prazo de 5 dias para responder. O prazo de vigência do estado de sitio foi reduzido de 90 para 15 dias, prorrogáveis. O *estado de emergência* (grave alteração da ordem pública) pode ser decretado pelo presidente, por 15 dias, mas só pode ser prorrogado com o acordo das duas Casas Legislativas.

## 4.2. O Poder Legislativo

Nos quatro países estudados, a tramitação ordinária dos projetos de lei de iniciativa dos parlamentares ou do Poder Executivo é feita por meio do exame sequencial nas duas câmaras. Uma vez aprovados, os projetos são remetidos ao Poder Executivo para sua sanção. No que se refere às atribuições de fiscalização e controle dos governantes pelos parlamentares, iniciativas interessantes foram tomadas no âmbito da legislação constitucional desses países. Segundo a Constituição da Argentina de 1994 (art. 85), o controle externo do setor público nacional, nos aspectos patrimonial, econômico, financeiro e operacional, é atribuição do Poder Legislativo, informado pela Auditoria Geral da Nação. Essa Auditoria é um corpo técnico consultivo do Congresso encarregado de informá-lo sobre o desempenho e a situação geral da administração pública nacional: “Esse corpo técnico de aconselhamento do Congresso com autonomia funcional deve ser constituído conforme estabelece a lei que regula sua criação e operação, e deve ser aprovado pela maioria absoluta dos membros de cada Casa. O diretor do corpo deve ser indicado por proposta da Oposição que detenha o maior número de legisladores no Congresso” (art. 85). “Deve ficar encarregado do controle dos aspectos legais, da administração e da auditoria de todas as atividades do serviço civil centralizado e

**Quadro 3**  
**Regras institucionais para tomada de decisões sobre emendas constitucionais**  
**Argentina, Bolívia, Brasil e Chile**

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<i>Iniciativa</i>	Congresso Nacional (votos de 2/3 de seus membros).	Câmara dos Deputados e Senado (votos de 2/3 de seus membros). Artículo 230.	Câmara dos Deputados ou Senado (proposta de, no mínimo, 1/3 de seus membros); Presidente da República; proposta de mais da 1/2 das Assembléias Legislativas, por manifestação da maioria relativa de seus membros.	Mensagem do Presidente da República; membros do Congresso Nacional.
<i>Processo legislativo</i>	*	Bicameral	Bicameral	Bicameral/Congresso Pleno
<i>Quorum para votação</i>	*	2/3	3/5	3/5
<i>Quorum para aprovação</i>	*	2/3	3/5	3/5
<i>Turnos de votação</i>	*	Um (em cada Casa)	Dois (em cada Casa)	Maioria absoluta Um em cada Casa; um em reunião do Congresso
<i>Tipo de votação</i>	*		Nominal	
<i>Poder de veto</i>	*	Inexistente	Inexistente	Presidente

Fontes: Constituições dos quatro países; adaptação de Figueiredo & Limongi, 1999, p.198.

\* Segundo a Constituição argentina, "a Constituição pode ser totalmente ou parcialmente emendada. A necessidade de reforma deve ser declarada pelo Congresso com o voto de pelo menos dois terços de seus membros; mas não pode ser realizada exceto por uma Assembléia convocada para essa finalidade" (Seção 30).

descentralizado, sejam quais forem suas formas de organização, assim como para os outros poderes garantidos por lei. Deve tomar parte na aprovação ou rejeição das contas de receita e investimento dos fundos públicos” (art. 85).

A Constituição de 1994 instituiu também o *Defensor Público* (art. 86), um órgão independente instituído no âmbito do Congresso, dotado de plena autonomia funcional, cuja missão é a defesa e a proteção dos direitos humanos e demais direitos, interesses e garantias assegurados pela Constituição e pelas leis, perante fatos, atos e omissões da administração pública. O *Defensor Público* é designado e destituído pelo Congresso, com o voto de 2/3 dos membros presentes em cada uma das câmaras e goza das imunidades e privilégios dos legisladores.

De outra parte, cada uma das duas câmaras poderá convocar os ministros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e informações (art. 71). A Câmara dos Deputados tem a prerrogativa de acusar, perante o Senado, o presidente, o vice-presidente, o chefe do Gabinete ministerial, os ministros e os membros da Corte Suprema (art. 53); o Senado julgará em juízo público os acusados pela Câmara dos Deputados e poderá declará-los culpados por 2/3 dos votos dos membros presentes (art. 59). A Constituição dispõe, ainda, que o Executivo só pode intervir na política provincial com o consentimento do Congresso (arts. 75 e 99). As leis que regulam a divisão de receitas devem ser transparentes e as mudanças nessas leis e na divisão de responsabilidades entre as unidades territoriais devem ser aprovadas pelas províncias (art. 75).

Na Bolívia, a criação do *Defensor do Povo*, no âmbito da reforma constitucional de 1995<sup>30</sup>, revela-se uma interessante iniciativa de controle sobre os governantes já que, de acordo com o artigo 127 da Constituição, “o Defensor do Povo vela pela vigência e pelo cumprimento dos direitos e garantias das pessoas em relação à atividade administrativa de todo o setor público. Do mesmo modo, vela pela defesa, promoção e divulgação dos direitos humanos”.

A constituição reza ainda (art. 129) que as autoridades e os funcionários da administração têm a obrigação de fornecer ao *Defensor do Povo* todas as informações por ele solicitadas e relacionadas com o exercício de suas funções. No caso de não ser devidamente atendido, o Defensor deverá dar conhecimento do fato às câmaras legislativas.

A Constituição boliviana de 1967 já previa, no artigo 68, a atribuição do

<sup>30</sup> A reforma constitucional realizada em 1995 alterou 36 das 235 disposições contidas na Constituição de 1967. As modificações mais importantes prolongam o mandato do presidente de 4 para 5 anos, sem reeleição imediata, e diminuem, de 21 para 18 anos, o limite mínimo de idade para exercício dos direitos políticos. A maioria das modificações, no entanto (16 dos 36 artigos reformados), refere-se ao Poder Judiciário, valendo enfatizar a criação de novas instituições como o Tribunal Constitucional, o Conselho da ‘Judicadura’ e o Defensor do Povo.

Poder Legislativo de “conhecer, como sumariantes e conforme a lei, das demandas de responsabilidade contra o Presidente e Vice-presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Missões Diplomáticas e Controlador Geral da República por delitos cometidos no exercício de suas funções”.

Após a reforma, foi acrescentado o artigo 70, que amplia os poderes de fiscalização do Legislativo, ao dispor que com base na iniciativa de qualquer parlamentar, as câmaras podem solicitar aos ministros de Estado informações verbais ou escritas com fins legislativos de inspeção ou fiscalização e propor investigações sobre qualquer assunto de interesse nacional. O artigo reza ainda que com base na iniciativa de qualquer parlamentar, cada Câmara pode interpelar ministros de Estado, individual ou coletivamente, e acordar a censura de seus atos por maioria absoluta de votos dos representantes nacionais presentes. A censura tem por finalidade a modificação das políticas e dos procedimentos impugnados, e implica a renúncia do(os) ministro(os) censurado(os), o que pode ser aceito ou rejeitado pelo presidente da República.

Outros artigos resultantes da reforma constitucional boliviana facultam ao Legislativo designar o *Fiscal Geral da República*, o *Defensor do Povo*, os magistrados do *Tribunal Constitucional* e os conselheiros da *Judicadura*, por 2/3 dos votos dos membros presentes. O Fiscal Geral da República e o Defensor do Povo devem prestar conta de seus atos ao Poder Legislativo pelo menos uma vez por ano e podem ser citados pelas comissões do Legislativo.

A Constituição brasileira de 1988 incrementou os poderes do Congresso Nacional, especialmente no que se refere à matéria orçamentária, por meio da ampliação de sua capacidade de apreciar e de emendar o orçamento, e no que diz respeito ao controle das finanças públicas, com o fortalecimento do Tribunal de Contas da União (TCU) e a ampliação da participação dos parlamentares na nomeação dos membros do TCU (Figueiredo & Limongi, 1999:42).

Algumas das competências exclusivas do Congresso Nacional referem-se diretamente ao exercício do controle do Poder Executivo, entre elas as seguintes:

- “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (art. 49, inciso IX);
- “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Câmaras, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, inciso X);
- “escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União” (art. 49, inciso XIII).

Além disso, qualquer das duas casas do Congresso, ou qualquer de suas comissões, poderão “convocar um ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada” (art. 50); as “Mesas da

**Quadro 4**  
**Poderes de agenda e de veto do Poder Legislativo**  
**Argentina, Bolívia, Brasil e Chile**

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile
<i>Poder</i>				
<i>Exclusividade de iniciativa legislativa em certas áreas</i>	SIM. Reforma constitucional.	SIM. Reforma constitucional.	NAO.	SIM. <sup>1</sup>
<i>Requerer regime de tramitação extraordinária</i>	NAO.	NAO.	SIM, pedido de urgência.	NAO.
<i>Convocar plebiscito, referendo ou consulta popular</i>	SIM, submeter projeto de lei à consulta popular (art. 40).	NAO.	SIM (art. 49, XV): a autorização de referendo e a convocação de plebiscito são da competência exclusiva do Congresso Nacional.	NAO.
<i>Emendar decretos constitucionais do presidente</i>	SIM (art. 99).	N.S.A.*	SIM. Congresso pode emendar medidas provisórias editadas pelo Presidente da República.	NAO.
<i>Vetar legislação extraordinária emitida pelo presidente</i>	SIM. Senado pode aprovar ou suspender Estado de Sítio ou intervenção declarados pelo Executivo durante seu recesso.	SIM, o Congresso deve conceder autorização legislativa para a continuidade de Estado de Sítio decretado pelo Presidente, o qual deverá ter a anuência do Conselho de Ministros (art. 111).	SIM, Congresso pode rejeitar MPs por maioria qualificada.	NAO, cabe à <i>Contraloría General de la República</i> tomar conhecimento dos decretos com força de lei, devendo rejeitá-los quando eles excedam ou se contraponham à autorização dada pelo Congresso Nacional ao presidente para emitir decretos com força de lei.
<i>Derrubar o veto do presidente</i>	SIM. Por 2/3, em votação nominal nas duas Casas.	SIM. Por 2/3 dos membros presentes, em reunião conjunta.	SIM. Por maioria absoluta, em sessão conjunta, e escrutínio secreto.	SIM. Por 2/3 dos membros presentes, em votações em ambas as Câmaras.

<i>Importantes órgãos de fiscalização vinculados ao Poder Legislativo</i>	SIM. Auditoria Geral da Nação; Defensor do Povo. SIM (art. 59 da Constituição).	SIM. Defensor do Povo; Fiscal Geral da República. SIM.	SIM (art. 71). Tribunal de Contas da União. SIM (art. 52).	NÃO.  SIM (arts. 52 e 53).
<i>Processar e julgar as autoridades nos crimes de responsabilidade</i>				
<i>Indicação dos controladores</i>	SIM. O Auditor Geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de legisladores no Congresso; Defensor público é indicado pelo Congresso (2/3), a partir de uma lista proposta por uma comissão parlamentar mista (PNUD: C.E.; p. 91).	SIM. Fiscal Geral da República; Defensor do Povo; Magistrados do Tribunal Constitucional; Conselheiros da Judicatura; Ministros da Corte Suprema de Justiça.	SIM. 2/3 dos membros do Tribunal de Contas da União (TCU).	NÃO. <sup>2</sup>
<i>Aceitação ou veto dos controladores indicados pelo Presidente</i>	SIM. O Senado deve consentir, por 2/3 de seus membros, nas indicações dos membros da Suprema Corte.	N.S.A.*	SIM, dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo Presidente da República.	SIM, a nomeação do <i>Contralor Geral de la República</i> pelo presidente deve ser aprovada pelo Senado, pela maioria dos membros em exercício.
<i>Totais de NÃO</i>	01	02	01	06

Fontes: Constituições e Regimentos Internos da Câmara e do Senado dos 4 países; A democracia na América latina, PNUD, 2004.

\* N.S.A.: Não se aplica.

1 Art. 65. As leis sobre tributos de qualquer natureza, sobre os orçamentos da Administração Pública e sobre recrutamento só podem ter origem na Câmara dos Deputados. As leis sobre anistia e indultos gerais só podem ter origem no Senado.

2 Artigo 85 – O Fiscal Nacional será designado pelo Presidente da República, a partir de lista quintupla da Corte Suprema e com a concordância do Senado adotada por dois terços de seus membros em exercício, em sessão especialmente convocada para tal efeito.

Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação aos ministros de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas” (art. 50, parágrafo 2°); a Câmara dos Deputados pode “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os ministros de Estado” (art. 51).

Não obstante, como assinalam Figueiredo & Limongi (1999:41), observam-se relevantes continuidades institucionais entre o período autoritário e o atual regime democrático no Brasil: “Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram retirados. (...) O Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Poder Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato” (Figueiredo & Limongi, 1999:41)<sup>31</sup>.

A preponderância do Executivo no processo legislativo produz impactos sobre a produção legislativa: “Excluindo os 7% de leis de iniciativa do Poder Judiciário, também decorrentes de prerrogativas constitucionais, o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-constituente” (Figueiredo & Limongi, 1999:51). Vale, no entanto, indagar sobre as conseqüências deste fato no que se refere à capacidade dos parlamentares para fiscalizar e controlar os atos e as omissões dos governantes.

A Constituição do Chile é a que apresenta o menor número de instrumentos de controle parlamentar. Vários dispositivos contidos na Constituição de 1980 praticamente impediam o Senado de fiscalizar o Poder Executivo e permitiam ao presidente dissolver a Câmara dos Deputados. A reforma constitucional de 1989 eliminou esses dispositivos, apesar de manter nas mãos do presidente a prerrogativa de iniciar matérias orçamentárias, bem como de apresentar propostas relacionadas com modificações na estrutura política e administrativa do país, e mudan-

<sup>31</sup> “Embora redefinida e conferindo menores poderes ao presidente, a capacidade de editar medidas provisórias pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis. A Constituição de 1967, em seu art. 58, conferiu ao presidente o poder de editar decretos-leis em casos de “urgência ou relevante interesse público”. De acordo com o texto legal, o decreto-lei entrava em vigor com sua publicação, sendo o prazo de sua apreciação pelo Congresso de 60 dias, findos os quais era automaticamente aprovado por decurso de prazo. Ademais, não se aceitavam emendas, e a rejeição do projeto não invalidava seus efeitos durante o período de sua vigência” (Figueiredo & Limongi, 1999:43). “Tanto as medidas provisórias quanto as leis orçamentárias tramitam pelo Congresso Nacional como uma instância única de deliberação. Ou seja, essas leis não são examinadas sequencialmente pelas casas legislativas” (Figueiredo & Limongi, 1999:49).

ças na organização da administração pública ou nos processos de negociação coletiva. A reforma de 2005 introduziu novas alterações de caráter democratizante. Entre elas, vale mencionar: a extinção dos senadores indicados e vitalícios; a diminuição do mandato presidente, de seis para quatro anos; a diminuição das prerrogativas dos militares, que eram exercidas através do Conselho de Segurança Nacional<sup>32</sup>; as alterações na composição e nas atribuições do Tribunal Constitucional, com vistas a garantir que dispositivos constitucionais que incidam sobre as liberdades individuais possam ser objeto de revisão constitucional. Um novo artigo (oitavo) determina que todos os atos emanados de governantes sejam públicos, bem como seus fundamentos e procedimentos<sup>33</sup>. Foram também instituídas novas garantias no processo penal e novas regras para a decretação de estados de exceção.

No governo Aylwin, importantes mudanças constitucionais conduziram à criação de governos democráticos no plano local e à reforma da Justiça, incluindo o tratamento dos presos políticos e do terrorismo.

A menção mais explícita a mecanismos de responsabilização por controle parlamentar é encontrada no artigo 52 da Constituição chilena, que dispõe que a fiscalização dos atos do governo é atribuição exclusiva da Câmara dos Deputados, que pode solicitar informações ou fazer observações sobre o desempenho do governo e formular acusações contra os governantes, cabendo exclusivamente ao Senado conhecer e julgar as acusações feitas pela Câmara dos Deputados contra os governantes.

## 5. A NORMA E O SEU USUFRUTO: UM BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS

Uma troca de asperezas ocorrida, em 1999, entre lideranças parlamentares, o ministro da Fazenda e o secretário da Receita Federal, no Brasil, a propósito de projeto de reforma tributária, em discussão à época na Câmara dos Deputados, pode servir como um bom ponto de partida para um balanço da natureza das relações entre os poderes Legislativo e Executivo na América Latina.

<sup>32</sup> “Nesse âmbito, a reforma mais relevante é a que restitui a faculdade do presidente da República de remover os comandantes-em-chefe das Forças Armadas e o chefe dos Carabineros, modificação pela qual a Concertação lutou desde o ano do plebiscito que derrotou Pinochet, em 1988”.

FONTE: <http://saberderecho.blogspot.com/2005/08/una-primera-lectura-la-reciente.html>

<sup>33</sup> “No entanto, só uma lei de quórum qualificado poderá estabelecer a reserva ou sigilo daqueles ou destes, quando a publicidade afetar o devido cumprimento das funções dos referidos órgãos, os direitos das pessoas, a segurança da Nação ou o interesse nacional”.

FONTE: <http://saberderecho.blogspot.com/2005/08/una-primera-lectura-la-reciente.html>

Em nota divulgada pela comissão especial da reforma tributária e avalizada pelo então presidente da Câmara, Michel Temer, os deputados se declararam abertos ao debate com as autoridades do Executivo, mas reivindicaram autonomia para legislar. Afirmaram eles que “deputados e senadores, eleitos diretamente pelo povo, têm o direito de decidir qual é a melhor reforma tributária para o país”, e advertiram: “O Congresso é a casa da democracia. Não é marionete da tecnocracia”<sup>34</sup>.

O que motivou essa reação indignada dos legisladores foram as críticas de última hora feitas pelo então Ministério da Fazenda ao projeto do relator Mussa Demes (Partido da Frente Liberal – PFL). Segundo a nota, a partir de março de 1999, quando a comissão fora reinstalada, haviam sido realizadas 78 audiências públicas e mais de 135 reuniões em diversos estados. A comissão recebera mais de 200 propostas de emendas de autoria dos parlamentares, 48 apresentadas pela sociedade civil organizada e quase mil sugestões. Os deputados criticaram a postura do Ministério da Fazenda, afirmando que “um técnico tem a obrigação de prestar subsídios, análises e informações. Ele não tem mandato para legislar — salvo na ditadura”.

O tom esquentado da polêmica foi alimentado pelo então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, que endossou as críticas feitas ao projeto pelo Executivo e garantiu que se a Câmara não o modificasse o Senado o faria, afirmando duvidar que os deputados “tivessem a coragem” de aprovar a matéria sem a revisão exigida pelo governo.

Uma leitura mais apressada dos acontecimentos poderia levar à conclusão de que eles (os acontecimentos) expressariam o vigor das instituições democráticas, na medida em que a Câmara parecia se insurgir contra as tentativas de usurpação, por parte do Executivo, de seu poder de legislar, especialmente em se tratando de matéria constitucional.

Uma reflexão mais detida, porém, certamente seria capaz de ressaltar o fato de que controvérsias dessa natureza certamente são mais prováveis ao sul do Equador, onde o Executivo concentra poderes de agenda e de veto e, conseqüentemente, desenvolve um padrão de interação com o Legislativo que redundava na preponderância legislativa do Executivo e no estabelecimento de limites bastante restritos para o exercício das prerrogativas parlamentares.

O exame dos quadros 2 e 4 permite comprovar que, de fato, a distribuição dos poderes de agenda e de veto entre o Executivo e o Legislativo, nos países estudados, favorece o primeiro, ainda que em graus distintos nos diferentes

<sup>34</sup> Fontes: jornal *O Estado de S. Paulo*, 25/11/1999; *Jornal do Brasil*, 25/11/1999.

países. O país onde esses poderes estão mais concentrados nas mãos do presidente é o Chile, em contraste com a Bolívia, onde o Executivo é mais limitado<sup>35</sup>, seja na capacidade de controlar a agenda pública, seja na de vetar iniciativas do Legislativo. Argentina e Brasil ficam em posições intermediárias, sendo que o Brasil disponibiliza mais recursos para o presidente do que a Argentina.

Por sua vez, no Chile, os instrumentos de controle parlamentar dos atos e das omissões dos governantes são mais restritos do que nos demais países. Basta mencionar que o principal órgão de fiscalização, a *Contraloría General de la República*, tem seu titular nomeado pelo presidente da República, com a anuência da maioria qualificada (três quintos) dos membros em exercício no Senado, para um período de 8 anos, não podendo ser designado para o período seguinte. Ora, se se trata de exercer um controle efetivo, é preciso definir com atenção quem nomeia, quem executa a política, e quem controla. Se o poder que nomeia o responsável pela execução da política é o mesmo que nomeia o fiscalizador dos atos em execução<sup>36</sup>, e se aos outros poderes é vedado o exercício do controle, certamente temos um problema, ou no mínimo um grande risco, relacionado com a efetividade e a legitimidade dos processos de responsabilização dos governantes.

Outro ponto que merece destaque quanto aos poderes conferidos ao presidente chileno é o que se refere à prerrogativa que lhe é outorgada, para convocar plebiscitos, inclusive no que diz respeito à matéria constitucional. Além disso, cabe ao presidente designar os governadores das províncias.

O papel secundário do Poder Legislativo no Chile foi enfatizado por Hudson (1994):

“Durante a administração Aylwin, as relações entre o Executivo e o Congresso foram conduzidas por meio de uma rede informal de comissões bilaterais compostas por ministros e seus altos conselheiros e senadores e deputados da coalizão governamental que trabalhavam na mesma área política. No entanto, essas reuniões se revelaram menos importantes do

<sup>35</sup> O Presidente Evo Morales venceu as eleições de 18 de dezembro de 2006 com 54% dos votos, melhor desempenho de um candidato desde que o país retornou à democracia, em 1982. Recentemente, o Presidente estatizou todo o sistema de petróleo do país gerando uma crise inédita na relação entre este país e alguns estados da América do Sul e da Europa. É possível que haja mudanças profundas no ordenamento institucional da Bolívia. Segundo Evo Morales, o país “precisa de mudanças estruturais, mas muitas vezes quero mudar algo ou propor um projeto novo, mas há leis que me obrigam a esperar meses”. O presidente convocou uma Assembléia Constituinte que será eleita em julho e começará a trabalhar em agosto. Morales afirmou que a Constituinte mudará este panorama e a “história da Bolívia”. (*Folha de S.Paulo*, 14 de maio de 2006).

<sup>36</sup> Ver, a respeito, Pessanha (1999).

que os encontros semanais presididos pelo ministro do Interior com líderes do partido da coalizão CPD, líderes dos partidos CPD na legislatura e os secretários-gerais da presidência e do governo. Nesses encontros semanais, a pauta legislativa era discutida e tomavam-se decisões. Esse padrão de tomada de decisões significou na prática que membros individuais do Congresso e a própria legislatura tinham assumido um papel secundário e pró-forma, seguindo as instruções dos líderes legislativos em suas íntimas negociações com líderes do governo e dos partidos. Tampouco os comitês do Congresso ou membros do Congresso tinham suficiente apoio e habilidade para lidar com os especialistas do ramo executivo nas complexas questões legislativas. Legisladores individuais podiam articular preocupações e fornecer um retorno importante de informações, mas muito cedo no período pós-autoritário a legislatura pareceu desempenhar um papel decididamente secundário”.

Referindo-se aos limites encontrados pelo Legislativo chileno para exercer o controle parlamentar, no contexto da reforma do Estado, Carlos Montes Cisternas, presidente da Câmara dos Deputados em 1999, afirmou: “Primeiro devo dizer que, pelo papel que o Parlamento tem dentro da institucionalidade nacional, a participação de ambas as câmaras me parece fundamental para qualquer processo de modernização. Com relação a qual tem sido o papel real do Parlamento, os limites do controle parlamentar, eu creio que aqui tem havido uma estratégia de modernização, primeiro, não tão explícita; e segundo, muito parcial, muito por partes. Não se elaborou uma estratégia global nem se construiu um consenso político em torno do tema da modernização: há muito mais consenso numa idéia abstrata de modernização do que na estratégia específica com a qual se pretende alcançá-la, e nisso alguma responsabilidade”. Segundo Cisternas, “o Parlamento tem sido responsável na medida em que não provocou em seu interior um debate sobre a questão, e não forçou o Executivo a explicitar sua estratégia. Isto não foi casualidade; foi proposto várias vezes que é necessário fazê-lo, mas me parece que a própria institucionalidade chilena não o permite, por exemplo, através da existência de senadores designados, de um Senado que não é plenamente democrático: ou seja, aqui há uma restrição política ao envolvimento do Parlamento em todos esses processos, em relação ao Executivo”.

Na mesma direção, Enrique Rajevich<sup>37</sup>, do Comitê de Modernização do Estado, afirmou: “o assunto do controle cidadão ou do Parlamento não está

<sup>37</sup> Asesor Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización del Estado. Entrevista realizada em Santiago do Chile, em 22/10/1999.

muito bem desenvolvido, mas muitos de nossos projetos tendem para isso, como os referentes à probidade e transparência, e a idéia de tornar toda a informação mais acessível”. No que se refere aos controles parlamentares, segundo Rajevich, “não tem sido uma prioridade enviar leis de reforma ao Parlamento, onde além disso não há uma consciência geral da importância desses assuntos. Falta obter mais consenso político em torno desse assunto, porque este ainda é um assunto considerado quase suntuário por alguns parlamentares”.

É interessante ressaltar que o Chile, país que, até 2005, havia apresentado iniciativas mais acanhadas quanto à institucionalização de instrumentos de *checks and balances* entre os poderes, dentre os casos estudados, foi, também, o país que mais se desenvolveu no período que antecedeu o autoritarismo militar, época em que apresentava a experiência mais consolidada de democracia representativa. Provavelmente, esse fato constitui parte da explicação dos limites das reformas empreendidas no contexto da redemocratização, dada a relutância dos setores conservadores em complementar e aprofundar a democratização do Estado e da sociedade. Uma evidência disso pode ser encontrada na tentativa empreendida pelo General Pinochet de obter, pela via plebiscitária, outros oito anos de mandato presidencial em 1988. Por outro lado, é sugestivo que em um país onde se procurou mais fortemente institucionalizar o caráter delegativo da democracia, conferindo exclusivamente ao presidente o poder de convocar plebiscitos, a tentativa de utilização desse mecanismo tenha frustrado os objetivos de seus autores, indicando alguma capacidade de sobrevivência da cultura política democrática chilena nos anos de regime autoritário.

No Brasil, como já foi mencionado, o principal poder de agenda à disposição do presidente refere-se ao poder constitucional de decreto que lhe é conferido por meio do instrumento da medida provisória, a qual tem força de lei desde o momento de sua edição. Esse poder tem sido usado em excesso pelos diferentes presidentes brasileiros.

Diante do furor legislativo do Executivo brasileiro, pouco espaço de manobra resta aos legisladores. Muitas vezes, a própria edição das MPs significa a apresentação de um universo de escolhas trágicas para os legisladores, já que “a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. (...) Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. E os congressistas podem ser induzidos a cooperar” (Figueiredo & Limongi, 1999:26).

Se o Executivo, no Brasil, têm recorrido abusivamente aos seus poderes legislativos extraordinários, o Congresso brasileiro, por sua vez, tem dado mostras de vitalidade no que se refere à implementação dos instrumentos que tem à sua disposição, de acordo com o artigo 58 da Constituição da República, que lhe

faculta instalar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. As CPIs têm cumprido um relevante papel no exercício da responsabilização dos governantes, no Brasil. Algumas delas, como a do orçamento, dos bancos, da Previdência, a do narcotráfico e, mais recentemente a dos Correios, tem prestado relevantes serviços à cidadania, apurando irregularidades e atos de corrupção praticados por autoridades e funcionários públicos. Mesmo quando os resultados deixaram a desejar, as CPIs tiveram o mérito de incorporar na agenda pública importantes temas para a cidadania.

Além disso, os parlamentares têm exercido freqüentemente as atribuições constantes do artigo 50 da Constituição, segundo o qual os legisladores podem convocar as autoridades do poder Executivo a comparecer à casa Legislativa para fornecer informações e prestar esclarecimentos. No período compreendido entre a entrada em vigor da Carta constitucional (1988) e novembro de 1999, foram feitas mais de 200 convocações a ministros de Estado. Entre os mais convocados, estão o da Fazenda, o da Economia, Fazenda e Planejamento e o da Justiça<sup>38</sup>.

No mesmo período, no entanto, 562 dos 577 nomes de autoridades submetidos à apreciação do Senado Federal foram aprovados: apenas 5 propostas de nomes foram arquivadas definitivamente, uma foi prejudicada, 7 foram retiradas pelo autor e 2 encontram-se em tramitação<sup>39</sup>. Entre os nomes, 302 (dos 311 apresentados) foram aprovados para o cargo de embaixador; 85 (dos 89 apresentados) para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União (TCU); e 43 (todos apresentados) indicados para o cargo de funcionário do Banco Central. Esses dados são expressivos para demonstrar as facilidades de que goza o Executivo para nomear, inclusive aqueles encarregados de fiscalizá-lo, como é o caso dos ministros do TCU<sup>40</sup>.

Finalmente, resta mencionar a experiência mais relevante de controle parlamentar ocorrida no Brasil, referente ao processo de *impeachment* do presidente da República, Fernando Collor de Melo, por crime de responsabilidade (artigo 52 da Constituição da República). Iniciado em setembro de 1992, por iniciativa da Câmara dos Deputados, o processo foi encaminhado ao Senado Federal para apreciação e posterior consideração. O *impeachment* foi aprovado em dezembro de 1992 e Collor, afastado, assumindo, em seu lugar, o vice-presidente Itamar Franco.

<sup>38</sup> Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal, serviço de Apoio Técnico, Brasil, novembro de 1999.

<sup>39</sup> Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal, serviço de Apoio Técnico, Brasil, novembro de 1999.

<sup>40</sup> Ver, a respeito, interessante trabalho apresentado por Charles Pessanha na Reunião Anual da ANPOCS, de 1999, no Grupo de Trabalho "Instituições Políticas".

Na Argentina, as experiências de Alfonsín e de Menem<sup>41</sup> (1º governo), no período que antecedeu a entrada em vigor da Constituição de 1994, são também expressivas da utilização dos poderes de agenda e de veto presidenciais, embora em menores proporções do que as verificadas no Brasil. Alfonsín emitiu dez decretos de necessidade e urgência, no período compreendido entre dezembro de 1983 e julho de 1989, “aduzindo razões vinculadas à emergência econômica, à crise financeira e à reforma do estado (o mais conhecido é, sem dúvida, o correspondente ao Plano Austral)” (Palermo, 1996:193). Alfonsín usou, também, os poderes de veto, emitindo 12 vetos parciais.

Menem editou, durante seu primeiro mandato, 308 decretos de necessidade e urgência e emitiu 38 vetos parciais (Palermo, 1996:193). O incremento do número de decretos e de vetos pode ser atribuído, segundo Palermo, “à maior tolerância societária ao decisionismo em que se desenvolveu a gestão menemista” (1996:193), dada a crise econômica e política que marcou o início do governo Menem, e a magnitude das reformas empreendidas a partir de 1989. Como assinalou o próprio ministro Cavallo: “(...) sem os decretos de necessidade e urgência não teria sido possível instrumentar mais de 20% da reforma econômica” (Palermo, 1996:194).

A inclusão na Constituição da Argentina de 1994 do dispositivo relativo ao poder constitucional de decreto do presidente (artigo 99), reiterou a capacidade de iniciativa legislativa extraordinária do Executivo. Esse fato, somado à prerrogativa de vetar parcial ou totalmente os projetos de lei a ele encaminhados para promulgação (artigo 83), conferiu ao presidente amplos poderes legislativos, afetando negativamente a possibilidade do exercício dos mecanismos de *checks and balances* por meio do Parlamento.

Deste então, houve várias tentativas dos legisladores argentinos de ampliar suas capacidades de fiscalizar os atos e omissos do Poder Executivo. Dentre elas merece destaque o projeto relativo à criação e à regulamentação da Comissão Bicameral Permanente, com o objetivo de controlar os decretos de necessidade e urgência, os decretos sancionados por delegação legislativa e as leis promulgadas em forma parcial. A leitura do texto do projeto deixa clara a intenção do legislador de subsidiar, com os trabalhos da referida comissão, a apreciação em plenário dos decretos e dos vetos parciais emitidos pelo presidente<sup>42</sup>.

Vale mencionar que muitas das iniciativas de regulamentação e aperfeiço-

<sup>41</sup> Infelizmente não dispomos de informações sobre a utilização dos decretos de necessidade e urgência por Menem, em seu segundo mandato.

<sup>42</sup> Fonte: <http://www.proyectos.senado.gov.ar/web/owa/jr>, novembro de 1999.

amento dos mecanismos de controle parlamentar mostraram-se infrutíferas, resultando em projetos rejeitados pelo próprio Legislativo ou que caducaram, o que sugere pouca disposição dos próprios parlamentares em criar as condições requeridas para o exercício efetivo da responsabilização dos governantes.

## 6. INTERAÇÕES ENTRE DUAS FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO: CONTROLE PARLAMENTAR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As democracias que temos são imperfeitas e insuficientes. Imperfeitas, porque muitas vezes os mecanismos por meio dos quais é constituída a representação distorcem e violam a vontade dos cidadãos, produzindo uma disjunção entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar (Lima Jr., 1997). Insuficientes, porque estão assentadas fundamentalmente nos mecanismos clássicos de representação política, centrados nas eleições, e porque oferecem poucas oportunidades para o exercício da cidadania democrática nos interstícios eleitorais e para a consecução dos graus de *responsiveness* e de *accountability* requeridos pela ordem democrática contemporânea.

A teoria da poliarquia informa que “as condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia no mundo real” (Dahl, 1989:68) abarcam dois estágios: o eleitoral e aquele entre as eleições (Dahl, 1989:84-85). O processo eleitoral é claramente insuficiente para garantir a observação das condições da poliarquia, especialmente daquela relativa ao direito de vocalização de preferências (condição 4) e daquela referida à democratização da informação (condição 5). “Portanto, a ampliação do grau de ‘poliarquização’ de uma sociedade depende ademais do aperfeiçoamento dos mecanismos clássicos de representação política, da capacidade de inovação institucional que permita o efetivo funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais, permitindo que os instrumentos de representação se acoplem a outras formas institucionalizadas de participação política que ofereçam aos cidadãos condições para inserir na agenda política alternativas que correspondam à expressão de suas preferências e, ao mesmo tempo, maior controle público do exercício do poder” (Lima Jr. & Anastasia, 1999).

Passos interessantes nessa direção têm sido dados no contexto da institucionalização das democracias latino-americanas. Vale mencionar a inclusão, em alguns textos constitucionais, de dispositivos que facultam aos cidadãos a iniciativa legislativa — artigo 39 da Constituição argentina; artigo 14 da Constituição brasileira; e, artigo 4 da Constituição boliviana — e aos parlamentares a realização de consultas populares (Argentina), plebiscitos e referendos (Brasil) e referendos (Bolívia).

Além disso, nos regimentos internos (R.Is.) dos Paramentos estudados constam artigos que explicitamente definem como atribuições das comissões permanentes a interação com os cidadãos: segundo o artigo 49 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados boliviana, cada comissão destinará uma de suas sessões semanais para a realização de audiências públicas, nas quais os cidadãos ou representantes de instituições possam apresentar reivindicações em torno de assuntos legislativos, de fiscalização ou de gestão. Na mesma direção, reza o artigo 218 do R.I. da Câmara dos Deputados chilena que as comissões, em coordenação com a Mesa, deverão realizar jornadas temáticas — duas dentro de cada período legislativo — com o objetivo de interagir com os cidadãos e discutir temas de seu interesse. No Brasil, é facultado às comissões da Câmara dos Deputados realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (artigo 24, R.I.). Além disso, vale ressaltar que desde 2001 a Câmara dos Deputados criou outro importante mecanismo para facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa: a Comissão de Participação Legislativa. Da mesma forma, o Senado Federal conta, atualmente, com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Tais comissões têm o objetivo de ampliar o acesso dos cidadãos ao Poder Legislativo, incrementando as possibilidades de controle público e de inclusão de demandas da sociedade. Também algumas Câmaras Municipais e Assembléias Legislativas tiveram a iniciativa de criar comissões deste tipo. A Constituição brasileira dispõe, ainda, no título relativo à Ordem Social, que, nas áreas de saúde, de assistência social e educação, as ações e os serviços públicos deverão ser organizados tendo como uma de suas diretrizes a participação dos cidadãos; dispositivos que foram posteriormente regulamentados, no âmbito das respectivas leis orgânicas, por meio da instituição dos *Conselhos Deliberativos e Paritários*, compostos por membros da sociedade civil e do Estado, responsáveis pela formulação das políticas e controle de sua execução.

Iniciativas como essas são importantes porque facultam o funcionamento da democracia e o exercício da cidadania, no período entre as eleições e na arena parlamentar. Por meio de mecanismos desse tipo, os cidadãos podem vocalizar suas preferências perante seus representantes e monitorar os trabalhos legislativos. Ademais, esses instrumentos facultam a troca e a disponibilização de informações, diminuindo a assimetria informacional entre representantes e representados, e ampliam a possibilidade do exercício do controle público dos governantes pelos cidadãos.

A título de ilustração vale mencionar a Assembléia Legislativa de Minas Gerais, um dos estados brasileiros que tem desenvolvido, desde o final da década de 1980, uma interessante experiência de inovação institucional por meio da organização de formas institucionalizadas de interlocução com a sociedade civil,

que constituem canais de comunicação entre os processos de participação e de representação políticas. Por intermédio da participação em Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Ciclos de Debates e Audiências Públicas Regionais e Municipais, os segmentos organizados da sociedade civil expressam suas preferências e hierarquias de preferências, explicitam suas divergências e organizam um consenso, via deliberação política, que informa a produção legislativa nos temas em discussão. Esses novos *loci* de interação política facultam aos cidadãos (*principals*) acordarem entre si o que desejam que os agentes façam e, ao mesmo tempo, permitem-lhes informar, observar e fiscalizar suas ações (Anastasia, 1998).

Iniciativas como essa, no entanto, são ainda bastante esparsas e pouco consolidadas. As sociedades latino-americanas têm um longo caminho a percorrer no sentido da construção de uma ordem política mais responsiva e mais responsável perante os cidadãos. Retornando às proposições que sustentaram a análise empreendida neste capítulo, vale recordar que o grau de *accountability* da ordem política relaciona-se com a distribuição dos poderes de agenda e de veto e dos recursos de informação entre os atores. Se o objetivo é incrementar o controle parlamentar sobre os atos e as omissões dos governantes, existem procedimentos que devem ser evitados e outros que devem ser institucionalizados ou reforçados:

- Em primeiro lugar, deve-se evitar a concentração dos poderes de agenda nas mãos do Poder Executivo. Especial atenção deve ser dada aos mecanismos que conferem poderes legislativos ao presidente, os quais deveriam restringir-se às situações excepcionais e, ademais, deveriam ser limitados no tempo. Seria desejável, também, ampliar os instrumentos de fiscalização e controle pelo Legislativo da legislação de autoria do Executivo<sup>43</sup>.
- Em segundo lugar, há que se propor uma engenharia institucional que distribua de forma equilibrada os poderes de agenda e de veto entre os atores, evitando, por exemplo, que o poder que nomeia o executor da política pública seja o mesmo poder que nomeia o agente fiscalizador de sua execução; ou que o presidente acumule em suas mãos poder de decreto e de veto, o que dificulta e, no limite, inviabiliza o controle parlamentar sobre seus atos.
- Em terceiro lugar, é necessário democratizar os recursos de informação, disponibilizando-os para os cidadãos, líderes de coalizão<sup>44</sup> e legisladores<sup>45</sup>,

<sup>43</sup> Iniciativas nesta direção encontram-se, atualmente, em discussão no âmbito dos Legislativos no Brasil e da Argentina.

<sup>44</sup> O conceito de líderes de coalizão encontra-se em Arnold (1990).

<sup>45</sup> No que se refere ao Poder Legislativo, a democratização dos recursos de informação pode ser obtida por meio do incremento das características do modelo informacional de organização legislativa (Krehbiel, 1990).

de forma a permitir o monitoramento constante das ações dos governantes e a facultar o exercício da *responsabilidade política estendida* proposta por Stark e Brust (1998).

- Em quarto lugar, é fundamental construir instrumentos institucionais que garantam às oposições o adequado cumprimento de seu papel de agentes alternativos dos cidadãos (Arnold, 1990), por meio da inscrição de suas preferências na agenda pública e da fiscalização e publicização dos atos dos governantes<sup>46</sup>; alternativamente, aos dispositivos constitucionais e regimentais que favorecem a formação de coalizões majoritárias de governo e que concentram poderes legislativos nas mãos das lideranças parlamentares inibem a atuação e a força das oposições e, conseqüentemente, sua capacidade de monitorar e controlar as escolhas e o desempenho das autoridades e dos funcionários públicos.
- Em quinto lugar, devem ser reforçadas as iniciativas de descentralização política entre os níveis nacional e subnacionais de governo, já que a maior proximidade entre as administrações locais e os cidadãos faculta, na presença de instituições políticas adequadas, o incremento da responsabilização dos governantes.
- Finalmente, é necessário criar novas instituições que possibilitem o funcionamento da democracia nos interstícios eleitorais, acoplando-se aos mecanismos clássicos da representação política outras formas institucionalizadas de participação dos cidadãos.

Uma avaliação da reforma do Estado na América Latina, da perspectiva do aperfeiçoamento e aprofundamento dos instrumentos de responsabilização dos governantes, sugere que, em que pese as iniciativas de institucionalização de mecanismos de controle parlamentar, os presidentes dos países estudados ainda concentram muitos poderes de agenda e de veto, sobretudo no que se refere ao poder constitucional de decreto que tem sido utilizado, especialmente no Brasil, de forma recorrente. Ademais, o fato de que em alguns países, com destaque para o Chile, os controladores são nomeados por aqueles a quem supostamente devem controlar — e que os legisladores não dispõem de mecanismos para “vigiar os vigilantes” — afeta negativamente o exercício de fiscalização das escolhas, atos e omissões dos governantes.

Essas constatações são preocupantes, especialmente no contexto em que

<sup>46</sup> Valer ressaltar o caso argentino, no qual o Auditor Geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de legisladores no Congresso.

se procura a implementação de experiências de flexibilização dos controles internos da burocracia pública, de acordo com o paradigma da “nova gestão pública” e no qual a sociedade civil não se encontra, ainda, suficientemente organizada para fazer valer seus direitos de cidadania. Como já foi dito, mas não custa repetir, a busca da eficiência não pode se dar em detrimento da responsabilidade dos governantes. O desafio com que se defrontam nossas sociedades é o de combinar autoridade e responsabilidade, em um círculo virtuoso cujo ponto de chegada seja a democracia.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. (1988) “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol 31, nº 1, pp. 5-34.

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998) *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes P. (1998) “Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro”. *Pesquisas, Adenauer*, nº 12.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996) “Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil”. *Dados*, vol. 39, nº 2, pp. 213-34.

ANASTASIA, Fátima. (1998) *Mudança institucional e democracia: a experiência da assembléia legislativa de Minas Gerais*. Inédito.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano (2004) *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo, Editora UNESP.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.). (1998) *Processo de governo no Município e no Estado*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

ARNOLD, R. Douglas. (1990) *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.

BOBBIO, Norberto. (1986) *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo, Paz e Terra.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (1999) “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”. In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew. (1998) “Poder executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37, pp. 149-84.

CARNEIRO, Ricardo. (1999) “Reforma do Estado: o difícil desafio de uma transição dual”. *FJP/EG Caderno de Textos*, nº 1, pp. 1-11.

CONSTABLE, Pamela e VALENZUELA, Arturo. (1990) “Democracy restored”. *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 2.

COUTO, Cláudio G. (1998) “A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. *Dados*, vol. 41, nº 1, pp. 51-86.

COX, Gary. (1987) “Electoral equilibrium under alternative voting institutions”. *Journal of Political Science*, nº. 31, pp. 82-108.

DAHL, Robert A. (1989) *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

DAHL, Robert A. (1997) *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

DINIZ Eli. (1995) “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 385-415.

DOWNS, Anthony. (1957) *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row.

FEREJOHN, John. (1997) “Accountability and authority: toward a theory of political accountability. Mimeo.

FEREJOHN, John. (1997) *Crise, reforma do estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1994) “O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente”. *Novos Estudos/CEBRAP*, nº 38, pp. 24-37.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995) “Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1996) “Presidencialismo e apoio partidário no Congresso”. *Monitor Público*, nº 8, pp. 27-36.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1997) “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos/CEBRAP*, nº 47, pp. 127-54.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FRICKEY, Philip P. (1992), “Constitutional structure, public choice and public law”. *International Review of Law and Economics*, nº 12, pp. 163-5.

GLADE, Willian. (1999) “A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina”. In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. (1985) *O federalista*. São Paulo, Abril Cultural.

HAMMOND, Thomas H. e MILLER, Gary J. (1987) “The core of the constitution”. *American Political Science Review*, nº 81, pp. 1155-74.

HOROWITZ, Donald. (1990) “Comparing democratic systems”. *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 4.

HOSKIN, Gary. (1997) “Democratization in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 32, nº. 3, pp. 209-23.

HUBER, John D. e POWELL, Jr. G. Bingham. (1994) “Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy”. *World Politics*, nº 46, pp. 291-326.

- HUDSON, Rex A. (ed.). (1994) *Chile: a country study*. Federal Research Division U.S., Library of Congress.
- KETTL, Donald F. (1999) “A revolução global: reforma da administração do setor público”. In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- KEY Jr., V.O. (1964) *Politics, parties and pressure groups*. New York, Crowell.
- KLATT, Hartmut. (1993) “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”. *Contribuciones, Adenauer*, no. 4, pp. 7-61.
- KREHBIEL, Keith. (1991) *Information and legislative organization*. Ann Arbor, The University of Chicago Press.
- LEVMORE, Saul. (1992) “Bicameralism: when are two decisions better than one?”. *International Review of Law and Economics*, n° 12, pp. 145-62.
- LIJPHART, Arend. (1984) *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*. New Haven, Yale University Press.
- LIJPHART, Arend. (1999) *Democracies II: forms of government and government performance in thirty-six countries*. New Haven and London, Yale University Press.
- LIMA, Jr., Olavo Brasil de. (1997) *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LIMA, Jr., Olavo Brasil de; ANASTASIA, Fátima. (1999) “A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação”. *Teoria e Sociedade*, n° 4.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina C. (1995) “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, vol. 38, n° 3, pp. 497-525.
- LINZ, Juan. (1990) “The perils of presidentialism”. *Journal of Democracy*, n° 1, pp. 51-69.
- LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (eds.). (1994) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott. (1993) "Presidentialism, multipartidarism and democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.

MAINWARING, Scott. (1997) "Multipartism, robust federalism and presidentialism". In: MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. (1997) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MANIN, Bernard. (1995) "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, pp. 5-34.

MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. (2005) "A Reforma da Previdência em dois tempos". In: *DADOS*, volume 48, no. 2, pp. 301-332.

MELO, Marcus André. (1997) "O jogo das regras: a política da Reforma Constitucional de 1993/96". *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 33, pp. 63-85.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1999) *Sistemas eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

O'DONELL, Guillermo. (1994) "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 41.

OXHORN, Philip. (1999) "Recent research on Chile: The challenge of understanding 'success'". *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 1, pp. 255-71.

PALERMO, Vicente. (1996) "Reformas estructurales y régimen político: Argentina, 1989-1994". In: Eli Diniz (org.), *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ.

PALERMO, Vicente. (1998) "Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil". *Lua Nova*, nº 45, pp. 13-85.

PIERSON, Paul. (1996) "The new politics of the welfare state". *World Politics*, nº 48.

PALERMO, Vicente. e WEAVER, Kent. (1993) "Imposing losses in pension policy". In: WEAVER, Kent e ROCKMAN, B.A. (eds.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, The Brookings Institution.

- PESSANHA, Charles. (1999) “Medida por medida”. *Insight/Inteligência*, nov./dez./jan., pp. 38-49.
- PITKIN, Hanna F. (1967) *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1991) *Democracy and the market: political and economics reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995) *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996a) “Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 32, pp. 18-40.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998) “O Estado e o cidadão”. Artigo apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e reforma do Estado”, São Paulo, Brasil, 26-28 de março.
- PRZEWORSKI, Adam. (1999) “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”, In: L.C. Bresser-Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- PRZEWORSKI, Adam., STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (eds.). (1999) *Democracy, accountability, and representation*. New York, Cambridge University Press.
- RIKER, William H. (1992) “The justification of bicameralism”. *International Political Science Review*, nº 13, pp. 101-16.
- RIKER, William H. (1992a) “The merits of bicameralism”. *International Review of Law and Economics*, nº 12, pp. 166-8.
- SANTOS, Fabiano G. M. (1995) “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963”. *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 459-96.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. (1997) “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente”. *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 335-76.

SARTORI, Giovanni. (1976) *Parties and party systems*. New York, Cambridge University Press.

SARTORI, Giovanni. (1994) *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo, Ática.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (eds.). (1995) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

SHUGART, Matthew e CAREY, John M. (1992) *Presidents and assemblies*. New York, Cambridge University Press.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. (1998) “*Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo*”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36, pp. 13-39.

STOKES, Susan C. (1997) “Democratic accountability and policy change: economic policy in Fujimori’s Peru”. *Comparative Politics*, vol. 29, nº 2, pp. 209-26.

STROM, Kaare. (2000) “Delegation and accountability in parliamentary democracies”. *European Journal of Political Research*, (forthcoming).

STROM, Kaare.e AMORIM NETO, Otávio. (1999) “Duverger revisited: presidential power in european parliamentary democracies”. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton Towers, September 2-5, 1999.

TAVARES, José Antônio Giusti e ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). (1998) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

TSEBELIS, George. (1990) *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley/Los Angeles, The University of California Press.

TSEBELIS, George. (1997) “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº. 34, pp. 89-117.

WILLIS, Eliza; GARMAN, Christopher da C.B. e HAGGARD, Stephan. (1999) “The politics of the decentralization in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 1, pp. 7-56.

## JORNAIS

*Folha de S.Paulo*: 17/09/1999; 07/10/1999;

*Jornal do Brasil*: 23/08/1999; 02/12/1999;

*Estado de Minas*: 13/12/1999.

## FONTES PRIMÁRIAS

### ARGENTINA

Base de Dados Políticos de las Américas, disponível no *site* [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

### BOLÍVIA

Base de Dados Políticos de las Américas, disponível no *site* [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

Constitucion Politica del Estado (concordada em 6 de febrero de 1995)

Ley de Participacion Popular (Ley nº 1.551).

### BRASIL

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, com as Emendas Constitucionais promulgadas até 1999, disponível no *site* [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Regimento Interno do Senado Federal, com as alterações consolidadas até 1998; as resoluções conexas, os pareceres conexas e as leis e decretos legislativos, disponíveis no *site* [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989).

### CHILE

Base de Dados Políticos de las Américas, disponível no *site* [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

Constituição política do Chile de 1980, com reformas de 1997.

Lei Orgânica Constitucional do Congresso.

Regulamento Interno do Senado do Chile.

Regulamento Interno da Câmara dos Deputados do Chile.

# RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE DE RESULTADOS

Mario Mora Quirós

A responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública não deve ser abordada como um fim em si, mas como parte integral da estratégia projetada para promover a reforma e a modernização do Estado.

A esse respeito, a experiência internacional confirma que este mecanismo de responsabilização é efetivo desde que exista uma definição política clara do papel do Estado e de suas instituições, como referência para reconstruir uma institucionalidade democrática estratégica e moderna que seja condizente não apenas com as exigências da economia global mas também com as aspirações sociais de longo prazo.

Se as políticas e os programas para apoiar a transformação do Estado carecem de sentido estratégico, e não se sustentam em uma visão de conjunto e de longo prazo, será praticamente impossível desencadear um processo de responsabilização pelos resultados que se mostre sustentável e efetivo, tanto para a sociedade como para o governo. De fato, não faz sentido dedicar tempo e recursos à avaliação de instituições públicas cuja ação — traduzida em programas e projetos — não corresponde nem às prioridades do desenvolvimento nacional nem às demandas da sociedade. Da mesma maneira, seria estéril centrar a atenção no desenho e na implementação de instrumentos conceitualmente rigorosos e sofisticados, mas sem avançar simultaneamente no desenvolvimento de uma cultura pública capaz de assimilar as mudanças e garantir sua institucionalização.

O desafio de promover a eficiência pública não pode se reduzir a um problema estritamente gerencial e administrativista, muito menos recorrer à responsabilização pelos resultados como uma solução mágica e meramente instrumental. Ou seja, a transformação do Estado como um processo integral que procure níveis crescentes de eficiência faz sentido somente se as ações executadas conduzirem a um maior bem-estar social, refletido em melhorias sustentadas na qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades.

A experiência internacional revela que a prestação de contas constitui

uma ferramenta poderosa para apoiar o surgimento de um Estado moderno, eficiente e flexível, desde que os programas de responsabilização estejam articulados com os demais processos que determinam uma gestão pública integral. Sua implementação pressupõe vontade política para incentivar reformas múltiplas e simultâneas voltadas para modernizar o processo orçamentário, os sistemas de controle interno e externo, assim como a administração geral dos recursos públicos (humanos, físicos e financeiros). Pressupõe também o desafio de redefinir o papel e as responsabilidades de todas as entidades que intervêm na atribuição, na execução, no controle e na avaliação dos recursos públicos, assim como fortalecer os mecanismos que permitem a participação social na fiscalização e no controle da ação governamental.

Em síntese, um processo de responsabilização pelos resultados exige uma mudança de atitude dos governantes, dos partidos políticos, dos diretores, dos funcionários públicos e dos usuários. Significa transformar a cultura pública e política, mudando a forma de pensar, de atuar e de realizar.

Essas considerações gerais sugerem que o potencial transformador da responsabilização pelos resultados reside precisamente em sua capacidade de induzir mudanças no processo de tomada de decisões, gerando pressões para abandonar o modelo de gestão pública tradicional, centrado na administração dos recursos e na execução de atividades, e avançar para um modelo renovado, orientado pelos resultados e pela satisfação dos usuários.

O presente capítulo inclui uma breve reflexão sobre as condições requeridas para incentivar um processo de responsabilização pelos resultados efetivos, que contribuam para a modernização do Estado na América Latina.

## 1. CONCEITOS BÁSICOS E CONDIÇÕES PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO

A responsabilização pelos resultados na administração pública sustenta-se na avaliação *ex post* das políticas e dos programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos. Pressupõe a confrontação entre as metas estabelecidas (compromissos adquiridos) e os resultados finalmente obtidos (realizações), de maneira tal que o grau de consistência entre “metas” e “resultados” gere a informação requerida para aproximar o nível de desempenho do governo e dos governantes.

Embora, em princípio, a responsabilização pelos resultados pareça ser uma

tarefa simples, na realidade trata-se de um processo complexo e de longo prazo, cuja consolidação requer decisão política e o apoio de sucessivos governos.

Em todos os regimes democráticos — se bem que com diferenças de grau — a ordem jurídica estabelece a obrigação dos governos de prestar contas perante a sociedade, tanto pelo uso dos recursos públicos como pelos resultados obtidos durante sua gestão. Para os indivíduos e as comunidades que depositam no governo eleito a confiança e o poder para conduzir o desenvolvimento da nação, a responsabilização pelos resultados significa o direito da sociedade de pedir uma prestação de contas e de exigir de seus governantes o cumprimento das suas promessas.

Esse valor supremo da democracia adverte que o exercício do poder pela maioria não pode limitar-se ao dia das eleições presidenciais, mas se estende ao longo de todo o mandato governamental. Nesse sentido, a responsabilização pelos resultados constitui um meio de resgatar e fortalecer o caráter democrático das instituições públicas, à medida que cria espaços para promover a participação social no controle e na fiscalização do governo. A capacidade deste para desenhar e executar políticas eficazes, assim como para satisfazer de forma oportuna e eficiente as demandas sociais, constitui, então, o motor que impulsiona o aperfeiçoamento e a legitimidade do sistema democrático. Nessa perspectiva, a responsabilização pelos resultados incorpora a participação social como um meio para o aperfeiçoamento da democracia representativa.

### **Apoio ao mais alto nível político**

Para promover a responsabilização pelos resultados requer-se vontade e decisão do mais alto nível político, já que a coordenação e condução do processo corresponde ao Poder Executivo. Ou seja, embora o governo deva prestar contas perante a sociedade, é o próprio governo o principal agente do processo de responsabilização, considerando que cabe a ele desenvolver o contexto legal e institucional requerido para a sua implementação. A responsabilização por resultados é colocada em prática de cima para baixo, criando uma cadeia de responsabilidades — efeito cascata — que envolve governantes, diretores, gerentes e funcionários públicos.

Outros agentes de controle, como o Congresso e a sociedade civil, incorporam-se pela sua própria perspectiva, e sua função principal é garantir a transparência e legitimidade da prestação de contas feita pelo governo, assim como pressionar por melhorias permanentes no nível de desempenho público. A avaliação *ex post* e a medição do desempenho que dá sustento à responsabilização

pelos resultados são realizadas sob a coordenação de funcionários públicos e escritórios especializados<sup>1</sup>.

## Principais obstáculos

O apoio político constitui uma condição necessária, porém não suficiente. Usualmente, o início de um processo de responsabilização pelos resultados deve enfrentar três problemas relacionados, os quais são internalizados de maneira diferente dependendo das características do contexto institucional e do nível de desenvolvimento do sistema democrático:

- A presença de um modelo de gestão pública baseado em uma oferta institucional rígida e na reprodução automática do orçamento, em que o governo e os órgãos públicos centram sua atenção na administração dos recursos, na realização de atividades e no controle da legalidade; e não nos resultados, na satisfação dos usuários e na eficiência.
- Os governos normalmente não contam com instrumentos para dar seqüência e avaliar as políticas e os programas públicos, situação que limita as possibilidades de promover um processo de responsabilização transparente e sistemático, baseado em informação confiável e oportuna.
- A sociedade também não conta com mecanismos legais ou administrativos para exigir do governo resultados concretos e o cumprimento das suas promessas, de tal modo que os cidadãos e as comunidades ficam indefesos e sujeitos à boa vontade dos governos.

A situação descrita anteriormente torna-se ainda mais complexa nas sociedades com um sistema democrático frágil, um desenvolvimento institucional fragmentado e uma cultura política muito pobre. Nesses casos, é comum que os partidos políticos se apresentem nas campanhas eleitorais com programas de governo de caráter clientelista, pois a luta para vencer as eleições os leva a propor estratégias e programas superdimensionados, utilizando como bandeira a política social e a luta contra a pobreza. No entanto, uma vez que vencem as eleições e assumem o poder, os governantes mudam de discurso e de estratégia, esquecem as promessas feitas e os compromissos assumidos, e adotam uma posição cautelosa, condizentes com as tendências da economia mundial,

<sup>1</sup> A função de avaliação e os escritórios responsáveis, não importa o grau de descentralização do sistema adotado, devem estar integrados à esfera política superior e ter acesso à informação relevante sobre a estratégia de desenvolvimento e às políticas nacionais e setoriais. Além disso, devem estar conformadas por equipes multidisciplinares, com profissionais altamente qualificados que tenham visão de conjunto a longo prazo e capacidade analítica sobre a realidade do país, do governo e da sociedade.

em um esforço para recuperar credibilidade diante da comunidade internacional<sup>2</sup>.

O abandono das promessas feitas durante a campanha eleitoral constitui-se uma fraude para os indivíduos e as comunidades, situação que provoca a perda de credibilidade e legitimidade dos governos e dos partidos políticos, causa erosão no caráter democrático e na transparência dos processos políticos e reduz a governabilidade, ao anular a capacidade do governo de conseguir acordos entre os diversos setores sociais.

## A prestação de contas tradicional não é democrática

Tradicionalmente, a prestação de contas realizada pelos governos — quando é realizada — limita-se, na maioria dos casos, a um ato político — muito mais publicitário —, no qual apresentam um relatório geral que inclui a descrição das atividades realizadas durante o ano, sem um fio condutor que as integre e dê sentido estratégico à atuação governamental.

É uma responsabilização do tipo *memória anual*, na qual o governo menciona as políticas, os programas, suas boas intenções e uma lista interminável de “aparentes realizações”, mas sem fazer referência aos resultados concretos associados às atividades programadas e aos recursos alocados. A possibilidade de haver uma confrontação entre metas e resultados é remota, já que a participação social na análise e reflexão sobre o trabalho realizado pelo governo é limitada ou nula. Nesse contexto, a responsabilização pelos resultados não é nem democrática nem transparente, considerando que prestar contas não implica indicar o que o governo fez ou conseguiu fazer, mas sim evidenciar em que medida foi capaz ou não de cumprir os compromissos assumidos e as metas propostas.

Diante desse quadro, convém perguntar: quais são as condições requeridas para impulsionar um processo de responsabilização pelos resultados que contribua com o fortalecimento da institucionalidade democrática? A esta questão é claro que a resposta implica incorporar tanto a visão da sociedade como a do governo, para evitar que a responsabilização converta-se em um ato unilateral e formal controlado pelo governo e pelos órgãos públicos. De fato, a sociedade requer resultados concretos que atendam às suas necessidades, enquanto cabe

<sup>2</sup> Essas práticas, além de criar incerteza entre os agentes econômicos a curto prazo, contribuem para provocar erosão na institucionalidade democrática e na legitimidade dos processos políticos. As abstenções e o desencanto da cidadania diante da política e dos políticos, mais que um mecanismo de veto diante do governo empossado, converteu-se num meio para legitimar os interesses específicos de grupos econômicos fortes e reduzidos, os quais terminam decidindo o destino das grandes maiorias.

ao governo gerar esses resultados para ganhar legitimidade e credibilidade diante dos diversos setores sociais e melhorar sua capacidade para governar.

## **Criando as condições para uma gestão pública baseada na responsabilização pelos resultados**

Na perspectiva do governo, a responsabilização pelos resultados não pode limitar-se ao desenvolvimento de instrumentos para medir o desempenho público. O desafio fundamental consiste em abandonar o modelo tradicional centrado na administração dos recursos públicos e substituí-lo por um modelo orientado para a satisfação dos usuários. Para tanto, é preciso transformar e modernizar o processo orçamentário em todas as suas etapas: programação, execução, controle e avaliação.

Entretanto, não é impossível implementar um programa de responsabilização pelos resultados sem uma reforma prévia do sistema orçamentário. Por outro lado, como se pode deduzir da análise das experiências regionais e internacionais, a predominância de um sistema orçamentário rígido acaba tornando-se um lastro pesado que impede o cumprimento dos objetivos dos programas e das metas acertadas. Também corre-se o risco de os instrumentos de avaliação do desempenho converterem-se em exercícios acadêmicos, talvez conceitualmente rigorosos, mas sem capacidade real para melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos.

Como política de Estado, a responsabilização pelos resultados pressupõe a consolidação gradual de um modelo de gestão pública flexível e criativo, que outorgue aos responsáveis pelos programas maior liberdade para tomar decisões e administrar os recursos, assim como maior responsabilidade pessoal pelos resultados obtidos. A avaliação é incorporada como um instrumento de gerência pública ao longo de todo o processo de gestão, mas o objetivo final da responsabilização é melhorar o desempenho público e não a avaliação *ex post* como um fim em si mesmo.

Para avançar nessa direção, é preciso criar um ambiente propício que garanta a integração dinâmica de três processos que determinam o surgimento de uma cultura pública orientada pelos resultados: *a programação*, para assegurar que a alocação dos recursos seja consistente com as prioridades nacionais e as demandas sociais; *a execução*, por meio da fixação de metas, do acompanhamento dos programas e do estabelecimento de controles seletivos para orientar a tomada de decisões; e *a avaliação*, como condição necessária para medir o desempenho público em função dos resultados e colocar em prática a prestação de contas.

Embora a articulação desses processos sugira a simples realização de uma seqüência lógica de atividades inter-relacionadas, na realidade oculta uma transformação política complexa que leva a redefinir as relações Estado-sociedade. A responsabilização pelos resultados pode ser interpretada como uma arma de *dois gumes*, no sentido de que deixa descoberto os acertos e desacertos do governo, evidencia as virtudes e fraquezas dos programas e proporciona informação sobre a eficiência e eficácia com que foram utilizados os recursos públicos.

Paradoxalmente, nessa aparente contradição reside o seu potencial transformador, ou seja, a sua capacidade de tirar a gestão pública da clandestinidade, de tornar mais transparente o processo de tomada de decisões, de dar visibilidade àqueles que tomam essas decisões e são responsáveis pelos resultados, assim como de gerar informação relevante para que a sociedade possa avaliar o desempenho do governo e dos seus governantes. Em alguma medida, a responsabilização pelos resultados constitui um sinal de maturidade política, que indica o nível de desenvolvimento institucional e o grau de aperfeiçoamento do sistema democrático.

### **Programação vinculada ao orçamento e aos resultados: base de uma responsabilização efetiva**

O êxito da responsabilização pelos resultados inicia-se durante a etapa de programação orçamentária. Nela são estabelecidas as prioridades, desenham-se as políticas e os programas, são fixadas as metas e atribuídos os recursos correspondentes para o seu financiamento. Para impulsionar uma prestação de contas efetiva, o vínculo entre políticas, recursos e metas deve refletir-se de maneira clara e transparente no orçamento<sup>3</sup>.

A ausência de mecanismos efetivos para articular as prioridades e os recursos leva a legitimar um modelo de gestão pública dominado pela rotina e pela inércia institucional. Sem uma adequada programação vinculada ao orçamento, a avaliação dos resultados e a medição do desempenho convertem-se em um exercício irrelevante. Considera-se usualmente que a avaliação *ex post* é de pouca utilidade, argumentando-se que tem um alcance muito limitado e que detecta erros quando já é tarde demais para enfrentá-los. No entanto, esse aparente fracasso é explicado por duas razões fundamentais: primeiro, a inadequada programação das políticas e dos programas; segundo, a ausência de acompanhamento durante sua fase de execução.

Um modelo de gestão pública orientada para a responsabilização pelos

<sup>3</sup> Ver Woods (1997).

resultados pressupõe que cada órgão público deve estar capacitado a responder — à luz da sua própria missão institucional — a uma série de perguntas essenciais que determinam seu desempenho: quais são os objetivos e as políticas que orientam sua gestão?, quem são os usuários (beneficiários) dos bens e serviços que se produz?, quais são as necessidades desses usuários?, quais são os programas estratégicos para satisfazer essas necessidades?, quais são as metas anuais e plurianuais?, quem são os funcionários responsáveis pelos programas?, quais são os mecanismos para controlar sua execução?, e em que prazo e a que custo se prevê o cumprimento das metas estabelecidas? Enfim, perguntas que apelam ao *senso comum*, um elemento certamente escasso nos órgãos públicos que centram sua atenção na administração dos recursos.

Ao orientar a gestão para o usuário, a responsabilização pelos resultados pode incidir permanentemente na alocação dos recursos públicos e criar condições para resgatar o orçamento como a principal ferramenta de gerência pública. Mesmo assim, essa programação estratégica vinculada ao orçamento também deve enfrentar alguns problemas, próprios dos sistemas orçamentários centrados na administração dos recursos e não nos resultados: primeiro, o uso de métodos de programação baseados em classificações rígidas do gasto público, que não refletem programas, mas sim a estrutura institucional dos órgãos executores; segundo, a limitada participação dos gerentes responsáveis pelos programas públicos em sua formulação, para quem o orçamento geralmente converte-se em dado externo que é reproduzido de forma automática; e terceiro, a excessiva centralização que domina a execução orçamentária e a limitada flexibilidade que têm os responsáveis pelos programas para tomar decisões e administrar os recursos alocados.

Associado ao que foi exposto, o estabelecimento de critérios de avaliação e de metas para avaliar o desempenho costuma converter-se também em um *gargalo* durante a fase de programação. Embora geralmente se conte com informação para definir critérios e indicadores de avaliação, a capacidade institucional para quantificá-los e estabelecer metas é muito limitada, em grande medida, pela ausência de registros históricos sobre a capacidade de produção e os custos associados aos diversos bens e serviços prestados pelos órgãos públicos.

Em um modelo de gestão baseado na responsabilização pelos resultados, o desenho de indicadores e o estabelecimento de metas para avaliar o desempenho constitui um processo de aprendizagem simultâneo, gradual e flexível, que deve ajustar-se à capacidade institucional, à disponibilidade de informação e à natureza dos programas públicos. Em todo caso, como será visto mais adiante, o importante é que tanto o avaliador como o avaliado conheçam desde o início os critérios e as metas que servirão de referência para medir o desempenho, tendo

presente que o aperfeiçoamento dos mesmos é um objetivo de longo prazo.

Embora não exista um método de programação orçamentária ideal, a responsabilização pelos resultados enfrenta sérias limitações nos países que se mantêm presos a sistemas orçamentários rígidos<sup>4</sup> e nos quais os órgãos executores não dispõem de liberdade para administrar os recursos alocados de acordo com as necessidades dos programas e as exigências do ambiente no qual são executados. Talvez um dos achados mais importantes derivado do estudo das experiências internacionais seja que o auge recente da prestação de contas sustenta-se em reformas legais integrais voltadas para modernizar os sistemas orçamentários e a administração financeira do Estado. Na maioria dos casos bem-sucedidos, essas reformas baseiam-se na delegação de maior liberdade e flexibilidade orçamentárias, junto com uma maior responsabilização pelos resultados<sup>5</sup>.

### **Execução orientada pelos resultados: base de uma gestão pública eficiente**

A gestão pública não é um processo linear nem estático. A execução das políticas e dos programas se faz em um ambiente socioeconômico mutante e dinâmico. Estabelecer prioridades, fixar metas e atribuir recursos, mesmo quando as decisões adotadas são coerentes, não conduz de forma automática aos resultados desejados. Por isso, a liberdade e a flexibilidade para tomar decisões é fundamental, tanto para enfrentar os riscos como para aproveitar as oportunidades do ambiente.

Em um processo de responsabilização pelos resultados, considerando que durante a fase de execução podem registrar-se desvios que ameaçam o cumprimento das metas, os gerentes responsáveis tentarão manter o controle dos programas e dos recursos, incorporando o acompanhamento como uma ferramenta útil para conhecer o grau de avanço e estabelecendo controles seletivos e estratégicos para garantir o uso racional dos recursos. Com esse controle, propi-

<sup>4</sup> Os modelos tradicionais de elaboração de orçamentos, baseados na classificação funcional e por objeto do gasto, são irrelevantes para impulsionar um processo de responsabilização pelos resultados, justamente porque não refletem programas concretos, e a responsabilização individual dilui-se. Nesses casos, o orçamento foca a atenção nos recursos, e os órgãos executores ficam presos a itens orçamentários rígidos que acabam limitando sua gestão.

<sup>5</sup> No caso do Canadá, por exemplo, os ministros têm liberdade para realocar os recursos previstos no orçamento, mas o desenvolvimento de novos programas depende da sua capacidade de gerar economias; já os gerentes de programas podem transferir para o período fiscal seguinte até 5% dos gastos operacionais.

cia-se a incorporação da auto-avaliação como uma prática interna de cada órgão executor, talvez mais poderosa que a própria avaliação *ex post*. Em um modelo centrado no manejo dos recursos, no qual os gerentes e funcionários públicos recebem o salário e outros benefícios adicionais independentemente dos resultados e do nível de desempenho, essas preocupações com a auto-avaliação sequer existem. Cumprir ou não cumprir as metas estabelecidas tanto faz porque não tem implicações futuras sobre a ação institucional.

Na etapa de execução percebe-se com maior clareza a necessidade de transformar e modernizar os sistemas de controle interno e externo. Os controles tradicionais têm se mostrado insuficientes para promover a eficiência pública, uma vez que a preocupação central desses mecanismos de fiscalização tem sido o controle da legalidade e o cumprimento dos procedimentos administrativos.

Os controles tradicionais perderam a efetividade à medida que o setor público tornou-se mais complexo e foram sendo redefinidas as relações Estado-mercado-sociedade. A incapacidade dos sistemas de controle de evoluir em um ritmo adequado acarretou o estabelecimento indiscriminado de normas e procedimentos, que se converteram em um obstáculo para a administração eficiente dos recursos. A multiplicidade e duplicidade de controles, excessivos e irrelevantes, contribuíram para a conformação de aparatos públicos rígidos, fragmentados, dispersos e menos efetivos; construídos sobre estruturas verticais pouco funcionais. “Ao tentar controlar praticamente tudo, tornamo-nos tão obsessivos com as normas segundo as quais têm de ser feitas as coisas — regulando os processos e controlando o gasto — que ignoramos os resultados” (Osborne & Gaebler, 1992:41).

Embora a responsabilização pelos resultados suscite o desafio de modernizar e simplificar os sistemas de controle, a manifestação crescente de atos de corrupção fez com que as reformas neste campo se movessem na outra direção, ou seja, focalizando a atenção na quantidade e não na qualidade dos controles. De fato, nos países onde a sociedade demanda lutar contra a corrupção, e persiste uma confrontação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a possibilidade de avançar a curto prazo para esquemas de controle modernos é praticamente impossível. Falar em outorgar maior liberdade e flexibilidade no uso dos recursos públicos poderia resultar contraditório, irracional e até mesmo antipopular.

### **Avaliação dos resultados: base da prestação de contas**

A avaliação de desempenho não pode ser um exercício frio e impessoal, daqueles que conduzem à elaboração de relatórios extensos que geralmente

não são lidos. A medição do desempenho público constitui um espaço para aprender com o passado a fim de melhorar a gestão futura.

O fortalecimento da função e da capacidade avaliadora dos governos deve ser entendido como um processo de aprendizagem para melhorar o desempenho e promover níveis crescentes de eficiência a longo prazo. A avaliação proporciona informação adequada para que as entidades aprendam constantemente com sua gestão, utilizando os resultados para transformar-se permanentemente. “Uma entidade capaz de aprender é aquela que pode utilizar efetivamente a informação sobre seu próprio desempenho no passado para melhorar suas linhas de ação no futuro” (García, 1995).

Em um processo de prestação de contas os gerentes responsáveis pela execução dos programas devem ser capazes não só de reconhecer os acertos e desacertos da sua gestão, mas também de apresentar explicações conscientes e racionais — não desculpas — sobre os fatores que determinaram o sucesso ou o fracasso. A avaliação *ex post* permite assimilar experiências bem-sucedidas factíveis de ser aplicadas no futuro, assim como evitar a reprodução automática do fracasso e a irracionalidade.

A avaliação *ex post* constitui, na realidade, um meio para melhorar a gestão e não um objetivo ensimesmado da administração e dos órgãos públicos. Portanto, a responsabilização pelos resultados resgata a avaliação como um instrumento de gerência pública e não só como uma ferramenta de controle *ex post*. Em uma perspectiva ampla e dinâmica, a avaliação adquire uma dupla dimensão: por um lado, apóia a tomada de decisões para cumprir as metas estabelecidas e melhorar o desempenho e, por outro lado, avalia os resultados obtidos a fim de medir o desempenho e promover a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos<sup>6</sup>.

A prática de *avaliar por avaliar*, que tem sido adotada na administração pública, diminui a sua credibilidade e desvirtua o processo de medição do desempenho público, convertendo a avaliação em um engano para todos (Estado, sociedade, organismos financeiros etc.). Isso não significa dar à avaliação *ex post* um caráter estritamente policial e punitivo, mas adverte sobre a necessidade de desenvolver um sistema renovado de incentivos, no qual os benefícios recebidos por gerentes e funcionários públicos estejam vinculados à eficiência, à pro-

<sup>6</sup> De acordo com os conceitos básicos manejados pelo Escritório de Avaliação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), pode-se falar de avaliação *ex ante* na etapa de programação, no sentido de que contribui para o desenho de programas e projetos factíveis de ser avaliados. Também podemos falar de avaliação operativa durante a fase de execução, o que implica institucionalizar a auto-avaliação como medida preventiva. Finalmente, podemos falar de avaliação *ex post* e de avaliação de impacto, na fase final de medição do desempenho.

atividade, aos resultados e à economia pública<sup>7</sup>. É contraditório e desconcertante para os diretores e funcionários que trabalham inspirados no serviço público o fato de que o governo não conte com instrumentos para diferenciar entre o sucesso e o fracasso. Mas é ainda mais frustrante reconhecer que os sistemas de incentivos convencionais sustentam-se em benefícios automáticos, permanentes e de aplicação geral, outorgados com base em critérios absurdos como o tempo de serviço do funcionário e a pontualidade, mas sem vinculá-los à eficiência e ao desempenho individual e institucional.

Atualmente, a avaliação como instrumento de gerência pública não está circunscrita exclusivamente à análise *ex post*. Como assinala a respeito o Escritório de Avaliação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), “a prática atual considera a avaliação como uma atividade de tipo contínuo que não só proporciona informação corretiva no nível dos projetos, como também um entendimento dos problemas no nível de programa, política e estratégia. Além disso, quanto mais a avaliação se aproxima da dimensão política, mais se afasta de um enfoque quantitativo e se aproxima de um qualitativo” (BID, 1997:2).

### **Participação social: base da transparência do processo de responsabilização**

A participação social no controle e fiscalização do governo é um requisito para garantir a transparência do processo de responsabilização pelos resultados. Não faz sentido dar aval a processos de prestação de contas nos quais as metas são estabelecidas unilateralmente pelos órgãos públicos, sem que haja mecanismos para assegurar que essas metas reflitam as necessidades da coletividade, as prioridades nacionais e os compromissos assumidos pelo governo perante as comunidades e os diferentes setores sociais.

A informação relevante sobre as políticas, os programas, os objetivos, as metas e os responsáveis deve ser de domínio público, assim como os resultados do processo de responsabilização. Sem essas ações, a prestação de contas transforma-se de novo em um exercício dominado pelo governo. Numa democracia, os governos eleitos são responsáveis por sua gestão, por isso a avaliação deve ser

<sup>7</sup> Os sistemas orçamentários tradicionais sustentam-se em mecanismos perversos que castigam a economia pública. Os órgãos que conseguem atingir os resultados previstos com uma menor alocação de recursos não podem desfrutar da economia gerada, sendo, ao contrário, castigados com uma alocação de recursos menor no período fiscal seguinte. Esses mecanismos legitimam o esbanjamento e a irracionalidade no manejo dos recursos públicos.

uma ferramenta útil tanto para os gestores públicos como para a cidadania.

No entanto, tampouco se trata de promover a participação social como um fim em si mesmo, mas sim de incorporar a perspectiva do usuário no processo de tomada de decisões, de tal modo que a ação governamental responda às necessidades da coletividade. O desafio fundamental consiste em desenvolver mecanismos modernos que garantam uma participação social inteligente, informada, relevante e oportuna. Para tanto, é necessário promover uma maior democratização da informação sobre os serviços públicos e os afazeres do Estado e de suas instituições.

## 2. INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Nas duas últimas décadas do século XX, embora com especial ênfase durante os anos de 1990, a responsabilização pelos resultados ganhou relevância na agenda política mundial, destacando-se os avanços significativos conseguidos pelos países industrializados<sup>8</sup>, como apoio para o processo de transformação econômica e de modernização do Estado.

A esse respeito, embora na maioria dos casos trate-se de programas recentes, a sistematização e difusão dessas experiências<sup>9</sup>, tanto no que se refere às suas virtudes como às suas fragilidades, nos permite conhecer não apenas os aspectos conceituais e as características dos instrumentos utilizados, mas também o contexto sociopolítico e econômico que marcou o processo de modernização do Estado.

<sup>8</sup> A medição do desempenho público nos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, conforme sua sigla em inglês) surge como uma preocupação no início dos anos 1980, em razão das baixas taxas de crescimento econômico e da necessidade de conter o ritmo de expansão do gasto público. Desde então, os programas para redução do gasto público vêm sendo acompanhados por reformas legais e administrativas voltadas para melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos públicos, com destaque para o uso da avaliação como instrumento para melhorar o desempenho público.

<sup>9</sup> O BID, por meio do Escritório de Avaliação (EVO, conforme sua sigla em inglês), teve um papel estratégico na América Latina como catalisador das experiências regionais e extra-regionais. Nesse sentido, destaca-se o trabalho realizado pelo EVO a partir de 1994, como resposta aos acordos e às conclusões extraídas do Seminário Regional sobre Acompanhamento e Avaliação na América Latina e no Caribe, sob os auspícios da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do BID, em Quito (Equador), realizado em novembro de 1993.

No entanto, conforme os países industrializados avançam na medição do desempenho de seus órgãos públicos e no exercício da responsabilização pelos resultados, sua experiência revela que *não existe um modelo ideal para a gerência pública de uma sociedade democrática* (OCDE, 1997). Essa percepção implica a adoção, por cada país, de instrumentos e mecanismos de responsabilização e de medição do desempenho que melhor se ajustem à sua própria realidade institucional, ou a utilização de recursos que mais contribuam para o desenvolvimento da institucionalidade desejada.

Na realidade não existe uma receita nem um caminho único para promover a eficiência na prestação dos serviços públicos, avaliar o desempenho público e construir uma institucionalidade mais democrática e participativa. Aspectos como a instabilidade macroeconômica e política, a qualificação e a disponibilidade dos recursos humanos, a qualidade das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a maturidade (evolução) dos partidos políticos, a liderança dos governantes, a capacidade de negociação do governo, o nível de corrupção pública e privada, o grau de desenvolvimento e sofisticação dos mercados, o caráter democrático das instituições públicas, o grau de desenvolvimento tecnológico, a existência de sistemas de informação confiáveis e o nível de educação da cidadania, entre uma grande diversidade de fatores adicionais, exercem influência e determinam em última instância a viabilidade, a transparência e a eficácia do processo de responsabilização pelos resultados.

É por causa desses fatores que, ao analisar a experiência internacional, descobrimos diversos laboratórios sobre gestão pública moderna, nos quais cada um foi desenvolvendo sua própria fórmula para promover a eficiência, aproximar-se dos usuários e moldar uma institucionalidade democrática mais participativa.

A possibilidade de aproveitar a experiência acumulada por países industrializados, portanto, não depende da capacidade de compreender a natureza dos instrumentos utilizados, porém das condições do ambiente, das decisões tomadas, da evolução dos processos e, enfim, de todos aqueles detalhes que muitas vezes ignoram-se, mas que determinam em última instância o rumo das grandes transformações econômicas, sociais e políticas.

Na prática, nenhum dos países encontra-se preso a um instrumento em particular. Ao contrário, prevalece o uso simultâneo de mecanismos que se complementam e cuja interação cria as condições para que a responsabilização pelos resultados seja possível. A diferença entre um país e outro é a estratégia e a ênfase desses instrumentos. Alguns países optaram por desenvolver sistemas de avaliação integrados (Canadá), outros recorreram à participação social e à democratização da informação como vetor de mudança (Inglaterra), outros

ênfaticamente o aperfeiçoamento e a modernização do sistema orçamentário e de controle (Estados Unidos), outros o desenvolvimento de indicadores de execução do desempenho (Austrália), e outros a inclusão de incentivos diretos à eficiência e à produtividade (Nova Zelândia).

Portanto, não tem sentido centrar a atenção na descrição dos instrumentos — cuja compreensão exigiria, em todo caso, uma análise exaustiva e específica que não constitui o objetivo desta investigação —, mas na compreensão da natureza dos processos desencadeados. Neste capítulo, inclui-se primeiro uma breve referência sobre as tendências da reforma do Estado nos países industrializados, que influenciaram o processo de responsabilização pelos resultados. Posteriormente, apresenta-se uma síntese das experiências desenvolvidas no Canadá, na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia.

### **Tendências que influenciaram o processo de responsabilização**

A avaliação do desempenho público e a responsabilização pelos resultados nos países industrializados — embora com diferenças de grau — sustentam-se em uma série de reformas administrativas e legais que criaram um ambiente propício para a sua implementação:

- *Um processo de reforma do Estado que consegue conciliar as políticas de ajuste fiscal e os programas de modernização do setor público.* As medidas adotadas com o objetivo de reduzir ou zerar o déficit fiscal, longe de condicionar os programas de modernização do setor público, apoiaram-se neles. Nesse sentido, a responsabilização pelos resultados constitui um dos objetivos de um processo maior, voltado para redefinir o papel estratégico do Estado e as relações Estado-mercado-sociedade<sup>10</sup>. Esse processo foi possível no contexto de uma estratégia de eficiência a longo prazo, que deslocou o uso exclusivo de políticas de estabilização a curto prazo.
- *Visão estratégica do desenvolvimento e liderança política.* A reforma do Estado integra-se em uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, que serviu de referência para impulsionar um processo de modernização gradual, sistemático, profundo e sustentado, conseguindo superar as mudanças de go-

<sup>10</sup> A modernização do Estado insere-se em um processo de transformação econômica condizente com as exigências de globalização, mas que não se reduz à simples abertura de espaços para uma maior participação do setor privado. O fortalecimento da função reguladora do Estado constitui uma prioridade que não é retórica e destaca o desenvolvimento de uma sólida capacidade institucional como condição prévia para impulsionar reformas vinculadas aos processos de abertura, liberalização de mercado e privatização.

verno. A presença de uma liderança política forte foi essencial para conseguir acordos duradouros e comprometer os diversos setores com as reformas exigidas e sua implementação.

- *Um processo orientado para os resultados, a satisfação do usuário e níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos.* Esse compromisso não é retórico, ele reflete-se nas reformas legais e administrativas, nas políticas de Estado e em programas específicos. A transformação do Estado constrói-se sobre princípios e valores que coincidem com o que Quesnel (1997:5) define como *Gestão pública para o século XXI*, assinalando a esse respeito que “(...) o novo paradigma que está se desenvolvendo para o início do próximo milênio se baseia em: um enfoque sobre otimização da qualidade do serviço público, sensibilidade para a satisfação dos beneficiários, transferir responsabilidade para a inovação às entidades de gestão em todos os níveis de uma organização e incrementar o sentido de responsabilidade nos agentes da gestão pública por resultados”<sup>11</sup>.
- *Centralização da formulação de políticas e da alocação de recursos no mais alto nível político.* A coordenação de políticas ganhou relevância como condição necessária para garantir que a gestão pública e a atuação dos órgãos executores sejam consistentes com as prioridades do desenvolvimento nacional. Aprecia-se uma clara tendência para a conformação de comitês no mais alto nível político, onde se centraliza a tarefa de vincular as políticas com os recursos, poder que não é exclusivo dos ministérios da fazenda ou das finanças<sup>12</sup>. Esta modalidade de tomada de decisões compartilhadas contribuiu para comprometer os diretores não só com o setor sob sua responsabilidade, mas também com as estratégias e políticas nacionais.
- *Modernização do processo orçamentário e descentralização da sua execução.* Sobressai um desenvolvimento institucional sistemático que tende a modernizar o ciclo orçamentário em todas as suas etapas: programação, execução, controle e avaliação.<sup>13</sup> Nesse campo predomina a iniciativa do Poder Executivo, o uso de métodos de programação voltados para vincular programas públicos, objetivos e resultados. Existe, além disso, uma clara tendência

<sup>11</sup> Jean Quesnel, no ano de 1997, era o diretor o Escritório de Avaliação do BID.

<sup>12</sup> Este mecanismo permitiu neutralizar o poder excessivo que geralmente se concentra nos ministérios das finanças/fazenda. As prioridades políticas e a alocação dos recursos realizam-se no mais alto nível político.

<sup>13</sup> No seu livro *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, Washington, BID, 1997, Humberto Petrei realiza um estudo detalhado da evolução do processo orçamentário e dos sistemas de controle interno e externo dos principais países industrializados, destacando os casos da Austrália, do Canadá, da Espanha, dos Estados

em direção à flexibilização da execução orçamentária em dois níveis. Por um lado, o Congresso aprova medidas globais e outorga ao Poder Executivo maior liberdade para sua alocação, mas sujeita a controles seletivos mais estritos<sup>14</sup>. Por outro lado, os gerentes responsáveis pelos programas desfrutam de maior liberdade na administração e execução dos recursos alocados, sujeitos à realização de metas predeterminadas (maior responsabilização pelos resultados). Destaca-se também o fortalecimento da capacidade institucional dos congressos em matéria orçamentária<sup>15</sup>, justamente para não ser presa do Poder Executivo.

- *Um sistema de controle externo seletivo.* Os órgãos responsáveis por exercer o controle superior da fazenda pública dependem do Poder Legislativo e normalmente existe uma estreita coordenação entre eles. O exercício de um controle externo é seletivo e por amostragem, baseado na identificação de áreas de risco. Isso liberou tempo e recursos para dirigir sua atenção ao controle da eficiência e eficácia dos recursos e para as reformas institucionais.
- *O controle interno como instrumento de gestão.* Verifica-se uma tendência para a consolidação de um modelo central independente no Poder Executivo, responsável pela coordenação das políticas gerais, e para a delegação de responsabilidade aos diretores, a fim de que desenvolvam sistemas de controle que se ajustem às necessidades e particularidades de cada órgão e programa.
- *Participação social no controle do governo.* Nesse sentido, procura-se promover maior transparência na gestão pública, garantindo o acesso da população à informação estratégica relacionada com a qualidade dos serviços públicos e fortalecendo os mecanismos de participação social na fiscalização e controle dos programas públicos.
- *A medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados.* A incorporação de mecanismos alternativos para avaliar os programas públicos, medir o desempenho e promover a responsabilização pelos resultados,

Unidos, da Nova Zelândia, do Reino Unido e da Suécia. Esta investigação tem a virtude de oferecer ao leitor e aos pesquisadores interessados no tema da responsabilização um panorama detalhado do ambiente no qual se realiza o processo de avaliação e de sua evolução. A análise da experiência espanhola adquire importância pela influência que teve nos sistemas orçamentários e de controle dos países latino-americanos.

<sup>14</sup> Por exemplo, o estabelecimento de limites quantitativos para o nível de endividamento interno e externo, assim como para o déficit fiscal.

<sup>15</sup> A maior flexibilidade que é outorgada ao Poder Executivo exige que o Poder Legislativo seja capaz de analisar com propriedade a informação que alimenta o processo orçamentário.

incluindo o desenvolvimento de incentivos para vinculá-los à eficiência e à produtividade. Esse aspecto é analisado com mais detalhes na seção seguinte.

## **Experiências nos países desenvolvidos**

O processo de avaliação orientado para a medição do desempenho apresenta-se de diferentes maneiras nos países estudados. A seguir, uma síntese dos traços mais relevantes em cada caso.

### **Canadá: uma cultura de avaliação institucionalizada**

No Canadá, a função da avaliação foi institucionalizada em 1977 sob a coordenação do Conselho do Tesouro, órgão responsável por traçar as políticas, diretrizes e normas que orientam o sistema de avaliação de programas públicos, além de supervisionar sua aplicação em todos os níveis da administração pública<sup>16</sup>. Esse processo é realizado em estreita coordenação com o Escritório do Auditor Geral, que depende do Poder Legislativo. Essa experiência implica o desenvolvimento de um sistema de avaliação construído com base em uma integração dinâmica das funções de avaliação e auditoria para evitar duplicidades, definindo claramente as competências de cada uma e estabelecendo mecanismos de coordenação e cooperação entre elas (Quesnel, 1997).

Desde então, o Canadá conseguiu desenvolver uma sólida capacidade institucional, apoiada num processo de descentralização do sistema de avaliação. Atualmente, cada ministério e órgão conta com um escritório especializado que realiza a maioria das avaliações dos programas, operando cada um segundo seu próprio plano de avaliação, que é aprovado pelo Conselho do Tesouro. Em 1983, a maioria das entidades havia conseguido institucionalizar o processo de avaliação.

O sistema de avaliação de programas tem estado sujeito a avaliações periódicas, consolidando-se ao mesmo tempo como um processo de aprendizagem contínuo. No início dos anos 1990, determinou-se que o limitado enfoque para os resultados constituía uma de suas principais fragilidades e levou-se adiante um esforço adicional que focalizou a atenção nos seguintes aspectos: serviço e disposição para atender às necessidades do cliente; qualidade e não quantidade; mobilização de recursos do setor privado para o setor público; resultados e não

<sup>16</sup> O maior impulso está associado às recomendações da Comissão Lambert sob o lema “deixe que os gerentes manejem”, princípio que deu origem a um fenômeno no qual as auditorias e as avaliações centraram sua atenção na eficiência operacional dos programas.

recursos-insumos; descentralização e delegação da autoridade; antecipação de problemas por meio do acompanhamento da execução; e, por fim, prevenção. O novo enfoque de resultados procurou alcançar metas de desenvolvimento avaliando o progresso e revisando de forma permanente e sistemática os objetivos propostos.

No contexto do programa *Public Service 2000*, promoveu-se uma série de reformas para renovar a organização e as normas administrativas e assentar as bases para uma administração pública moderna que contribuísse para melhorar a competitividade. Outorgou-se aos gerentes dos programas maior flexibilidade no manejo dos recursos alocados, e foi feita uma reorganização geral do sistema de avaliação. Esse esforço foi complementado com a aprovação da Lei de Reforma da Administração Pública (1992), reforma que significou uma revisão profunda da legislação canadense referente à administração pública.

O Canadá apresenta um sistema de avaliação formalmente constituído e institucionalizado, com uma sólida sustentação legal, administrativa e operacional. A avaliação do modelo canadense é percebida não só como um mecanismo de responsabilização, mas também como instrumento para democratizar o acesso à informação. Um dado interessante que indica a presença de uma cultura de avaliação que transcende o âmbito público é constituído pela formação da Sociedade Canadense de Avaliação (SEC), uma organização sem fins lucrativos, cujo propósito fundamental é apoiar os profissionais da avaliação e dotá-los das ferramentas de que necessitam para desenvolver seu trabalho, e que conta atualmente com mais de 1.300 filiados, entre os quais se incluem funcionários das administrações federais e provinciais, setor privado, professores universitários e membros de outras organizações sem fins lucrativos<sup>17</sup>.

### **Inglaterra: democratização da informação e direitos dos usuários**

A Inglaterra mostra um processo de avaliação menos estruturado que o Canadá, iniciado nos anos 1960 por iniciativa da tesouraria. A partir de 1979, a responsabilidade pela avaliação e pelo acompanhamento foi delegada a cada ministério e órgão, sob a coordenação de uma equipe central.

No contexto da Iniciativa da Administração Financeira (IAF), em 1983 foi promovida a descentralização e transferência de responsabilidade aos gerentes, a promoção dos trabalhos de “Valor por Dinheiro” e a adoção de indicadores de execução. Os esforços centraram-se em promover uma cultura de eficiência, dando aos gerentes dos programas a responsabilidade de articular objetivos e

<sup>17</sup> Uma análise mais detalhada da experiência canadense encontra-se em Calvo (1997).

insumos, utilizando os métodos que considerassem convenientes. Esse processo foi complementado por avaliações próprias e avaliações independentes contratadas de órgãos externos.

Na década de 1990, registrou-se uma mudança na ênfase do processo de avaliação, que foi reorientado para a melhoria contínua da qualidade dos serviços, assim como para a eficiência e a produtividade dos recursos humanos. Destaca-se o uso de dois mecanismos: a geração de informação e de educação para os funcionários, a fim de que fizessem pressão pela qualidade, e o estabelecimento de incentivos à eficiência vinculados à responsabilização pelos resultados. A motivação central do programa foi a *melhoria da qualidade dos “serviços ao público” e o orgulho dos funcionários públicos que os proporcionam*. Em 1992, o governo introduziu os *Citizen’s Charter* (Carta/Direitos do Cidadão), instrumento que incorporou a sociedade como sujeito ativo do processo de mudança. Seus objetivos são os seguintes: conseguir uma melhor resposta dos serviços públicos aos desejos dos usuários e aumentar sua qualidade; inspecionar e auditar a provisão dos serviços; e oferecer aos cidadãos maior e melhor informação a respeito deles. Os *Citizen’s Charter* foram construídos sobre os direitos do cidadão, dando a este mais poder, mais possibilidades de escolha e mecanismos para melhorar as alternativas, a qualidade, a avaliação e a quantificação dos serviços.

Os *Citizen’s Charter* sustentam-se nos *princípios do serviço público*, estabelecendo que todo cidadão tem direito de exigir<sup>18</sup>:

- *Padrões específicos no local em que recebe o serviço*, incluindo cortesia e assistência adequada do pessoal, pontualidade, compromisso e resposta imediata, expresso em tempos mínimos de resposta e de espera. Se as metas não são cumpridas devem existir pelo menos padrões mínimos de eficiência média.
- *Abertura*, no sentido de que não devem existir segredos a respeito da forma em que são manejados os serviços públicos, quanto custam, quem é o responsável e se estes estão cumprindo ou não os padrões. Os funcionários públicos não devem ser anônimos, exceto naqueles casos em que sua segurança possa se ver ameaçada.
- *Acesso à informação* completa, precisa, correta sobre os serviços públicos, que deve estar disponível em linguagem simples e compreensível. As metas alcançadas devem ser publicadas, com informação completa da auditoria e outros resultados obtidos. Quando for possível, a informação deve ser apresentada em forma comparativa para traduzir a melhoria.
- *Escolha* por meio da presença de um setor público que deve oferecer alterna-

<sup>18</sup> Uma análise mais detalhada encontra-se em Gutiérrez (1997).

tivas onde for possível. As pessoas afetadas pelos serviços devem ser consultadas. Deve-se levar em conta de maneira sistemática e regular o ponto de vista do usuário sobre os serviços que utiliza.

- *Não discriminação* na prestação dos serviços, que devem ser oferecidos a todos, independentemente de raça, gênero ou condição social. Quando forem solicitadas, as publicações devem ser feitas no idioma das minorias.
- *Acesso aos serviços*, de modo que estes sejam administrados para satisfazer a conveniência dos consumidores e não do pessoal que os presta. Esse princípio implica flexibilidade nos horários de abertura e nos horários de atendimento ao público, quando o serviço é prestado por meio de consultas telefônicas ou outros meios de comunicação.
- *Obter explicações e desculpas* quando ocorrerem problemas que afetem o usuário; este tem direito de conhecer as razões pelas quais não recebeu o serviço sob as condições estabelecidas. Implica um processo de aprendizagem para evitar que os erros se repitam.

Para a implementação dos *Citizen's Charter* foi criada uma série de mecanismos complementares para dinamizar o processo no objetivo desejado: *incentivos institucionais* para buscar a excelência dos serviços avaliados, por meio dos *Charter Mark Awards*, que são outorgados aos órgãos que mostram qualidade nos serviços e satisfação do cliente; *publicações sobre qualidade dos serviços*, por meio do *Charter Quality Network*, para fortalecer o acesso dos usuários à informação; *seminários de capacitação sobre qualidade* dirigidos a grupos de consumidores e comunidades.

Além dos *Citizen's Charter*, o governo incentivou um processo de prestação de contas por meio da introdução do Código de Práticas para a Informação Oficial (1994). Esse programa também se apóia no uso estratégico da informação sobre eficiência e qualidade dos serviços, a fim de que o trabalho das instituições seja visível para os cidadãos. A sociedade tem o direito de conhecer o quê, como e quem o faz. Os gerentes e funcionários públicos devem prestar contas e estão obrigados a produzir informação e publicá-la, dar explicações e, fundamentalmente, aprender com o passado para melhorar a gestão no futuro em função dos usuários.

Esse exercício de prestação de contas, a fim de garantir sua transparência, é fiscalizado pelo Comitê de Padrão de Vida Pública subordinado ao Primeiro Ministro, órgão que atua com total independência funcional e coordena tudo o que se relaciona aos relatórios de prestação de contas que devem ser apresentados pelos órgãos.

Em síntese, a Inglaterra nos mostra um processo no qual a busca da

eficiência e da qualidade apóia-se na democratização da informação como força transformadora para garantir a *institucionalização de valores que reflitam os direitos e as obrigações, tanto dos usuários como dos prestadores dos “serviços ao público”*.

### **Estados Unidos: a modernização sistemática do processo orçamentário e de controle**

Nos Estados Unidos a avaliação começa a ganhar relevância nos anos de 1950, como resposta à preocupação para determinar os efeitos dos programas sociais da *Great Society* e da luta contra a pobreza, incentivados pelo Presidente Johnson. Esse esforço apóia-se nos trabalhos prévios realizados pelo Departamento de Defesa com o objetivo de racionalizar o orçamento e o gasto de seus programas em função do produto final e da sua contribuição para os objetivos da organização, utilizando o sistema conhecido como *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS).

Desde então, as preocupações com a avaliação estiveram estreitamente relacionadas com os esforços para modernizar o processo orçamentário e de controle, reduzir o déficit fiscal e racionalizar os programas sociais. Os Estados Unidos contam atualmente com um dos sistemas de orçamento e controle mais bem estruturados do mundo, com mecanismos eficientes para a alocação de recursos, construído no contexto de uma democracia estável e sob a vigilância de um setor privado altamente competitivo (Petrei, 1997).

Nesse campo, sobressai um processo de desenvolvimento e fortalecimento institucional impressionante. Pode-se afirmar que o sistema de orçamento e controle (interno e externo) foi institucionalizado como instrumento de gerência e como parte integral da cultura pública<sup>19</sup>. Foi um processo de aprendizagem flexível, baseado na experimentação e adaptação de instrumentos alternativos, entre os quais se destacam o Sistema de Orçamento por Programas (1967), o modelo de Gerenciamento por Objetivos (*Management by Objectives*, CBO, em 1973), o Orçamento sobre Base Zero (*Zero Base Budgeting*, ZBB, em 1977),

<sup>19</sup> Em muitos países, o processo orçamentário é percebido como uma ação rotineira e não como a principal ferramenta à disposição do governo para orientar sua gestão e melhorar seu desempenho. Efetivamente, essa percepção explica por que os governos, de forma gradual, foram perdendo o controle do orçamento, que ficou praticamente nas mãos da rotina e da inércia dos órgãos públicos. Esse problema é ainda maior nos países em que os desequilíbrios fiscais estão na ordem do dia e o manejo do orçamento encontra-se centralizado no Ministério da Fazenda/Finanças, geralmente preso às preocupações de curto prazo relacionadas com a atenção ao déficit fiscal.

assim como importantes reformas legais cujo objetivo fundamental foi a redução do déficit fiscal<sup>20</sup>.

A função de avaliação viu-se fortalecida em 1990 por meio de uma nova legislação (*Chief Financial Officers Act*), na qual se estabelece que todas as repartições federais devem adotar medidas para medir o desempenho de seus programas e atividades, utilizando para isso indicadores sobre produtividade, oportunidade e qualidade. No entanto, foi em 1993, com a aprovação da Lei de Desempenho e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act*, GPRA), que se deu o respaldo definitivo à avaliação. Nesta lei, estabeleceu-se a formulação de um orçamento por programas e resultados, orientou-se a gestão para os produtos e não para os recursos, e estimulou-se a iniciativa dos gerentes, que foram brindados com maior liberdade no uso dos recursos e com maior responsabilização pelo cumprimento de metas pré-definidas e mensuráveis<sup>21</sup>. O trabalho realizado pelos Estados Unidos, sob a coordenação do escritório do vice-presidente Al Gore, gerou resultados realmente importantes no que se refere à racionalização do gasto e à geração de economia pública<sup>22</sup>.

Adquire importância a vigência do Sistema de Monitoramento do Desempenho de Programas (PPMS), por meio do qual são geradas informações que contribuem para esclarecer os objetivos, a conexão entre esses objetivos e os recursos, melhorar os indicadores de desempenho, e que produzem relatórios para os gerentes sobre o grau de avanço, os problemas identificados e suas repercussões.

O PPMS e a avaliação realizada no contexto da lei GPRA são processos paralelos e complementares. O PPMS proporciona uma visão geral sobre a evolução dos programas no tempo, aplicado especialmente a resultados que não podem ser monitorados por meio de indicadores quantitativos. Por sua vez, o GPRA aprofunda-se na forma em que os programas podem contribuir para melhorar sua execução, em uma perspectiva de futuro.

Em geral, os Estados Unidos conseguiram construir uma sólida capacidade institucional em matéria de avaliação, embora a avaliação sistemática de políticas e programas públicos acentue-se na década de 1990. Existe hoje maior

<sup>20</sup> Tem especial relevância nos esforços para reduzir o déficit a aprovação de duas leis complementares: a Lei de Orçamento Equilibrado (*Balanced Budget Amendment*, em 1985) e a Lei de Cumprimento Orçamentário (*Budget Enforcement Act*, BEA, em 1990).

<sup>21</sup> Esta lei estabelece que todas as repartições federais devem apresentar planos de fiscalização do desempenho junto com a elaboração do orçamento do exercício fiscal. Mesmo assim, fica a critério das repartições federais utilizar até 1% dos orçamentos dos programas para medir seu desempenho.

<sup>22</sup> Ver Gore (1997).

consciência de que o sucesso da gestão implica dar maior atenção aos resultados que aos recursos e que essa ação requer um investimento permanente no desenvolvimento de sistemas de informação que permitam medir e controlar o progresso dos programas e avaliar sua eficiência, efetividade, repercussões, sustentabilidade e equidade. A demanda por maior responsabilidade vê-se apoiada pelo acesso crescente do público à informação sobre programas e práticas de gestão inovadoras, tanto no setor público como no privado. Não obstante, embora esse novo impulso encontre-se em plena fase de expansão, considera-se que avança de forma satisfatória.

### **Austrália: indicadores de desempenho e recursos humanos qualificados**

Nos últimos anos de 1990 foram registrados avanços significativos, com destaque para a integração da avaliação de programas ao processo orçamentário e de controle, e o uso de indicadores de desempenho.

As bases desse desenvolvimento foram construídas em 1987, quando se definiu que todos os ministérios deviam preparar planos de avaliação. Essa decisão permitiu explorar a capacidade institucional e identificar as resistências que o processo de avaliação poderia enfrentar. Esse impulso ganhou relevância em 1989 com a execução de um novo processo orçamentário baseado em uma programação de médio e longo prazos, e a adoção simultânea de critérios de acompanhamento e avaliação de resultados. O processo de avaliação contempla também a realização de estudos de eficiência e produtividade.

No desenvolvimento recente da avaliação, desempenhou um papel central o Conselho do Governo Australiano (COAG), instância que coordena as reuniões dos chefes de governo e na qual se inicia a discussão e implementação de reformas políticas de alcance nacional e que requerem uma cooperação estreita entre diferentes agentes e setores. Em uma das áreas de ação desse Conselho, denominada Papéis e Responsabilidades, desenvolve-se justamente um programa para consolidar a avaliação como prática governamental. Destaca-se, além disso, o Comitê Nacional de Monitoramento da Gestão (GTE), que opera sob a coordenação do COAG e está integrado por representantes de todos os estados e do governo.

O esforço realizado a partir de 1993 tem duas dimensões. Por um lado, a publicação de um conjunto de indicadores de eficiência e eficácia sobre a execução dos programas de provisão de serviços, inicialmente nas áreas de capacitação vocacional, hospitais, serviços comunitários, habitação, polícia, segurança social e sistema carcerário. Por outro, a identificação e análise das refor-

mas necessárias para melhorar a provisão dos serviços. A publicação dos indicadores fornece uma base ampla para que os cidadãos comparem a eficácia da educação, da saúde e de outros serviços gerais que o governo oferece.

Diante do desafio de melhorar os serviços públicos australianos, o governo decidiu prover os servidores públicos de um ambiente de trabalho de qualidade, com incentivos para atrair e reter profissionais qualificados e habilitados, comprometidos com o processo de melhora contínua dos serviços. O governo parte do reconhecimento de que essas habilidades e um alto grau de profissionalismo constituem a chave para implementar com sucesso as políticas e os programas governamentais do futuro.

Aliada a essa qualificação, ganha especial relevância a introdução da Ata de Serviços Públicos (1992), documento que detalha o papel e a responsabilidade dos serviços públicos, à luz das mudanças experimentadas pelo setor público. A ata estabelece dois critérios básicos segundo os quais deve operar o setor público: no primeiro, constam as bases legais para que o Parlamento expresse os valores e a cultura do serviço público; e, no segundo, os mecanismos por meio dos quais podem ser implementadas as decisões do governo. A Ata de Serviços Públicos é concebida como a base de uma legislação responsável e específica para manter padrões e assegurar a avaliação pública.

O processo incentivado na Austrália outorga à informação um papel estratégico e transformador, insistindo na necessidade de que esta seja confiável e oportuna e fazendo referência à efetividade, eficácia, acesso e equidade dos serviços públicos. Sobressai também o tema da administração financeira, particularmente a estratégia orçamentária como mecanismo central para a atribuição eficiente dos recursos e a tomada de decisões.

### **Nova Zelândia: desenho de políticas e responsabilização em todos os níveis**

No processo de transformação do Estado levado adiante na Nova Zelândia, a transparência e a prestação de contas (em todos os níveis) constituem, em grande medida, a chave do sucesso das reformas e da aceitação destas por parte da sociedade. A experiência neozelandesa apoia-se, além disso, em uma estratégia de eficiência a longo prazo, que substitui as políticas tradicionais com viés para a estabilização a curto prazo, o que permitiu incentivar uma reestruturação radical e sustentada do setor público.

Ao contrário de outros casos estudados, a Nova Zelândia não conta com uma estrutura independente para o processo de avaliação de resultados, mas com uma organização que se insere no processo orçamentário e de controle. Na

busca da eficiência pública, a Nova Zelândia focalizou sua atenção no desenho cuidadoso das políticas, na responsabilização em todos os níveis e em maiores incentivos (dar maior autonomia aos gerentes). Em geral, cada ministério tem liberdade para utilizar os métodos que considerar pertinentes para a avaliação de seus programas.

Desde 1984, o rumo da avaliação de resultados está estreitamente ligado às reformas legais e administrativas que dão sustento à modernização do ciclo orçamentário. Nesse sentido, destaca-se a tendência para a criação de um maior número de ministérios com funções muito específicas, acompanhada de uma clara separação das funções de formulação de políticas, prestação de serviços e aquisição de insumos. Os ministros são responsáveis pelo desenho e cumprimento das políticas, enquanto a execução dos programas recai majoritariamente sobre *funcionários não políticos*<sup>23</sup>, eleitos mediante um processo competitivo do qual participam pessoas do setor público e privado (Petrei, 1997). Posteriormente, com a aprovação da Lei de Finanças Públicas (1989), fortaleceu-se a prestação de contas por meio do estabelecimento de metas em todos os níveis, vinculadas aos objetivos das políticas.

Não se trata de um sistema perfeito nem isento de erros. A subjetividade no estabelecimento inicial das metas pode ocultar ineficiências, premiando o mínimo esforço devido à subestimação das metas, ou, em sua falta, indicar fragilidades inexistentes como consequência de metas superestimadas. No entanto, em sua aplicação destaca-se a gradualidade como ponto de partida, reconhecendo que se trata de um processo de aprendizagem que tende a melhorar com o tempo conforme se consolida a capacidade institucional.

### 3. IMPORTÂNCIA DA RESPONSABILIZAÇÃO PELOS RESULTADOS PARA A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

Com a crise de princípios dos anos 1980 inicia-se na América Latina um processo de profundas transformações econômicas, que tende a ajustar sua estrutura produtiva às exigências de uma economia globalizada, marcada pelas tecnologias da informação e das comunicações.

<sup>23</sup> A Lei do Setor Público, aprovada em 1988, estabelece um novo sistema de administração de recursos humanos que elimina a inamovibilidade dos gerentes e funcionários de alto nível, introduzindo a modalidade de contratos de médio prazo. Esses funcionários são julgados em função dos resultados obtidos e têm liberdade para administrar os recursos, incluindo a flexibilidade para contratar ou prescindir de pessoal, e fixar salários e incentivos sem grandes restrições.

A adoção de um novo modelo econômico, centrado na abertura externa e na liberalização dos mercados, deixou evidente a necessidade de reformular as políticas públicas e abandonar o esquema protecionista construído durante mais de três décadas. Uma vez que a inserção nos mercados internacionais converteu-se no motor do novo esquema de desenvolvimento, ficou evidente que para alcançar níveis crescentes de competitividade e melhorar, ao mesmo tempo, o bem-estar social era indispensável modernizar a estrutura produtiva e transformar o setor público, bem como aprofundar as reformas financeiras e desenvolver os agentes econômicos, sociais e políticos. Essas ações significaram para o Estado não só o desafio de se modernizar, mas também o desafio de criar as condições necessárias para promover a reconversão do aparato produtivo.

Desde então, a agenda política regional reconheceu que essa nova etapa de desenvolvimento da América Latina não pode ser conseguida sem uma profunda transformação do Estado e de suas instituições públicas. Nesse contexto, adquire relevância não só o desafio de redefinir o âmbito de ação do Estado, mas fundamentalmente a urgência de avançar na construção de um Estado moderno e redimensionado, com visão estratégica e de longo prazo, centrado na satisfação dos usuários e na eficiência dos serviços públicos. Um Estado comprometido com o crescimento econômico e com o bem-estar social das grandes maiorias, capaz de proteger os interesses da coletividade e de promover sociedades latino-americanas mais solidárias, equitativas e integradas pelas oportunidades.

Para avançar nessa direção, os países da região adotaram estratégias alternativas para reformar e modernizar o Estado, as quais têm estado ligadas — embora com diferente intensidade — a programas de estabilização macroeconômica (FMI), programas de ajuste estrutural (Banco Mundial) e programas setoriais (BID).

Infelizmente, os esforços realizados até então foram insuficientes, devido, fundamentalmente, ao fato de que os programas para promover a modernização do Estado ficaram emperrados num cenário político complexo, caracterizado pela presença de desequilíbrios fiscais recorrentes, debates ideológicos ensimesmados e pelo impacto de crises políticas e financeiras em alguns países da região.

Na maioria dos casos, a modernização do Estado ficou subordinada às políticas de ajuste fiscal e aos programas de privatização de empresas e serviços públicos, o que significa que as preocupações para diminuir o déficit fiscal e reduzir o tamanho do aparato público foram deslocando gradualmente as inquietações com a eficiência e a eficácia no funcionamento e na atuação governamental.

Em termos gerais, embora os países da região tenham tomado decisões voltadas para redefinir o âmbito de ação do setor público, também é certo que

não conseguiram avançar simultaneamente — ou pelo menos no mesmo ritmo — na busca de níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos. Apesar da relativa melhoria observada nas finanças públicas da região, a maioria dos governos perdeu credibilidade diante da cidadania, sua capacidade real para governar viu-se consideravelmente deteriorada, o nível de bem-estar social das grandes majorias não melhorou, enquanto as manifestações de atos de corrupção pública apontam para o perigo de que tanto a sociedade como o governo venham a perder o controle de suas próprias instituições.

Em termos de gestão pública, os governos têm sido refém de suas próprias decisões<sup>24</sup>, considerando a insuficiência das políticas de ajuste fiscal e dos programas de privatização para induzir à modernização do Estado. Ao contrário, as políticas aplicadas provocaram um desgaste institucional sem precedentes, afetando não só a prestação dos serviços públicos mas também a capacidade dos governos de manterem a visão de conjunto e orientarem a transformação econômica requerida no contexto do processo de globalização.

O novo Estado latino-americano, incentivado pelo modelo de abertura externa e liberalização, em princípio redimensionado em tamanho e em funções, continua sendo essencialmente tão rígido e burocrático como o Estado que prevalecia durante o modelo anterior. Os esforços de modernização foram isolados e de caráter parcial, e se concentraram na transformação dos órgãos públicos vinculados ao setor financeiro, ao comércio exterior e à prestação de serviços de infra-estrutura de apoio à produção (portos, aeroportos, energia e telecomunicações). Por sua vez, as ações de modernização da institucionalidade nos setores sociais e em áreas relacionadas com a justiça, o ambiente e assuntos do governo e da administração concentraram-se na aprovação de reformas legais que não foram acompanhadas de um adequado desenvolvimento institucional — nem de recursos — que garantisse sua implementação. As estratégias adotadas para a sua modernização, embora tenham sido amplas e coerentes em sua concepção, na sua fase de execução ficaram presas a critérios estritamente fiscais e ideológicos.

A esse respeito, nas palavras de Osborne & Gaebler (1992:19), “nem o liberalismo tradicional, nem o conservadorismo tradicional têm muito a dizer a respeito dos problemas enfrentados hoje pelos nossos governos. Não resolveremos nossos problemas gastando mais ou gastando menos, criando novas bu-

<sup>24</sup> Em matéria de emprego público, por exemplo, a aplicação de programas de mobilização de trabalho voluntário provocaram, em muitos casos, um desgaste institucional não previsto, em razão da não incorporação do pessoal mais qualificado e com opções de se integrar automaticamente ao setor privado. Esses programas, executados com o apoio de organismos internacionais, procuravam simplesmente reduzir a planilha.

rocracias públicas ou ‘privatizando’ as burocracias existentes. De acordo com o momento e o lugar, precisamos gastar mais ou gastar menos, criar novos programas ou privatizar funções públicas. Mas para que o nosso governo volte a ser eficaz temos que *reinventá-lo*”. Esse caminho sugerido pelos autores adquire especial importância para a América Latina, considerando a não sustentação, na maioria dos casos, da reforma do Estado em uma estratégia de eficiência a longo prazo.

Embora possamos afirmar que as finanças públicas da região tenham experimentado progressos significativos, existem dúvidas sobre a sustentabilidade dos resultados obtidos. Tal como indica a CEPAL (1998:8), “tampouco se pode dizer que os problemas fiscais da região tenham se resolvido e que se trata, simplesmente, de persistir na atual atitude por um tempo razoável. Ao contrário, múltiplos problemas e crises conjunturais — em muitos casos limitadas em sua intensidade e posteriormente controladas, mas, no final das contas, crises — dão a impressão generalizada de fragilidade”.

Por outro lado, inclusive naqueles casos em que foi possível vincular as políticas de ajuste fiscal e os programas de reforma do Estado, prevaleceram enfoques com um viés para a modernização do contexto legal e organizacional como um fim em si mesmo, mas sem avançar com reformas simultâneas para transformar a cultura e a dinâmica interna das instituições. Os esforços concentraram-se em modernizar o ambiente no qual opera o Estado e não na modernização da institucionalidade pública, entendida como o processo de tomada de decisões<sup>25</sup>. A transformação do Estado, com base nessa perspectiva restrita e estática, é concebida como um processo de produção de leis e estruturas organizacionais, sob o pressuposto de que sua existência leva de forma espontânea a melhorar a eficiência e a eficácia.

Hoje temos de reconhecer que, apesar das reformas promovidas, os resultados favoráveis têm sido isolados e parciais. A eficiência e a eficácia do Estado continuam sendo uma dívida dos governos com as sociedades latino-americanas.

A realidade não pode ser ocultada. O novo milênio apresenta uma América Latina que retomou com esperança o caminho da democracia e da paz social, mas que se mantém atada à pobreza, às barreiras geográficas e à exclusão social. Uma América Latina que avançou muito pouco em matéria de igualdade e redistribuição da riqueza, na qual o crescimento econômico, ao contrário do esperado, não levou a melhorar o nível de vida das grandes maiorias. Uma América Latina na qual os governos perderam credibilidade e legitimidade perante a sociedade, não só pelo aparecimento, cada vez mais, de atos de corrupção, mas

<sup>25</sup> Ver Mora (1998).

também pela limitada capacidade para atender oportunamente às demandas sociais. Uma América Latina na qual a eficiência e a eficácia do gasto social é baixa, enquanto a qualidade e o acesso real aos serviços continuam se deteriorando. Uma América Latina onde prevalecem setores públicos atravancados, burocráticos e rígidos, com manifestações isoladas de eficiência e progresso.

Diante desse panorama, a responsabilização pelos resultados poderia se converter num instrumento valioso para reorientar o processo de modernização do Estado na América Latina, levando em conta que o problema da eficiência e da eficácia do Estado não reside exclusivamente naquilo que o Estado faz ou deixa de fazer, mas em como faz. De fato, há muito tempo os programas de modernização do Estado vêm enfatizando “os fins” e não “os meios”.

A construção de uma nova gestão pública na América Latina continua sendo uma prioridade da agenda política regional. Tal como foi indicado no capítulo inicial, a responsabilização pelos resultados tem o potencial necessário para romper a inércia do modelo de gestão pública baseado em uma oferta institucional rígida, vinculada à reprodução histórica do orçamento. Ou seja, romper com um modelo burocrático no qual o nível de desempenho institucional está determinado por sua capacidade para gastar e não por sua capacidade para produzir.

Nesse contexto, a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública constitui um meio para reorientar as estratégias de transformação do Estado na América Latina, de maneira que os esforços de modernização sejam medidos em termos da capacidade real do Estado para atender de forma oportuna e eficiente às demandas dos diversos setores sociais, e não em função da magnitude do déficit fiscal e do tamanho do aparato público.

Não obstante, a incorporação da responsabilização pelos resultados na administração pública latino-americana poderia contribuir para que se consiga um conjunto de objetivos relacionados, essenciais para melhorar a eficiência e o desempenho público:

- Resgatar e fortalecer a capacidade do Poder Executivo para manter a visão de conjunto e de longo prazo, tanto do país como do governo, garantindo que a atuação das diferentes instituições públicas seja consistente com as demandas sociais e as prioridades do desenvolvimento nacional.
- Evoluir para um modelo de gestão pública renovado, no qual o desempenho individual e institucional seja determinado pelos resultados obtidos e não pela administração e pelo manejo dos recursos. A rotina e a inércia se apoderam da gestão pública, enquanto a dinâmica interna das instituições permanece ligada à realização de atividades que se ajustam mais às necessidades dos funcionários do que às demandas dos usuários.

- Aprofundar e redefinir as reformas legais e administrativas requeridas para modernizar o processo orçamentário em todas as suas etapas: programação, execução, controle e avaliação. Esse objetivo adquire especial importância levando-se em conta que as reformas promovidas, na maioria dos casos, estiveram orientadas para melhorar a eficiência na administração financeira do Estado em função dos recursos e não em termos de resultados e da satisfação das necessidades sociais<sup>26</sup>.
- Transformar os sistemas de administração de recursos públicos (humanos, físicos e financeiros), de maneira que a atribuição dos recursos e a tomada de decisões realize-se em função dos resultados (metas) e das necessidades sociais. Do mesmo modo, redimensionar os sistemas de incentivos de maneira que os incentivos individuais e institucionais fiquem vinculados à eficiência, à produtividade, à satisfação dos usuários e à economia pública.
- Promover o fortalecimento e o desenvolvimento de mecanismos que garantam a participação crescente da sociedade civil no controle e na fiscalização da atuação governamental. Nos últimos anos do século XX, a sociedade civil organizada foi se incorporando gradualmente à execução de programas e projetos financiados com recursos públicos, mas sua capacidade de exigir resultados do governo e garantir o cumprimento dos compromissos adquiridos continua sendo muito limitada.
- Fortalecer e renovar o caráter democrático do Estado e das instituições públicas, levando em conta que a perda de legitimidade e credibilidade dos governos da região origina-se em sua limitada capacidade de obter resultados concretos que satisfaçam as necessidades dos diversos setores sociais.
- Lutar contra a corrupção e a manipulação indevida dos recursos públicos, criando mecanismos de gestão transparentes para que os diretores, os funcionários públicos e as agências executoras — públicas ou privadas — sejam responsáveis por resultados obtidos. Historicamente, a ênfase no controle e na avaliação tem se orientado para garantir que os recursos sejam utilizados de acordo com as normas e os procedimentos estabelecidos, independentemente dos resultados. Essa situação pode ser apreciada de maneira especial no setor social, cujos esforços para canalizar recursos adicionais contra-põem-se aos baixos níveis de eficiência e eficácia, refletidos em melhorias marginais e insustentáveis.

<sup>26</sup> Em muitos países da região, a melhoria nas finanças públicas e a redução do déficit fiscal sustentou-se na aplicação de cortes indiscriminados do gasto social e no sacrifício do investimento público, situação que provocou a deterioração na qualidade dos serviços públicos e no acesso a estes, afetando de maneira especial os setores sociais de mais baixa renda e mais vulneráveis.

- Renovar a aplicação e o alcance de outros mecanismos de responsabilização, cuja efetividade tem sido limitada pela ausência de informação oportuna referente aos resultados da gestão pública e não apenas ao manejo dos recursos públicos. A responsabilização pela lógica dos resultados constitui um meio para redimensionar a capacidade de controle político exercida pelos parlamentos, pelos órgãos de controle externo e pela sociedade civil em seu conjunto.

Nesse contexto geral, e à luz das experiências internacionais mais bem-sucedidas, a avaliação do desempenho público vinculada à responsabilização pelos resultados constitui um mecanismo — entre outros — que poderia contribuir para propor novamente o processo de modernização do Estado na América Latina, orientando os esforços para a satisfação dos usuários e para a procura de níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos.

#### 4. EXPERIÊNCIAS RECENTES NA AMÉRICA LATINA

Em matéria de responsabilização pelos resultados, a América Latina apresenta, em geral, um desenvolvimento limitado e lento, se bem que nos últimos anos de 1990 tenham se registrado experiências valiosas em diversos países da região.

A avaliação do desempenho público e a prestação de contas não têm sido práticas comuns na administração pública latino-americana. Na América Latina, predomina um modelo de gestão pública entendido como um exercício de administração de recursos e não como um processo de produção de bens e serviços, caracterizado, além disso, por baixos níveis de eficiência e eficácia, assim como pela vigência de sistemas orçamentários e de controle excessivamente rígidos e centralizados. O acompanhamento e a avaliação — se é que são realizados — respondem a um enfoque financeiro-contábil vinculado à execução e à liquidação orçamentária, orientado para o controle da legalidade e dos procedimentos administrativos. A avaliação *ex post*, como prática, está relacionada principalmente com projetos de investimento financiados com recursos externos, embora sua aplicação tampouco conduza a um exercício de responsabilização pelos resultados. Essas avaliações constituem muito mais um requisito imposto pelos órgãos financeiros, e seu impacto sobre a dinâmica institucional é praticamente nulo. Em geral, a avaliação tem sido entendida como um mecanismo de controle externo e não como uma ferramenta gerencial para a tomada de decisões.

Felizmente, esse panorama começa a mudar durante a década de 1990,

período em que a medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados ganham relevância na agenda política latino-americana e nos fóruns regionais sobre reforma e modernização do Estado.

Atualmente é possível identificar um conjunto de programas inovadores que constituem uma plataforma sólida para promover uma cultura pública orientada para os resultados. No entanto, trata-se de experiências recentes, cujos resultados são de caráter parcial e devem ser abordados com cautela. Na maioria dos casos, sua implementação encontra-se imersa em sistemas orçamentários rígidos que impedem canalizar o esforço de avaliação do desempenho para um verdadeiro processo de responsabilização pelos resultados. Por exemplo, enquanto em princípio os países adotaram um sistema de orçamentos por programas, na realidade parte importante do orçamento continua refletindo uma classificação funcional-programática que responde à estrutura organizacional.

Embora os avanços tenham sido significativos, ainda não se aprecia, nos casos estudados, um processo de avaliação do desempenho sistemático e contínuo. Com efeito, são programas isolados cuja existência não conduz a um ordenamento automático e articulado das etapas de programação, execução e avaliação. Como veremos mais adiante, a experiência chilena é a que mais se aproxima desse cenário ideal, embora também exija reformas adicionais para consolidar um ordenamento integral e sustentado da administração financeira e das finanças públicas.

As experiências latino-americanas durante a década de 1990 poderiam ser interpretadas como um processo de sensibilização e de desenvolvimento de capacidades institucionais, que, sem dúvida, englobam aspectos essenciais para orientar a reforma do Estado na América Latina.

A seguir apresentamos uma síntese das experiências desenvolvidas em alguns países da região, especificamente na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia e na Costa Rica. Este capítulo limita-se a apresentar a natureza e o alcance das diversas experiências, uma vez que uma análise exaustiva iria requerer em cada caso uma investigação específica. Tampouco se pretende analisar a totalidade dos esforços em matéria de modernização do Estado. Em todo caso, como veremos neste capítulo, a experiência acumulada pelos diversos países da região deve ser entendida como um processo de aprendizagem incipiente, no qual o desenvolvimento dos modelos e a existência de projetos, embora não garantam os resultados desejados, demonstram a incorporação da responsabilização pelos resultados como um mecanismo transformador para avançar na construção de um Estado mais estratégico, flexível, moderno e harmonioso.

## Argentina: um sistema de avaliação de programas sociais

A aprovação de uma nova Lei de Administração Financeira (1993) preparou o terreno para promover mudanças institucionais inclinadas a racionalizar o uso dos recursos públicos, facilitar a obtenção dos equilíbrios financeiros e desenvolver sistemas de informação para fortalecer a tomada de decisões. Estabelece-se, como parte do processo orçamentário, a responsabilidade de cada órgão público de incorporar os critérios de economia, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos, assim como a responsabilidade de desenvolver seus próprios mecanismos de acompanhamento e avaliação do gasto.

Essas preocupações foram reunidas na reforma constitucional de 1994, quando a Direção de Avaliação Orçamentária do Escritório Nacional de Orçamento começou a desenvolver e utilizar indicadores para medir a gestão do governo. No entanto, esse esforço viu-se limitado pelo fato de não existir um verdadeiro orçamento por programas.

No caso da Argentina, convém destacar o desenho e a implementação do Sistema de Informação Social, Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais (SIEMPRO). Seu estudo adquire especial interesse, uma vez que no setor social a maioria dos países da região têm urgência para reconstruir uma institucionalidade pública moderna, mais democrática e efetiva, capaz de enfrentar a pobreza, as barreiras geográficas e a exclusão social.

O SIEMPRO é um programa a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social, instância criada em 1994 como um departamento da Presidência da República, com o objetivo de desenvolver um Sistema Nacional Integrado de Políticas Sociais.

Esse sistema, que contou com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, tem os seguintes objetivos: promover uma mudança na orientação e gerência dos programas sociais; desenvolver e institucionalizar um sistema de gestão integral de programas sociais orientado para resultados; divulgar experiências, oferecer assistência técnica e capacitar os organismos nacionais e provinciais da área social; e incorporar as organizações não-governamentais e outras organizações da sociedade civil.

O SIEMPRO está construído sob um esquema organizacional muito bem estruturado. Conta com dois níveis complementares: um nacional, a cargo de uma Unidade Executora Central, e um nível provincial, a cargo das Agências Provinciais. A Unidade Executora Central dispõe de uma Gerência de Informação, uma Gerência de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais, e uma Gerência de Capacitação e Transferência; cada uma delas

com objetivos, atividades e produtos claramente definidos<sup>27</sup>.

A Gerência de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais constitui o coração do sistema. Sua atividade gira em torno da *gestão integral de programas sociais orientada para resultados*, uma metodologia que pressupõe a articulação dos processos de planejamento, execução e avaliação dos programas sociais, a fim de obter resultados concretos que contribuam para melhorar as condições de vida e o bem-estar da população-alvo. Nas palavras de Novacovsky & Carpio (1998), “(...) a gestão pública pelos resultados é uma mudança na concepção de funcionamento do Estado para medir resultados em função de demandas atendidas e de problemas resolvidos. No campo das políticas sociais esses resultados remetem à obtenção de igualdade e à superação da pobreza e da vulnerabilidade social”.

A gestão dos programas sociais é concebida como um processo contínuo que incorpora a avaliação como uma atividade permanente, a fim de conhecer o grau de avanço, gerar informação para a tomada de decisões, verificar os resultados obtidos e avaliar seu impacto sobre os beneficiários. Incorpora o monitoramento em duas modalidades complementares: por um lado, o automonitoramento, que é responsabilidade de cada órgão executor, e, por outro, o monitoramento estratégico realizado pela Gerência de Monitoramento e Avaliação. A seleção e o desenho de indicadores é assumido como um processo de aprendizagem flexível, que inclui indicadores de processo, de produção, de cobertura e de resultados, com base na informação disponível.

Em geral, o SIEMPRO sustenta-se num enfoque conceitual sólido, que, além disso, dedica especial atenção ao desenvolvimento de sistemas de informação, à disseminação de experiências e à capacitação (oficinas, seminários, cursos etc.).

Entre os principais resultados, encontramos atualmente a consolidação de um sistema de informação sofisticado, que inclui bancos de dados sociais, metodologias sobre focalização, georreferenciamento, pesquisas de desenvolvimento social, assistência técnica e indicadores sociais. Espera-se que esse esforço para centralizar a informação possa contribuir para reduzir a dispersão que geralmente é enfrentada pelos tomadores de decisões ligados ao setor social. E que contribua também com a construção de uma sólida capacidade institucional para renovar a formulação de políticas sociais e o gerenciamento de projetos. Essa ação reflete-se nos serviços de assistência técnica, no desenvolvimento de metodologias e no financiamento para a formulação e aplicação de sistemas de monitoramento

<sup>27</sup> Para uma análise detalhada da estrutura do SIEMPRO e das funções de cada uma das suas unidades, ver SIEMPRO (1997).

e avaliação<sup>28</sup>; na implementação do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM), por meio do qual são registradas informações trimestrais e anuais sobre as diversas atividades dos programas; e, também, num programa permanente de capacitação, tanto em âmbito nacional como provincial<sup>29</sup>. Destaca-se, além disso, o processo de transferência para as agências ou Unidades Executoras Provinciais (UEP), que integram a rede do SIEMPRO.

Nesse contexto, o SIEMPRO marca o início de um esforço sério em esfera nacional, que busca institucionalizar a gestão integral de programas sociais orientada para resultados. Essa ação sobressai-se por sua solidez conceitual, por uma estrutura organizacional funcional, pela incorporação da avaliação como ferramenta de gestão ao longo de todo o ciclo dos projetos, assim como pela relevância que foi dada ao desenvolvimento de uma nova institucionalidade social.

No futuro, o SIEMPRO poderia enfrentar algumas situações que eventualmente debilitariam sua consolidação a longo prazo. Primeiro, a ausência de um sistema de incentivos articulado com a avaliação dos programas sociais, aspecto central para completar o processo de responsabilização. Segundo, que não existe evidência de que essa nova capacidade gerencial esteja articulada a um processo simultâneo para enfrentar a dispersão institucional e a duplicidade de funções e programas, elementos que têm um impacto sensível sobre a eficiência e eficácia do investimento social. Terceiro, o desafio de aprofundar a modernização do processo orçamentário, para garantir que a avaliação dos programas sustente-se em uma adequada vinculação entre políticas e recursos.

## **Brasil: a caminho de uma administração pública gerencial**

A reforma constitucional de 1988 criou as condições para introduzir mudanças substanciais na dinâmica da administração financeira e das finanças públicas do Brasil. Nesse processo, o Congresso conseguiu maior parcela de poder no manejo orçamentário, já que a lei de orçamento remetida pelo Poder Executivo para a sua aprovação deve estar acompanhada de diretrizes em matéria orçamentária e de diretrizes gerais sobre controle, avaliação e prestação de contas. Infelizmente, as mudanças no ambiente político, os desequilíbrios macroeconômicos e,

<sup>28</sup> O SIEMPRO sistematizou metodologias para implementar avaliações de processo, avaliação de resultados, assim como avaliações *ex post* e de impacto.

<sup>29</sup> Contempla uma gama ampla de atividades, entre as quais podemos citar: cursos especializados sobre política e gerência social; seminários sobre gerência social; oficinas sobre coordenação operacional; oficinas regionais de gestão integral orientada para resultados; oficinas de planejamento estratégico em âmbito provincial, entre outros.

mais recentemente, o impacto das crises financeiras, debilitaram a consolidação dos programas implementados para reorientar a modernização do Estado.

Embora o Brasil não conte com um sistema de avaliação e responsabilização pelos resultados formalmente constituído, os avanços mais significativos nessa direção foram impulsionados pelo já extinto Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante o período governamental encerrado em outubro de 1998, no contexto do Plano Diretor para a Reforma do Aparato do Estado<sup>30</sup>, cujo objetivo final era promover uma administração pública gerencial, descentralizada e orientada para os usuários.

No entanto, a extinção do MARE não tira o mérito do trabalho realizado. Na verdade, o MARE conseguiu avançar na concepção e no desenho de programas inovadores, que à margem dos resultados obtidos a curto prazo deixaram evidente a urgência de avançar em direção a um modelo de gerência pública renovado, no qual a satisfação da cidadania aparece como o critério fundamental para orientar a modernização institucional. Nesse sentido, a concepção do modelo de administração pública gerencial permitiu reposicionar um conjunto de critérios modernos que poderiam contribuir para repensar a reforma do Estado, tanto no Brasil como em outros países da região.

No âmbito desse esforço, convém mencionar o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, criado em sua oportunidade com o objetivo de introduzir mudanças no sistema de valores do setor público e promover a revisão de processos de trabalho do governo federal para alcançar maiores níveis de eficiência. A estratégia supunha a aplicação de um sistema para avaliar a gestão institucional em função dos valores que orientam a administração pública gerencial: liderança, planejamento estratégico, atenção ao cliente, informação e análise, desenvolvimento e gestão de pessoal, gestão de processos e resultados institucionais<sup>31</sup>. Vale notar que essa proposta incorpora, pelo menos conceitualmente, critérios que geralmente não são contemplados nas estratégias desenhadas para apoiar a transformação do Estado.

<sup>30</sup> Os objetivos do Plano eram os seguintes: aumentar a governabilidade do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa para governar com eficiência e eficácia, orientando os esforços para a satisfação das necessidades dos cidadãos; limitar a ação do Estado naquelas funções que lhe são próprias; transferir do Governo Federal para os estados e municípios as ações de caráter local; e transferir parcialmente do Governo Federal para os estados as ações de caráter regional.

<sup>31</sup> O sistema está desenhado para medir os esforços em direção à excelência, atribuindo a cada um dos critérios uma pontuação específica na avaliação total. Em sua fase inicial, aplicou-se uma prova-piloto que envolveu cinco ministérios: do Trabalho e da Segurança Social; da Saúde; da Agricultura; das Minas e Energia; e da Administração e Reforma do Estado.

Esse Programa de Reestruturação de Qualidade dos Ministérios esteve acompanhado de uma série de projetos que abordavam a modernização e a eficiência pública em diversas óticas: qualidade e participação na administração pública; reestruturação e qualidade para o Poder Executivo Federal; avaliação e premiação da administração pública; sensibilização, educação e treinamento; banco de experiências em qualidade e participação; articulação com estados, municípios e outros poderes; rede de consultores; e conscientização e educação para a cidadania. A esse respeito, e por limitações de espaço, só foram incluídos comentários gerais sobre os princípios em que se sustentaram algumas dessas iniciativas.

Um dos projetos que merece especial atenção é o denominado Avaliação e Premiação da Administração Pública, que contempla um processo de negociação com entidades do setor privado para desenhar sistemas de medição do desempenho da gestão pública, especificamente no que diz respeito à prestação de serviços e à satisfação dos usuários. Com esses sistemas, buscava-se promover uma melhoria contínua na eficiência e na qualidade dos serviços, tomando como referência a percepção dos usuários e o envolvimento da sociedade no controle e fiscalização destes.

Destaca-se, também, a aplicação de Contratos de Gestão, que são concebidos como de domínio público, a fim de que os interessados possam ter acesso à informação e dar continuidade à sua execução. Os Contratos de Gestão foram construídos com base em um modelo de referência, no sentido de que deveriam incluir pelo menos as seguintes informações: as diretrizes estratégicas que orientam a gestão institucional (missão, objetivos estratégicos, metas institucionais); indicadores de desempenho; meios e condições necessárias para a execução dos compromissos assumidos; o sistema de avaliação (responsáveis, instrumentos de avaliação, periodicidade dos relatórios etc.); condições de revisão e suspensão do contrato; estabelecimento das responsabilidades e conseqüências pelo não cumprimento; obrigações da instituição e de outras entidades; condições de vigência e renovação do contrato; e mecanismos de publicidade e controle social.

Por outro lado, verifica-se um esforço impressionante quanto ao desenho e desenvolvimento de sistemas de informação, com destaque para o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Esse sistema, além de outros vinculados à administração dos recursos humanos, aos investimentos públicos e ao registro de fornecedores, diferencia o Brasil de outros países da América Latina nos quais a disponibilidade de informação é muito limitada. Nesse contexto, o Brasil também deu prioridade ao desenvolvimento de indicadores de gestão, mas sua utilidade prática para apoiar a tomada de decisões e melhorar o desempenho público exige como condição necessária sua articulação com o processo orçamentário e com os sistemas de informação, incluindo o referente aos investimentos públicos.

Em síntese, o Brasil nos mostra um processo de experimentação dinâmico sustentado no desenvolvimento e na adaptação de novos mecanismos, que demonstram uma clara intenção de orientar a gestão pública para a satisfação dos usuários e a eficiência. No entanto, não se aprecia um esforço sistemático quanto à avaliação do desempenho público e sua vinculação a um processo de responsabilização pelos resultados. Em geral, prevaleceu um enfoque centrado no controle externo, acentuado pelos problemas de corrupção que levaram à destituição do presidente Fernando Collor em 1992. Por esse motivo, embora desde 1988 o âmbito de ação de Tribunal de Contas tenha se ampliado para incluir o controle e a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, na prática ele ainda concentra a maior parte de seus esforços no controle da legalidade. Sobressai-se, também, em matéria de avaliação, o trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entidade que poderia se consolidar como uma instância facilitadora e catalisadora das experiências desenvolvidas nos últimos anos do século XX.

### **Chile: indicadores de gestão vinculados ao orçamento**

Durante a década de 1990, o tema da avaliação desempenhou um papel importante no processo de modernização do Estado. Em geral, podemos afirmar que se trata de um esforço simples, gradual, uniforme e sistemático, aplicado tanto na esfera institucional como na de programas e projetos.

Ao contrário do que aconteceu em outros países da América Latina, o início do tema da avaliação não se apoiou em reformas integrais do sistema de orçamento, mas em decisões políticas, em uma estreita coordenação interministerial e no desenho de instrumentos adequados para a sua implementação. Essa estratégia permitiu um exercício de aprendizagem flexível, cujos avanços registrados e resultados obtidos serviram de parâmetro para identificar futuras reformas legais que se ajustassem às necessidades do processo e garantissem sua consolidação<sup>32</sup>. É comum que os países optem primeiro pela aprovação de reformas legais ambiciosas, cuja contribuição para a transformação da cultura pública é muito pobre justamente porque a capacidade institucional para assimilá-las e implementá-las é limitada.

O Chile conta com um Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, criado com a finalidade de promover, coordenar e ditar as diretrizes gerais para orientar a modernização do Estado. É integrado pelos Ministérios do Interior, Fazenda, Trabalho e Segurança Social, Secretaria Geral da Presidência

<sup>32</sup> Ver Direção de Orçamento, Ministério da Fazenda do Chile (1998).

(SEGPRES) e Secretaria Geral do Governo. Desde o início da década 1990, destaca-se a coordenação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e da SEGPRES, com o propósito de estabelecer metas ministeriais para orientar a gestão no sentido da obtenção de resultados.

Nesse contexto, foi relevante a execução do Programa de Modernização da Gestão de Serviços Públicos, implementado pela Direção de Orçamento em 1992. O objetivo central do Programa era avançar de um modelo de gestão centrado nas políticas, instrumentos e procedimentos, para um modelo renovado focado nos resultados, medindo o desempenho institucional em função da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados aos usuários. Para tanto, foi necessário executar programas de capacitação em áreas essenciais, como planejamento estratégico e avaliação de desempenho.

O programa tomou para si o desenho e a implementação de um Sistema de Controle de Gestão, utilizando indicadores de gestão para avaliar o nível de desempenho institucional. Na sua fase inicial, foi aplicado um plano-piloto que incorporou cinco serviços públicos<sup>33</sup>, e as lições aprendidas alimentaram a extensão do sistema, assim como o desenvolvimento de Compromissos de Modernização.

Aliado a essa ação, em 1995 foi iniciado um programa complementar para estabelecer um sistema de metas e indicadores de gestão vinculado ao orçamento nacional, promovido também pela Direção de Orçamento. Esse programa iniciou-se com 26 serviços (incluindo 105 metas e indicadores) e, em 1998, abrangeu 66 serviços (cerca de 285 metas e indicadores). Como parte integral desse esforço, o Ministério da Fazenda dedicou-se nos últimos anos de 1990 a desenvolver um sistema de incentivos aos serviços públicos, com tendência a incorporar incentivos monetários, tanto para o desempenho individual como institucional. Atualmente, esses incentivos são aplicados em instituições como o Serviço Nacional de Alfândegas, o Fundo Nacional de Saúde e o Serviço de Saúde Ambiental, entre outras. Nesse mesmo sentido, em 1997 foi criado o Prêmio Nacional para a Qualidade dos Serviços Públicos, como mecanismo para promover um reconhecimento perante a sociedade do trabalho realizado pelos ministérios na busca da excelência.

Por outro lado, as diversas secretarias assinam a cada ano Compromissos de Modernização, que constituem um acordo para o cumprimento de metas, subscrito entre os diretores dos serviços e o presidente da República. Esse programa apóia-se num processo de planejamento estratégico, sob a coordenação

<sup>33</sup> O plano-piloto incluiu os seguintes serviços: Direção Geral de Bibliotecas, Arquivos e Museus; Direção Geral dos Esportes; Serviço Nacional de Capacitação e Emprego; Serviço Agrícola e de Pecuária; e a Junta Nacional de Auxílio Escolar e Bolsas.

do Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública. Para propiciar a participação social, a assinatura desses compromissos é feita num ato público, no qual são comunicadas à população as metas acertadas. Em 1997 haviam sido subscritos 374 compromissos relacionados com os processos de modernização de 128 instituições públicas. O acompanhamento dos compromissos durante a etapa de execução é feito em conjunto com o respectivo ministério, com relatórios semestrais que têm como objetivo fundamental conhecer o grau de avanço, identificar resistências que possam afetar o cumprimento das metas e tomar decisões para garantir a obtenção dos resultados previstos.

Em síntese, o Chile nos mostra um processo ordenado e planejado, no qual o desenvolvimento dos instrumentos assinalados tem sido complementado por programas de capacitação de funcionários públicos, pela modernização das políticas e dos sistemas de administração de recursos humanos, consultas a usuários e o desenvolvimento de sistemas de incentivos.

Em geral, trata-se de uma experiência que conseguiu avançar gradualmente em direção à integração dos processos de programação, execução e avaliação, articulando esse esforço a um novo sistema de incentivos. Esses esforços são um primeiro passo para conseguir no futuro uma reforma orçamentária condizente com o novo modelo de gestão pública que vem sendo promovido. De fato, a vigência de um orçamento rígido que ainda não reflete um adequado vínculo entre políticas e programas poderia minimizar os benefícios esperados de um processo no qual a flexibilidade orçamentária e a maior responsabilização são aspectos centrais, especialmente para a modernização dos órgãos que não prestam serviços diretamente a seus usuários.

### **Colômbia: um sistema de avaliação de alcance nacional**

Na Colômbia, o processo de modernização do Estado está estreitamente vinculado à reforma constitucional de 1991, que introduziu mudanças substanciais na administração financeira e nas finanças públicas. Nessas mudanças constitucionais destaca-se a obrigação de formular e apresentar o Plano Nacional de Desenvolvimento, que deve incluir o plano de investimentos, assim como a avaliação da gestão e dos resultados da administração pública<sup>34</sup>. Sobressai-se, também, a eliminação do controle prévio, um maior controle do processo orça-

<sup>34</sup> A Constituição Política de 1991 estabelece a avaliação de resultados como um mandato, em conformidade com o indicado em seu artigo 343: "A entidade nacional de planejamento que a lei assinalar terá a seu cargo o desenho e a organização dos sistemas de avaliação de gestão e resultados da administração pública, tanto no que se relaciona com as políticas como com o que se refere a projetos de investimento, nas condições que ela determinar".

mentário por parte do Poder Executivo, a eliminação de recursos que afetam especificamente o orçamento, a descentralização e a participação dos cidadãos.

A Constituição Política ordena o desenho e a implementação de um sistema de avaliação de resultados orientado para o cumprimento dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, responsabilidade legal que é outorgada em 1992 ao Departamento Nacional de Planejamento, por meio do Decreto 2.167.

Nesse contexto, criou-se o Sistema Nacional de Avaliação de Resultados da Gestão Pública (SINERGIA), como um instrumento para dar continuidade ao Plano Nacional de Desenvolvimento e gerar resultados que materializem as aspirações da sociedade colombiana. O SINERGIA surge como uma ferramenta para fortalecer a capacidade gerencial das instituições e promover maior efetividade no cumprimento das metas, das responsabilidades estratégicas e do impacto dessas conquistas na gestão global do Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>35</sup>.

O SINERGIA constitui um modelo de avaliação conceitualmente rigoroso e bem estruturado, desenvolvido sob dois módulos complementares. Um módulo de auto-avaliação de alcance nacional, no qual todas as instituições públicas devem avaliar sua própria gestão e os resultados obtidos na execução de políticas, programas e projetos sob sua responsabilidade. Dessa forma, procura-se consolidar a auto-avaliação como uma prática saudável integrada à atividade institucional, que contribua permanentemente para melhorar o processo de tomada de decisões e o desempenho orientado para resultados. Por outro lado, um módulo de avaliação estratégica de políticas, programas e projetos, externo e seletivo, que consiste na contratação de avaliações independentes. Esse módulo procura não só dar atenção especial a temas que têm impacto estratégico, mas também garantir a transparência do processo de auto-avaliação institucional.

Para apoiar a implementação do módulo de auto-avaliação, o SINERGIA desenvolveu uma metodologia de base para guiar a elaboração do Plano Indicativo<sup>36</sup>, concebido como ferramenta gerencial para ordenar e orientar a atividade das instituições à luz de sua missão e dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>37</sup>.

O SINERGIA apóia-se num modelo de gestão pública integral e participativa. A integralidade é entendida como a articulação permanente dos

<sup>35</sup> Ver Departamento Nacional de Planejamento (1995a).

<sup>36</sup> A respeito, a Lei Orgânica do Plano Nacional de Desenvolvimento de 1992, em seu artigo 29, estabelece que todos os organismos da administração pública devem formular um plano indicativo quadrienal com planos de ação anuais, que servirá de base para a avaliação dos resultados.

<sup>37</sup> Ver Departamento Nacional de Planejamento (1995).

processos de programação, execução e avaliação, e também como uma sólida coordenação interinstitucional. Para tanto, o Sinergia contempla a criação de Unidades de Gestão<sup>38</sup> como instâncias nas quais se conseguem acordos sobre parâmetros de avaliação (metas e indicadores) condizentes com os objetivos dos programas e as responsabilidades institucionais, no contexto do Plano Nacional de Desenvolvimento. Do mesmo modo, pressupõe a participação social na definição, execução e avaliação dos planos, de maneira que a gestão institucional fique claramente orientada para satisfazer as demandas sociais.

A Colômbia, igualmente a outros países da região, dedicou especial atenção ao desenvolvimento de indicadores de gestão, aplicando um plano piloto de instituições vinculadas aos setores social e econômico. Do mesmo modo, destaca-se o apoio aos processos de capacitação de funcionários públicos e o desenvolvimento de sistemas de informação inter-relacionados para a tomada de decisões.

Não obstante, apesar da solidez do amparo legal que dá origem ao processo de avaliação da gestão pública e do rigoroso contexto conceitual sobre o qual está construído o SINERGIA, identificam-se problemas que poderiam debilitar a consolidação desse valioso esforço nacional. Por um lado, a ausência de mecanismos que garantam sua vinculação ao processo de formulação orçamentária, já que é preciso assegurar que a alocação de recursos seja condizente com as necessidades das políticas, programas e projetos, e esse aspecto pode limitar a consecução das metas e dos objetivos. Por outro lado, a questão de como avançar da avaliação da gestão pelos resultados para uma efetiva prestação de contas, de maneira que haja incentivos para estimular a produtividade, a eficiência e a economia pública.

Essas preocupações são condizentes com avaliações recentes, que em alguma medida confirmam as fragilidades do processo de programação. “A avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento em abril de 1997 mostrou como a deterioração fiscal do setor público, aliada à rigidez estrutural da gestão, vinha traduzindo-se em dificuldades para a consecução de seus objetivos. Uma espiral de orçamentos superestimados-atrasados-cortados, que havia ampliado a brecha entre o orçamento e o fluxo efetivo de recursos, terminava convertendo a avaliação num processo ilusório” (Gandour, 1998).

Essa situação, após um processo sério de reflexão e análise da realidade fiscal e de suas implicações sobre a eficiência e eficácia do gasto, levou à

<sup>38</sup> As Unidades de Gestão são equipamentos integrados por um representante de cada unidade executora do programa, um representante da unidade técnica correspondente do Departamento Nacional de Planejamento, assim como por representantes de outras entidades públicas e da sociedade civil.

implementação de Acordos de Eficiência, mecanismo concebido como um meio para recuperar o controle do gasto público. Esses Acordos de Eficiência também serviram de veículo para harmonizar o orçamento com os Planos Indicativos, fortalecendo o sentido estratégico do processo de avaliação orientado para os resultados, tomando como referência uma programação mais realista.

Esse mecanismo, mais que uma crítica ensimesmada, revela a capacidade do sistema projetado na Colômbia para alimentar o processo de tomada de decisões, utilizando os resultados obtidos nas avaliações feitas. “Em resumo, o Acordo de Eficiência é o primeiro exercício prático em que algumas das ferramentas metodológicas do Sistema Nacional de Avaliação (SINERGIA) se inserem dentro do processo de tomada de decisões do gasto” (idem)<sup>39</sup>. O documento de Miguel Gandour (1998) inclui uma análise detalhada do contexto no qual surgem os Acordos de Eficiência, sua implementação e os resultados obtidos.

Em síntese, a experiência da Colômbia nos mostra o desenho de um sistema de avaliação conceitualmente rigoroso e bem projetado, que na sua etapa de implementação levanta a necessidade de que todo esforço voltado para promover a gestão pelos resultados e a prestação de contas deve ser construído com base em uma programação sólida e consistente com o processo orçamentário. Essa lição adquire especial importância para os países da América Latina, levando em conta que na maioria dos casos os orçamentos não refletem programas que possam ser vinculados de forma consistente a um processo efetivo e sustentável de responsabilização pelos resultados.

### **Costa Rica: um sistema de avaliação de programas estratégicos**

Em meados de 1994 começou a ser implementado na Costa Rica um sistema de avaliação estratégica da administração pública, a fim de materializar o Programa de Direção Estratégica e Prestação de Contas incluído no Plano Nacional de Desenvolvimento 1994—1998. Nesse contexto, nasceu o Sistema Nacional de Avaliação (SINE), sob a coordenação e condução do Ministério do Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN).

Esse sistema foi desenhado com o propósito de dotar a administração pública de um instrumento que lhe permita manter a visão de conjunto a longo prazo, promover o uso racional dos recursos públicos, articular a

<sup>39</sup> As Unidades de Gestão são equipamentos integrados por um representante de cada unidade executora do programa, um representante da unidade técnica correspondente do Departamento Nacional de Planejamento, assim como por representantes de outras entidades públicas e da sociedade civil.

atividade do governo e das instituições públicas em torno das prioridades do desenvolvimento nacional e assentar as bases de um modelo de gestão pública centrado na programação estratégica, na execução com direção e na avaliação dos resultados obtidos.

O SINE consta de três módulos complementares. Um módulo de informação, cujo objetivo é garantir que para o mais alto nível político seja canalizada apenas a informação estritamente necessária para a tomada de decisões. Um módulo de avaliação estratégica, que visa dar continuidade e avaliar os programas prioritários do Plano Nacional de Desenvolvimento. E um módulo de incentivos, a fim de vincular a avaliação de desempenho a estímulos que promovam a eficiência e a economia pública (MIDEPLAN, 1997).

Em conformidade com a metodologia estabelecida, o SINE apóia-se na aplicação de acordos de desempenho anuais subscritos entre o Presidente da República e o diretor correspondente, assinados, além disso, pelos Ministros de Planejamento e da Fazenda como garantidores e facilitadores do processo. Esse acordo anual, denominado Compromisso de Resultados (CDR), é construído com base em uma Matriz de Desempenho Institucional (MDI), na qual se especificam os programas que serão avaliados, incluindo, em cada caso, os critérios de avaliação (indicadores); o valor de cada critério no ano anterior; a meta correspondente para o ano a ser avaliado; a escala de valoração; e o peso relativo do programa na qualificação final do desempenho.

O processo de avaliação estratégica consta de três etapas relacionadas. A primeira é realizada no início do ano e consiste, basicamente, na seleção dos programas que serão analisados, na preparação do CDR e na sua assinatura. A seleção dos programas é realizada no mais alto nível, enquanto a preparação de cada CDR corresponde a cada instituição com o apoio técnico de funcionários da Área de Avaliação e Acompanhamento do MIDEPLAN. A segunda etapa implica o monitoramento dos programas e a geração de relatórios sobre o grau de avanço e os problemas identificados. A terceira etapa é levada a cabo quando termina o ano e consiste em processar a informação sobre os resultados obtidos, determinar o nível de desempenho institucional e dos programas avaliados, bem como apresentar o relatório final à Presidência da República.

Para avaliar os programas estratégicos, a Matriz de Desempenho Institucional inclui uma escala de valoração com cinco níveis de desempenho, estabelecendo desde o início uma relação entre os possíveis resultados e a qualificação correspondente. A cada programa é aplicada uma qualificação individual que varia entre o valor "1", correspondente a um nível de desempenho deficiente, e o valor "5", para um desempenho excelente. Depois, utilizando o peso relativo de cada programa, o sistema gera uma qualificação institucional.

Sua aplicação foi iniciada em 1996 com um plano-piloto que encampou oito entidades públicas, todas elas relacionadas com áreas do setor social: educação, saúde e moradia<sup>40</sup>. O plano foi executado considerando o fato de que uma das metas globais do governo empossado era a recuperação do gasto social per capita. Essa primeira experiência permitiu introduzir mudanças substanciais no desenho dos CDR, aplicados em 1997, ano em que o SINE foi estendido a um total de 18 instituições e incluído como experiência o primeiro CDR setorial aplicado ao setor de moradia.

Ao lado do SINE, destaca-se o desenvolvimento de outros instrumentos complementares, como os Compromissos de Gestão<sup>41</sup> da Caixa Costarriquense de Seguro Social (CCSS), destinado a apoiar o processo de desconcentração do sistema nacional de saúde, que consistem em acordos assinados entre os Hospitais Nacionais e as Clínicas de Saúde com a administração central da CCSS, destacando-se a incorporação de usuários a partir de 1999 nas Juntas de Saúde, como órgãos responsáveis por zelar pela qualidade dos serviços.

Um dos principais pontos fortes é a possibilidade de unificar a gestão do governo e das instituições em torno dos programas prioritários de caráter nacional. E adquire importância porque, apesar dos desequilíbrios fiscais que a Costa Rica experimentou durante 1994—1998, foi possível racionalizar o gasto público e evitar que os recursos públicos fossem atribuídos preferencialmente ao financiamento da rotina e da inércia institucional, o que permitiu neutralizar os cortes de aplicação geral que são usualmente adotados pelos Ministérios da Fazenda em situações de crise. A gradualidade em sua aplicação constitui também um aspecto central que contribuiu para aperfeiçoar o processo, particularmente no que diz respeito ao estabelecimento de metas e de indicadores para avaliar o desempenho.

Entre as principais fragilidades convém mencionar que a Costa Rica não conseguiu promover uma reforma orçamentária que garanta um processo de alocação de recursos condizente com esse novo modelo de gestão pelos resultados. O orçamento continua reproduzindo a estrutura institucional, e o congresso aprova o detalhe dos itens considerando que o orçamento é construído com base na classificação econômica do gasto, fato que limita consideravelmente o processo de tomada de decisões. Do mesmo modo, e apesar dos esforços realizados em matéria de modernização institucional, não foi possível melhorar a coordenação

<sup>40</sup> Uma análise detalhada da sua aplicação no setor social encontra-se em Garnier & Mora (1999).

<sup>41</sup> Uma análise detalhada sobre os Compromissos de Gestão no setor de saúde da Costa Rica encontra-se em Sojo (1998).

entre os Ministérios de Planejamento, Fazenda e a Controladoria Geral da República, devido a questões legais que se sobrepõem como consequência de um contexto legal disperso, confuso e em alguma medida obsoleto.

Tampouco foi completado o desenho do módulo de incentivos, de modo que, por enquanto, este limitou-se ao reconhecimento público dos resultados obtidos. No entanto, a primeira avaliação operacional do SINE, realizada em 1997, produziu resultados interessantes que evidenciam o início de um processo de mudança na cultura pública. De fato, com base na consulta feita aos gerentes dos diversos programas avaliados, sobre os fatores que determinaram o sucesso ou o fracasso de sua gestão, aparece em primeiro lugar o estabelecimento de prioridades e metas; em segundo lugar, sua divulgação entre os funcionários públicos de todos os níveis; e, em terceiro lugar, a disponibilidade dos recursos. Nesse sentido, aprecia-se uma mudança substancial em termos da gestão pública, levando em conta que, tradicionalmente, os diretores assinalavam que o não cumprimento das metas e dos objetivos devia-se exclusivamente à disponibilidade de recursos e não à limitada capacidade de programação e execução institucional.

Embora se trate de um processo que requer ajustes para a sua consolidação, o SINE conseguiu superar as mudanças políticas ocorridas em maio de 1998, e o novo governo adotou-o como instrumento de gestão pública.

## 5. LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS FUTUROS

Ao longo do presente estudo, insistiu-se que a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados constitui um mecanismo para apoiar a reforma e a modernização do Estado, mas que sua efetividade e transparência exigem avançar na construção de um ambiente institucional que garanta a sua consolidação.

A seguir, apresenta-se uma síntese das principais lições aprendidas, em seus aspectos normativos e operacionais. Embora existam diferenças de grau de um país para outro, em geral mostram um panorama próximo da situação atual.

### Sobre o contexto legal

- a. No caso da Colômbia, por exemplo, a avaliação da gestão pública por resultados sustenta-se em uma reforma constitucional recente, mas os avanços foram lentos apesar de contar com um instrumento conceitualmente rigoroso; já no caso do Chile aprecia-se um processo muito mais consistente e sistemático, cujo início não foi determinado por uma reforma legal em particular.

b. A longo prazo, no entanto, a modernização do sistema orçamentário e de controle constitui um aspecto essencial para garantir um processo de responsabilização integral e efetivo, que seja benéfico tanto para a sociedade como para o governo. Ao analisar as experiências latino-americanas, encontramos pelo menos cinco sinais que confirmam a necessidade de aprofundar simultaneamente as reformas do sistema de administração financeira e de finanças públicas:

- A limitada flexibilidade no manejo orçamentário dificulta o processo de tomada de decisões, assim como o cumprimento das metas e objetivos dos programas. Isso implica o desafio de redefinir as relações entre o Poder Executivo e Legislativo e os mecanismos de controle parlamentar, de maneira que o Poder Executivo disponha gradualmente de maior liberdade em troca de maior responsabilização. Do mesmo modo, é preciso criar as condições para que gerentes ou responsáveis pelos programas públicos tenham maior flexibilidade no uso dos recursos, e que esta fique sujeita a maior responsabilidade pessoal pelos resultados obtidos.
- A limitada vinculação entre política, programas, recursos e resultados, considerando que prevalecem métodos de programação orçamentária rígidos que não permitem avançar nessa direção. Embora a maioria dos países tenha adotado um sistema de orçamento por programas, na prática os orçamentos não refletem programas concretos, mas reproduzem a estrutura funcional e organizacional das diversas instituições públicas.
- A necessidade de simplificar e modernizar os sistemas de controle interno e externo, como parte integral de uma nova gestão pública baseada no princípio de maior delegação, maior flexibilidade no uso dos recursos públicos e maior responsabilização pelos resultados obtidos. Isso implica enfrentar a sobreposição de competências entre os processos de auditoria interna, controle externo e avaliação de resultados, devido à falta de coordenação entre as entidades que conduzem cada um desses processos.
- A desarticulação dos processos de programação, execução, controle e avaliação dos recursos públicos, situação que dá origem a uma gestão pública fragmentada e dispersa.
- A ausência de um sistema de incentivos moderno, que permita vincular esses incentivos monetários e não monetários à produtividade, à eficiência e à economia pública. Explica-se, assim, portanto, por que muitos dos programas chegam até a etapa de medição do desempenho, mas não conseguem completar o processo de responsabilização pelos resultados.

- c. A responsabilização pelos resultados, no entanto, à margem das reformas legais promovidas, requer decisão e vontade política para sua aplicação. O desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho, por mais novos que estes sejam, carece de sentido se a instituição que os cria não tem peso político para garantir sua implementação. A efetividade dos sistemas de mecanismos de responsabilização que temos estudado é determinada pela forma segundo a qual estes se vinculam ao processo de tomada de decisões no mais alto nível político. A responsabilização pelos resultados aplica-se de cima para baixo, começando com os diretores, descendo para o escalão intermediário de comando e finalmente até os funcionários responsáveis pela execução direta das ações.

### Aspectos operacionais

- a. A condução de um processo efetivo de responsabilização pelos resultados pressupõe o desafio de desenvolver uma sólida capacidade institucional, processo no qual a capacitação dos recursos humanos é fundamental. Embora a responsabilização pelos resultados seja em essência um processo de aprendizagem que deve ser aperfeiçoado no tempo, não pode ser realizado num ambiente institucional obsoleto e desgastado, dominado pela inércia e pela rotina. Para abandonar o modelo de gestão pública centrado na administração dos recursos e avançar para um modelo centrado na satisfação dos usuários e nos resultados, não basta aprovar reformas legais e organizacionais. É necessário um processo de capacitação e sensibilização que envolva governantes, diretores, gerentes e funcionários públicos.
- b. Os processos de avaliação e responsabilização pelos resultados pressupõem a formação de uma equipe de profissionais especializados, independentemente do nível de descentralização do sistema adotado. A integração de equipes multidisciplinares é fundamental para romper a tendência tradicional de centrar a atenção nos aspectos estritamente financeiros e contábeis. É preciso dispor de pessoal com visão de conjunto e a longo prazo, e com capacidade para analisar a evolução do país, do Estado e da sociedade.
- c. Um aspecto que por enquanto não está claro, ou pelo menos é caracterizado por um desenvolvimento lento, é o que se relaciona com o fortalecimento dos mecanismos que permitem a participação social no processo de tomada de decisões, assim como na fiscalização e no controle das instituições nas diversas áreas de ação governamental. Um dos problemas centrais é o desenvolvimento de instrumentos de participação social que se ajustem

mais às necessidades de funcionários públicos que às necessidades da população ou dos grupos chamados a exercer esse direito. É necessária uma participação da cidadania inteligente, informada e oportuna.

- d. A gradualidade na aplicação de instrumentos alternativos de responsabilização por resultados constitui outro fator determinante. Os programas de aplicação geral, que pretendem ser perfeitos desde o início, em geral são os que fracassam ou geram resultados marginais.
- e. A coordenação interinstitucional num processo de responsabilização por resultados é fundamental, especialmente no caso de programas públicos nos quais intervêm diversas entidades públicas. Se as regras do jogo não estão claramente definidas, a responsabilidade dilui-se e a ausência de visão de conjunto converte-se num gargalo para o cumprimento dos objetivos e a consecução das metas propostas. Essa situação apresenta-se com frequência no setor social, no qual a tendência para aplicar programas que dêem atenção integral aos grupos beneficiários envolve diferentes instituições.
- f. Finalmente, um aspecto que merece especial atenção relaciona-se com o desenvolvimento de instrumentos para avaliar o desempenho institucional e individual. A experiência internacional revela que o desenho e aperfeiçoamento das metodologias é um processo gradual e flexível, que deve se ajustar às necessidades e à natureza dos programas e das instituições. A avaliação deve ser institucionalizada como uma ferramenta gerencial para a tomada de decisões e não como um mecanismo rígido e inflexível. O ideal é que cada órgão consiga desenvolver seus próprios sistemas de auto-avaliação, de maneira tal que se ajustem às suas necessidades e não se convertam em uma camisa-de-força imposta por agentes externos que desconhecem a dinâmica institucional.

Os avanços em matéria de responsabilização pelos resultados na América Latina são realmente significativos. No início dos anos de 1990, a medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados era um assunto ausente da agenda política regional. Atualmente, não só ocupa um lugar prioritário nos fóruns internacionais e regionais, como se encontram resultados e experiências concretas que podem iluminar o caminho para retomar a senda que conduz a uma nova gestão pública. A responsabilização pelos resultados surge como um veículo para avançar em direção a uma institucionalidade democrática e participativa, na qual a eficiência e a eficácia do Estado na América Latina reflita-se não só nos equilíbrios fiscais, mas fundamentalmente no bem-estar social e na integração das sociedades latino-americanas.

## BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. (1997) *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washinton, D.C., Escritório de Avaliação (EVO), março.

CALVO, Flor. (1997) *Canadá: su experiencia en evaluación*. Documento de trabalho. San José, Costa Rica, Ministério de Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. (1998) *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago do Chile, Nações Unidas.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO. (1995) *Plan Indicativo: una herramienta de gestión*. Bogotá, Colômbia.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO. (1995a) *SINERGIA: gestión pública orientada a los resultados*. Bogotá, Colômbia, Direção de Orçamento.

MINISTÉRIO DA FAZENDA DO CHILE. (1998) *Evaluación del desempeño de servicios públicos: bases que fundamentan los incentivos institucionales*. CEPAL, Oficina sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compêndio de Documentos.

GANDOUR, Miguel. (1998) *El Acuerdo de Eficiencia: la experiencia colombiana reciente en el re-diseño institucional del gasto público*. CEPAL, Oficina sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compêndio de Documentos.

GARCÍA, Arturo. (1995) *Evaluación de resultados, modernización institucional y participación ciudadana*. Apresentação realizada no Encontro Sul-americano sobre Avaliação e Controle de Resultados na Gestão Pública. Cartagena de Indias.

GARNIER, Leonardo e MORA, Mario. (1999) *Compromisos de resultados en el sector social, su aplicación en Costa Rica*. In: Revista del CLAD, Reforma y Democracia. nº 13.

GORE, Al. (1997) *Business like government: lessons learned from America's best companies*. In: National Performance Review, outubro.

GUTIÉRREZ, Militza. (1997) *Experiencia de Inglaterra: evaluación de los servicios gubernamentales*. Documento de trabalho. San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

MIDEPLAN. (1997) Sistema Nacional de Evaluación - SINE. Área de Evaluación y Seguimiento. Serie MIDEPLAN/SINE, nº 1. San José, Costa Rica.

MORA, Mario. (1998) *Hacia una cultura institucional basada en el rendimiento de cuentas: el caso de Costa Rica*. CEPAL, Seminário sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compendio de Documentos.

NOVACOVSKY, Irene e CARPIO, Jorge. (1998) *Una nueva institucionalidad para la gestión de las políticas sociales*. CEPAL. Seminário sobre avaliação da gestão do gasto público. Chile, Compendio de Documentos, CEPAL.

OCDE. (1997) *Gobiernos en Transición: Reformas en la Administración Pública de países de la OECD*. Paris, França.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. (1992) *La reinvenção del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, Espanha.

PETREI, Humberto. (1997) *Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina*. BID. Washington, D.C.

QUESNEL, Jean. (1997) *Evaluación y rendimiento de cuentas*. Apresentação realizada no Seminário sobre Gestão Pública Moderna. San José, Costa Rica.

SIEMPRO (1997) *Sistema de Información, monitoreo y evaluación de programas sociales*. Presidencia de la Nación, Secretaria de Desarrollo Social.

SOJO, Ana. (1998) *Hacia unas nuevas reglas del juego: los compromisos de gestión desde una perspectiva comparativa*. CEPAL, Serie de políticas sociales, nº 27.

WOODS, David. (1997) *Implementing the New Zealand financial management reforms*. Apresentação no Seminário sobre gestão pública moderna. San José, Costa Rica.

# RESPONSABILIZAÇÃO PELA COMPETIÇÃO ADMINISTRADA

Fernando Luiz Abrucio

## INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o Estado vem passando por um processo de crise e transformação em todo o mundo. Durante um período considerável, a derrocada do antigo modelo estatal foi vista predominantemente sob o prisma da questão econômica — déficit fiscal, fragilidade ante o capital e necessidade de a administração pública reduzir seus custos e aumentar sua eficiência. A partir da década de 1990, começaram a ocorrer mudanças no paradigma reformista orientado para o mercado, primeiro nos países desenvolvidos e, mais recentemente, na América Latina, introduzindo uma perspectiva política sobre a crise e as formas de reconstruir o aparelho estatal. Em outras palavras, essa politização significou discutir os mecanismos de relegitimação do poder público que pudessem dar conta do novo tipo de sociedade que está surgindo.

Além disso, as reformas gerenciais ou pós-burocráticas que ocorreram em alguns países, incluindo experiências germinais na América Latina, apontaram para uma maior autonomia decisória dos altos administradores públicos, tornando mais relevante a questão de sua responsabilização democrática. É neste contexto que a temática da *accountability*, ou responsabilização, incorpora-se ao debate da reforma do Estado.

O grande desafio de tornar mais efetiva a ação governamental só poderá ser equacionado se for restaurada a confiança da população em relação ao Estado. Dessa forma, a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado depende de uma maior autonomia gerencial dos administradores. Para alcançar os dois objetivos, não bastam os instrumentos clássicos de responsabilização. O controle parlamentar, o sistema eleitoral, a fiscalização dos atos da administração continuam sendo essenciais, mas a esses mecanismos devem ser incluídas, e não contrapostas, formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação e no controle sociais. Neste sentido, cabe

mencionar, por exemplo, a responsabilização segundo a lógica dos resultados e a vinculada à contratualização e à competição administrada.

Embora as responsabilizações baseadas no desempenho governamental estejam mais identificadas com a racionalização administrativa, elas são igualmente importantes para responder às demandas da população. Desse modo, rejeita-se a adoção meramente instrumental e administrativa dos mecanismos de contratualização e competência, defendida pela visão neoconservadora da reforma do Estado, cujo objetivo, segundo Nuria Cunill Grau, é “restaurar os fundamentos não políticos da sociedade”. Essa pretendida despolitização vai em direção contrária à republicanização e à democratização do Estado, em nome de valores meramente mercantis que não consideram as temáticas da equidade e da responsabilização (Cunill Grau, 1998; Bresser-Pereira, 1998: capítulo 3).

Distanciando-se tanto da perspectiva neoconservadora como daqueles que defendem a manutenção integral do modelo burocrático clássico<sup>1</sup>, o presente trabalho argumenta que as novas responsabilizações por desempenho devem combinar a perspectiva econômica com a política, visando reforçar a *accountability* governamental democrática. Em alguns casos, sobretudo no início de sua implementação, essas formas pós-burocráticas de gestão não responderam satisfatoriamente ao problema da responsabilização; porém, a adoção continuada desses mecanismos nas duas últimas décadas e a reflexão sobre tais experiências têm, cada vez mais, levado à vinculação entre a busca de um melhor desempenho e o reforço da responsabilização da administração pública.

O objetivo deste capítulo é analisar uma dessas novas formas de responsabilização: a responsabilização por competição administrada. Ela faz parte de um conjunto de propostas contidas naquilo que alguns autores têm chamado de reforma gerencial ou pós-burocrática, cujos objetivos gerais são:

- a) a atuação dos órgãos governamentais deve estar baseada em contratos, com os quais o núcleo central do Estado estabelece parâmetros de desempenho às unidades descentralizadas ou aos prestadores de serviços públicos não estatais, que ganham autonomia de gestão mas, ao mesmo tempo, tornam-se mais permeáveis às demandas dos cidadãos;

<sup>1</sup> Os defensores da manutenção do modelo burocrático clássico afirmam que a nova gestão pública dá primazia à economia e à eficiência em relação a outros aspectos do interesse público. De fato, da fase inicial de reformas ao começo dos anos 1990, muitas orientações advindas do modelo pós-burocrático colocaram em segundo plano a responsabilização. Entretanto, de maneiras e intensidades diferenciadas, as experiências nacionais têm apontado para a necessária conjugação da racionalidade administrativa com o reforço dos mecanismos de responsabilização do Poder Público.

- b) os contratos definem os objetivos organizacionais por um período de tempo determinado e as formas de avaliação da agência descentralizada ou do provedor não-estatal. É a passagem de uma administração baseada no controle passo a passo das normas e procedimentos, ensimesmados e distantes dos cidadãos, para uma gestão orientada pelo controle *a posteriori* das políticas, de acordo com o desempenho efetivamente alcançado e mensurado por burocratas — com base nos contratos —, por instrumentos de um *quase-mercado* e pela própria população atingida. A contratualização, neste sentido, é um dos aspectos principais da administração gerencial ou pós-burocrática (cf Barzelay, 1992, Bresser-Pereira, 1998, Holmes & Shand, 1995, e Alford & O'Neill, 1994);
- c) a reforma gerencial tem também como uma de suas características básicas criar uma pluralidade de prestadores de serviços públicos, em contraposição à concepção monopolista vigente no modelo burocrático clássico. O estabelecimento de uma pluralidade de prestadores possibilita, na avaliação de desempenho, substituir contratos detalhados por parâmetros comparativos e, nos casos de prestação de serviço direto ao público, aumentar as opções de escolha por parte dos usuários.

A competição administrada pode ser utilizada no plano interno da administração pública e na concorrência entre provedores, privados ou públicos não-estatais, na prestação direta das políticas. Em relação à responsabilização, a competição administrada obedece, em diferentes formas e graus, a três princípios orientadores. O primeiro é o da lógica da competição, que não se confunde com a mera transposição do mercado à administração pública, pois não utiliza o preço como instrumento básico, tampouco tem no lucro o seu objetivo. Adaptada às peculiaridades da esfera governamental, a lógica da competição manifesta-se de três formas:

- na competição interna do setor público, que sinaliza, por intermédio dos custos e da qualidade, quem deve ser premiado ou qual organismo requer reformulações;
- na construção de um modelo pluralista de provisão de serviços públicos, de modo que a competição seja um dos principais instrumentos para definir a distribuição dos recursos públicos aos melhores gerenciadores dos equipamentos sociais;
- por fim, a concorrência entre os provedores funciona como um mecanismo de *exit*, para utilizar a linguagem de Hirschman (1970), uma vez que a possibilidade de escolha do equipamento social pelo usuário pretende reproduzir em boa medida a situação do consumidor.

O segundo princípio orientador da competição administrada é o da hierarquia burocrática. Neste aspecto, são peças fundamentais os políticos e os altos burocratas que avaliam os resultados alcançados de forma comparativa pelas agências, premiando os melhores e eventualmente punindo os que apresentam pior desempenho ou então buscando encontrar novas formas de estimulá-los em sua performance. Ressalte-se que essa competição e seus instrumentos comparativos ou reguladores são norteados pelo interesse público.

Dadas essas características, a responsabilização por competição administrada não cria um mercado mas um quase mercado, sendo portanto descabidas as críticas segundo as quais a competição administrada introduz uma lógica de mercado no setor público, não levando em consideração suas especificidades. De fato, a literatura tem constatado, por muitas vezes, exageros na orientação econômica da competição administrada, o que leva a privilegiar demasiadamente a redução de custos e a eficiência em detrimento da qualidade, da efetividade e da equidade (Walford, 1996). Quanto a esse aspecto, o importante é ressaltar duas questões: a primeira diz respeito à forma como a reflexão e as ações para resolver tal problema estão acontecendo em diversas experiências, de modo que a administração da competição vem sendo reforçada. A segunda trata de como se deve diferenciar, claramente, a competição administrada das reformas administrativas neoliberais que visam apenas cortar custos e reduzir o Estado à sua mínima expressão.

Não se pode perder de vista a necessidade de manter instrumentos de *quase-mercado* como um dos elementos favorecedores tanto do melhor desempenho governamental como o da responsabilização na administração pública. No que se refere a este segundo aspecto, trata-se de uma medida gerencial que pode garantir eficazmente a responsabilização dos políticos e administradores públicos.

Além desse cenário, tem sido ampliado o número de experiências nas quais se reconhece o direito de os cidadãos interferirem diretamente na avaliação dos prestadores de serviços públicos que estão sob competição. Desse modo, os usuários podem atuar mais decisivamente na concepção e na implementação das políticas públicas — em suma, aumenta-se a responsabilização governamental. É introduzida neste caso uma lógica de *voice*, típica do cidadão, utilizando-se novamente da terminologia de Hirschman (1970). Com base na análise da competição administrada, pretende-se mostrar que não há uma contradição necessária entre a lógica do consumidor — *exit* — e a lógica do cidadão — *voice* —, apesar de haver tensões entre estas duas formas de controle público em determinados momentos.

A existência desses três princípios orientadores realça a característica híbrida da competição administrada, singularidade que torna ainda mais relevante o estudo dessa forma de responsabilização. Como conseguir manter um *mix* entre estes

princípios orientadores, sob diversas condições sociais, é o grande desafio atual da competição administrada (Exworthy, Powell & Mohan, 1999; Rhodes, 1997).

Neste capítulo, iremos discutir as origens, as qualidades e os problemas conceituais e empíricos da competição administrada, bem como suas perspectivas futuras sob o aspecto da responsabilização. Este texto tem uma peculiaridade em relação aos demais deste volume: praticamente não há experiências bem documentadas de utilização da competição administrada no setor público latino-americano, tampouco um debate a respeito da possibilidade de implementá-la na região. Na realidade, a adoção mais planejada da competição administrada tem sido praticada, basicamente, no mundo anglo-saxão — especialmente na Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e, em menor escala, nos EUA —, embora haja algumas experiências registradas em outros países, notadamente na Dinamarca e na Holanda. Por esta razão, optamos, em primeiro lugar, por uma análise teórica dos resultados deste mecanismo de responsabilização nos países em que foi implementado, para depois mostrar se as condições latino-americanas favorecem ou não a utilização da responsabilização por competição administrada.

O trabalho é complementado pelo breve estudo de duas experiências brasileiras que retratam bem as dificuldades típicas que a competição administrada pode enfrentar na América Latina. Primeiro, analisamos rapidamente um caso de competição interna no setor público, na área de seguridade social. A seguir, tomamos uma experiência de política de saúde — o chamado PAS, plano de assistência médica montado pela prefeitura de São Paulo — para mostrarmos quais os obstáculos que podem surgir na introdução de quase-mercados na provisão de serviços públicos.

No final, o enfoque é direcionado para as possíveis relações que podem ocorrer nos países latino-americanos entre a responsabilização por competição administrada e outros mecanismos de responsabilização. Como ressaltado na introdução do livro, é fundamental entender não só cada forma de responsabilização em particular, mas sobretudo a interconexão entre elas, em suas tensões e complementaridades.

## **1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA COMPETIÇÃO ADMINISTRADA: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS**

O objetivo desta seção é descrever e analisar a origem e o funcionamento dos principais mecanismos de competição administrada. São duas as formas de competição administrada estudadas neste texto: a competição entre os órgãos da

administração pública e a concorrência entre diferentes provedores de serviços públicos, podendo esta última ser realizada por agentes públicos não-estatais ou por agentes privados. A opção conceitual foi a de destacar cada uma das formas de manifestação da competição administrada e deter-se mais na sua atuação como instrumento de responsabilização na prestação de serviços públicos.

Habitualmente, a junção dessas formas não é estabelecida pela literatura sobre o assunto<sup>2</sup>, mas justificamos tal escolha porque, a despeito de suas diferenças, esses instrumentos são movidos por uma preocupação geral comum: a tentativa de modificar algumas das características do modelo burocrático clássico com a introdução da lógica de competição combinada com os princípios da hierarquia e, cada vez mais, por meio da participação da população no controle das ações governamentais. Em suma, em menor ou maior grau, a competição administrada é um mecanismo híbrido de responsabilização.

A concepção de competição administrada adotada, portanto, distancia-se da forma como alguns críticos identificam-na. Cabe neste estudo, de forma pormenorizada, contextualizar e definir claramente o significado da introdução dos mecanismos competitivos, de modo a evitar as interpretações errôneas deste fenômeno, presentes tanto entre os defensores do modelo burocrático clássico como entre os neoliberais e privatistas.

Consideremos, em primeiro lugar, que o estabelecimento da competição administrada não significa a privatização das atividades estatais. Qualquer que seja a sua manifestação, o Estado continua presente como financiador e responsável último, além de a sua meta orientadora ser o interesse público, e não a maximização do lucro individual e privado.

Um bom exemplo disso são as propostas da primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher, considerada o maior símbolo de liderança neoliberal, para introduzir a competição administrada no sistema público de saúde — National Health Service (NHS). Essas propostas não estiveram em momento algum vinculadas à privatização efetiva desse setor — até porque tais propostas não teriam apoio político nem dos conservadores, cientes do orgulho dos ingleses em relação ao caráter público do seu sistema de saúde. Ao contrário, o financiamento público, o reforço das funções estatais normatizadoras e fiscalizadoras, a manutenção da idéia de universalização do sistema e o modelo

<sup>2</sup> Mello, Costa & Silva (1999:11) destacam a utilização de diversos nomes para variantes da competição administrada: *managed markets* (mercado administrado), *public competition* (competição dentro do setor público), *consumer choice-vouchers* (modelo de escolha do consumidor) e quase mercados. Embora haja diferenças, mesmo que pequenas, entre estes conceitos, optou-se por englobar tudo numa única forma — competição administrada —, facilitando a compreensão dos objetivos gerais.

de pagador único (*single payer*) deram ao Estado forte poder regulatório (Mello, Costa & Silva, 1999:6).

O repasse da execução dos serviços públicos a entes não-estatais — privados ou públicos — e o incentivo à competição entre eles também não redundam numa “forma disfarçada de privatização”, como apontam alguns analistas. Isso porque, como o relatado anteriormente, o financiamento público e o controle estatal continuam sendo peças centrais. Com base novamente na competição administrada no NHS, paradigma na literatura comparada sobre este assunto, constata-se que a porcentagem referente ao gasto público com saúde na Inglaterra — 83% das despesas totais neste setor — é uma das mais elevadas entre os países da OCDE, não obstante a proporção de gasto com saúde em relação ao PIB ser baixa (6,6%) em comparação à média do países desenvolvidos, que é de 7,8%, conforme dados de 1993 (Ferlie et alii, 1999:76). Em resumo, a introdução da competição administrada manteve o setor público como o principal responsável pela política de saúde na Inglaterra.

A experiência internacional na área da competição administrada revela também o papel estratégico do controle estatal. Segundo o Relatório do Banco Mundial de 1997, o aumento bem-sucedido do uso de mecanismos de quase mercado na prestação de serviços públicos deve estar acompanhado de uma efetiva capacidade reguladora governamental (Banco Mundial, 1997:92). Neste sentido, o objetivo da competição administrada, em termos típico-ideais, não é implementar integralmente a lógica de mercado.

Muitas das críticas à competição administrada advêm de uma contraposição rígida entre Estado e mercado, por um lado, e da defesa do *modus operandi* burocrático clássico e do setor público como único provedor dos bens públicos, por outro. A mercantilização do aparelho estatal pode, na realidade, resultar não da introdução de instrumentos baseados numa lógica de quase-mercado, mas da própria expansão das atividades executadas diretamente pelo governo e das normas burocráticas. O comportamento *rent-seeking* detectado pelos autores do *Public Choice*, por exemplo, mostra como políticos e burocratas podem aumentar o conjunto de regras e intervenções estatais em nome de interesses privados<sup>3</sup>. Esta não é a única e nem a melhor explicação para este fenômeno, porém comprova, ao menos, como não é necessariamente linear e positiva a relação entre a ação burocrática estatal e os fins públicos.

Com base em outra linha de argumento, o importante estudo comparativo de Evans (1993) ressalta igualmente que o predomínio de uma lógica puramente

<sup>3</sup>Sobre a teoria do *rent-seeking*, ver, entre os principais, Buchanan, Tollison & Tullock (orgs.), 1980; e Niskanen (1971).

mercantil no âmbito estatal pode florescer concomitantemente ao incremento de suas atividades. Neste caso, a noção de público é substituída pela vigência do patrimonialismo na esfera governamental. O exemplo extremo retratado por Evans é o do Zaire, hoje Congo, ao longo da ditadura de Joseph Mobutu<sup>4</sup>.

Só que, ao contrário dos autores do *Public Choice*, Peter Evans afirma que somente um Estado com forte capacidade institucional pode garantir o combate ao comportamento *rent-seeking* (Evans, 1993:121). Ainda em contraposição às teorias neo-utilitaristas, que defendem a redução ao mínimo da atuação estatal como forma de evitar o comportamento promíscuo e predatório entre políticos, burocratas e setor privado, Evans acredita que o setor público e o mercado não podem ser vistos como antípodas, e que a melhor resposta para garantir a publicização é a chamada “autonomia inserida” (*embedded autonomy*), isto é, um imbricamento entre a burocracia pública e os agentes privados.

Portanto, existem aspectos problemáticos nos pressupostos dos defensores do modelo burocrático clássico em sua forma pura, que afetam as críticas relacionadas com a introdução de mecanismos de quase-mercado no setor público. Entretanto, a discussão que forneceu o primeiro embasamento às propostas de competição administrada partiu de equívoco contrário: o da superioridade da lógica de mercado sobre a burocrática. A bancarrota da prefeitura de Nova York, em 1975, foi o marco de uma nova visão sobre a administração pública, extremamente negativa em relação à burocracia e favorável à adoção da privatização e/ou da utilização da lógica de mercado para gerenciar o setor público (Caiden, 1991:27). Este fenômeno ocorria concomitantemente aos primeiros sinais da crise fiscal do Estado, que deixava ainda mais expostas as falhas do modelo burocrático, abrindo o caminho para o surgimento de uma visão neoliberal e privatista a respeito do setor público. Do final da década de 1970 até meados da década de 1980, esse foi o discurso hegemônico no mundo anglo-saxão, gerando um sentimento antiburocrático que Kaufman (1981) descreveu como uma epidemia generalizada.

Ao longo de sua hegemonia, contudo, esse discurso foi sofrendo uma série de críticas e oposições, além de nunca ter sido assumido integralmente, na prática, nos países desenvolvidos. Isso se deveu, em primeiro lugar, à necessidade de manter os gastos públicos num patamar muito mais alto do que desejam

<sup>4</sup> Utilizando-se de uma frase do próprio Mobutu, Evans avaliou como o crescimento do Estado do Zaire significou sua mercantilização. Disse o ditador Joseph Mobutu: “Tudo é para vender, tudo é comprado em nosso país. E nesse tráfico, possuir qualquer fatia de poder público constitui um verdadeiro instrumento de troca, que pode ser convertido em aquisição ilícita de dinheiro ou outros bens” (Evans, 1993:120).

os defensores da redução do poder do Estado ao nível mínimo. As mudanças demográficas e seus reflexos na Previdência e a reação política contra um desmanche completo das políticas de *Welfare*, especialmente na Europa, mostraram que, sob regimes democráticos consolidados e marcados por um período de crescente ampliação do bem-estar individual e coletivo, como foram os anos dourados do pós-guerra, é pouco provável a implementação da agenda neoliberal em sua totalidade.

A Nova Zelândia, que é tida como modelo de implementação dessa agenda neoliberal, não deixou que o “mercado auto-regulado” resolvesse por si só o problema do bem-estar social; ao contrário, entre 1980 e 1994, a porcentagem dos gastos com serviços sociais em relação à despesa total cresceu de 57% para 69,1% (Carvalho, 1997:23)<sup>5</sup>. A tabela abaixo especifica a relação dos gastos públicos e seu peso no PIB, demonstrando cabalmente como na OCDE não houve diminuição drástica das despesas estatais.

**Tabela 1**  
**Gastos públicos em proporção ao PIB em alguns países da OCDE**

Países	1970	1975	1985	1995
Alemanha	38,3	48,4	47,0	49,5
Austrália	-	31,4	36,5	36,9
Canadá	33,5	38,5	45,3	46,5
França	38,5	43,4	52,1	53,7
Itália	33,0	41,5	51,2	51,8
Japão	19,0	26,8	31,6	35,4
Holanda	41,6	50,4	57,1	52,3
Espanha	21,6	24,3	41,2	44,8
Suécia	42,8	48,4	63,3	66,0
Reino Unido	36,7	44,4	44,0	43,3
Estados Unidos	30,0	32,8	32,9	33,2
MÉDIA	30,5	39,12	45,65	46,67

Fonte: OCDE, 1998.

<sup>5</sup> Outro país do mundo anglo-saxão que foi tratado pela literatura como realizador típico de reformas de mercado é a Austrália. Lá, houve um fenômeno semelhante ao caso neozelandês: os gastos com serviços sociais em relação à despesa total aumentaram de 45,5%, em 1980, para 57,5%, em 1994 (Carvalho, 1997:23). O que tornou paradigmáticos estes casos, em relação aos dos ingleses e dos holandeses, foi a mudança na forma de provisão dos serviços públicos, acabando com o monopólio estatal na oferta e criando, em diversos graus e maneiras, a competição administrada. Analisaremos este ponto mais adiante.

A manutenção dos gastos públicos praticamente no mesmo patamar não significa a permanência do tipo de Estado e de burocracia que vigoraram nos anos dourados do pós-guerra. Como já foi destacado na introdução do livro, houve uma mudança qualitativa no perfil de atuação e gerenciamento do setor público, em prol de uma gestão pós-burocrática. No entanto, tal transformação não levou à reprodução da lógica do setor privado nas atividades governamentais. Neste ponto, está o segundo erro do argumento privatista prevalecente no momento inicial dos processos de reforma do Estado no mundo anglo-saxão: vangloriar o mercado como ente auto-regulamentado e sempre virtuoso que poderia ser utilizado como instrumento superior de coordenação pelos governos.

A falácia deste argumento já está no pressuposto de funcionamento ideal para o mercado. A competição e a informação completas, como vários autores de diversas linhas ideológicas comprovaram, não existem em diversas situações. Além disso, as externalidades produzidas pelos mecanismos mercantis não podem ser corrigidas pelos mesmos mecanismos. Acrescentemos, ainda, a necessidade de valores extramercado — ou, nos termos de Durkheim, elementos não-contratuais dos contratos —, que são indispensáveis para o funcionamento da uma boa competição econômica, como enfatizam corretamente tanto a tradição sociológica clássica — que tem Max Weber como seu maior expoente — como a nova sociologia econômica<sup>6</sup>. Robert Kuttner (1996) resume bem o papel desses valores extramercado para a sobrevivência e o funcionamento “saúdável” desse segmento da economia de mercado:

“Em certo sentido, é o mercado que tira vantagem dos valores extramercado que tornam nossa sociedade de mercado suportável, temperando o oportunismo incansável recomendado pelo modelo de mercado. Normas de civilidade são um bem público. Sem elas, o mundo degeneraria numa sociedade de suspeita mútua permanente [...] Em vez de um mundo comercial relativamente prazeroso, precisaríamos nos manter em guarda permanente contra achaques. As falências proliferariam. Os bancos teriam que cobrar juros mais altos para compensar o oportunismo generalizado. Garantias explícitas teriam que ser formuladas para cada transação [...] O aperto de mãos se tornaria inútil [...] Essa é a distopia que os privatistas recomendam”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Entre os autores da nova sociologia econômica que analisam as bases extramercantis do mercado, podemos destacar White (1981) e Podolny (1992).

<sup>7</sup> Kuttner (1996:99). A situação descrita por Kuttner não está muito longe da vivida pela Rússia atualmente, onde o fim do socialismo, autoritário e ineficiente, gerou a expectativa de que em seu lugar naturalmente surgiriam o mercado capitalista e a democracia. Ao contrário, a ausência de valores pré-contratuais resultou no império das máfias, diametralmente contrárias à idéia da competição de mercado.

Além do mais, mesmo em relação à sua qualidade mais destacada, que é a eficiência na locação de recursos, o mercado não a garante naturalmente, pois suas falhas e insuficiências são obstáculos para a concretização desse resultado econômico (Bresser-Pereira, 1998:32). Paradoxalmente, a intervenção estatal, diferenciada em cada momento histórico, é essencial para que a competição de mercado resulte em eficiência.

Não obstante os pressupostos do mercado não se confirmarem integralmente na esfera privada, entre o fim da década de 1970 e meados da década de 1980 — ou, em alguns países, até o início dos anos de 1990 —, foi muito forte a visão baseada na defesa da transferência das funções e atividades estatais para entes privados, a fim de tornar mais eficientes essas atividades estatais aplicando melhor os impostos pagos pelos contribuintes. A privatização, a redução do tamanho do Estado — *rolling back the State*, de acordo com o lema de Margareth Thatcher — e a ineficácia intrínseca do Estado dominavam esse discurso, com as vantagens da administração privada sendo comparadas com as patologias da administração pública<sup>8</sup>. No entanto, o que de fato acontecia não confirmava esta teoria. Em importante estudo acerca das formas de relacionamento e contratação que os governos norte-americanos realizam com o setor privado, Kettl constatou que: “(...)a despeito do entusiasmo pelo governo empreendedor e pela privatização, os mais egrégios casos de desperdício, fraude e abuso nos programas governamentais têm frequentemente envolvido uma atividade gananciosa, corrupta e muitas vezes criminal por parte de parceiros privados do governo — bem como a fragilidade administrativa do governo para detectar e corrigir esses [mesmos] problemas” (Kettl, 1993:5).

Os reparos à visão neoliberal e privatista de reforma do Estado servem para contextualizar a discussão e a implementação de instrumentos competitivos no setor público, e não para negá-los. O fato é que a introdução desses instrumentos tem sido fundamental para melhorar o desempenho e a responsabilização governamentais. Os mecanismos competitivos e a lógica de quase-mercado foram introduzidos concomitantemente a um modelo administrativo pós-burocrático voltado cada vez mais às demandas dos cidadãos e ao fortalecimento das funções regulatórias do Estado. Conflitos, críticas e revisões da forma de implementação também estiveram presentes, mas o balanço final, como veremos a seguir, aponta para o reconhecimento da grande importância da competição administrada na nova gestão pública.

<sup>8</sup> A ilusão da supremacia da administração privada sobre a pública é rechaçada por Gerald Caiden (1991). Segundo o autor, “as organizações — públicas e não públicas — sofrem de muitas ‘patologias burocráticas’ [...] e por isso necessitam de freqüentes tratamentos”, não sendo o setor privado, portanto, imune a tais problemas (Caiden, 1991:32).

É neste contexto que podemos entender melhor a importância dos mecanismos competitivos na administração pública. Sua primeira forma de atuação, ainda que não se possa enquadrá-la como competição administrada *stricto sensu*, é o incentivo à concorrência entre os fornecedores de bens e serviços ao setor público. Vivemos uma era de ampliação dos serviços públicos e de complexidades das atividades estatais, na qual o setor público vai precisar cada vez mais de prestadores privados para subsidiar ou complementar sua atuação.

No que tange às compras governamentais, estas envolvem um volume crescente de recursos em todo o mundo. Esse setor tem sido historicamente marcado pela corrupção e pelo desperdício. O aperfeiçoamento do desenho institucional das licitações é a peça-chave para modificar a atuação do setor público nesta área<sup>9</sup>. E aqui entram os mecanismos competitivos: quanto mais for incentivada a concorrência entre os fornecedores, mediante instrumentos transparentes de coleta e distribuição de informações quanto ao preço e à qualidade, mais chances há de tornar econômico (gastar menos), eficiente (fazer mais com menos) e efetivo (atingir com qualidade o objetivo almejado) o processo de compras governamentais.

Para incentivar a competição entre os agentes privados responsáveis pelo fornecimento de bens aos governos, é preciso que os instrumentos licitatórios caminhem no sentido da desburocratização e flexibilização das regras. O objetivo dessa medida é, juntamente com o aumento da transparência e da simplicidade do processo, elevar o número de candidatos em uma concorrência. Com efeito, espera-se quebrar os “cartórios” e as máfias privadas que normalmente são beneficiados por meio de relações privilegiadas com políticos e/ou burocratas para vender seus produtos, muitas vezes com preços mais altos, em outras vezes realizando péssimos serviços e, no limite, recebendo sem, na realidade, ter cumprido o serviço contratado.

O aumento da competição nas compras governamentais vai depender fundamentalmente da transparência e da possibilidade de controle social ou procedimental — seja judicial, seja realizado por um Tribunal de Contas ou Auditoria Financeira independente — sobre essa atividade. Caso contrário, a competição pode ser falsa, representando na verdade a criação de “uma competição para poucos”. Neste ponto fica claro como, em vez da incompatibilidade, a junção das formas de responsabilização — por competição adminis-

<sup>9</sup> As licitações, tomadas como sinalizadores competitivos e instrumentos de controle da população sobre as compras governamentais, vêm ganhando importância no mundo desenvolvido. Sobre os casos inglês e norte-americano, ver Reh fuss (1991).

trada com o controle social ou procedimental — é um elemento estratégico na nova gestão pública.

Nos processos de privatização, terceirização e concessão de serviços públicos, que vêm ganhando relevância desde o início da década de 1980, a questão dos mecanismos competitivos também está presente. Primeiro porque, mesmo sem atuar diretamente na execução, a responsabilidade em relação aos resultados continua sendo do Estado. Para garantir a efetividade dos serviços, o setor público deve instaurar mecanismos de competição para estimular a busca do melhor desempenho e, sobretudo, para evitar o monopólio, tendencialmente marcado pela ineficiência.

Além disso, o monopólio resulta em uma concentração de atividades e informações e na impossibilidade de escolher um outro provedor, de modo que a burocracia, os políticos e os cidadãos perdem boa parte da capacidade de controle público. Em outras palavras, o monopólio envolvendo serviços públicos constitui obstáculo à efetivação da responsabilização.

O êxito dos mecanismos competitivos utilizados nessas relações entre o setor público e os entes privados deriva, em grande parte, da capacidade regulatória dos governos. Como bem argumenta Donald Kettl, “as relações do governo com o setor privado não são auto-administradas e, portanto, requerem, antes de tudo, uma administração ativa por parte de um governo forte e competente” (Kettl, 1993:6). Ainda de acordo com o autor, essa capacidade ativa do governo para atuar nas organizações privadas com as quais trabalha pode ser denominada de *smart buyer*, a partir da qual o governo deve saber como comprar bens e serviços. Caso seja incompetente em sua função de *smart buyer*, o Estado inevitavelmente sacrificará sua soberania em relação ao mercado. É a qualidade de *smart buyer* que pode assegurar o interesse público na relação do governo com o setor privado (Kettl, 1993:17).

Fortalecida sua capacidade regulatória, o governo pode incentivar a competição para combater os monopólios e buscar uma maior eficiência nos bens e serviços que conceda ou adquira do mercado, como reconhece e enfatiza um dos mais consistentes críticos do modelo privatista, Robert Kuttner (1996). No entanto, o autor ressalta o problema de a competição por vezes basear-se apenas em uma visão ideológica que propugna a ineficiência congênita do Estado e, por conseguinte, as qualidades intrínsecas do setor privado, levando tal raciocínio a conseqüências indesejáveis do ponto de vista público.

“A idéia de introduzir a concorrência no setor público é, de modo geral, salutar, mas a concorrência pode ter um significado ideológico e se seu propósito é incrementar a eficiência, e outro, muito diferente, se a intenção é apenas retirar do governo recursos necessários. Cada vez mais o governo depende de

empresas privadas contratadas para conduzir programas públicos em territórios variados tais como a coleta de lixo, os serviços sociais e a administração de presídios. Diversos críticos das iniciativas de privatização tornaram claro que as eficiências proclamadas são dissipadas quando o governo perde sua competência básica de supervisionar a empresa contratada; isso faz com que o monopólio público seja meramente substituído por um monopólio privado *de facto*” (Kuttner, 1996: 448-449).

Em resumo, a competição em serviços ou bens fornecidos pelo setor privado pode se tornar um mecanismo fundamental para a melhoria do desempenho e da responsabilização governamentais se, e apenas se, for estabelecida num ambiente realmente competitivo, e isso somente ocorre com a interferência do Estado, agora em uma linha de ação mais reguladora e normatizadora do que executora<sup>10</sup>.

Os mecanismos descritos anteriormente fazem parte de um conjunto maior de medidas em que a competição é utilizada como instrumento central da nova gestão pública. Porém, a concorrência mais estritamente identificada como competição administrada é dividida em dois grupos: a realizada internamente ao setor público e a caracterizada pelo pluralismo de provedores de serviços públicos, podendo a prestação destes ser feita por entes estatais, públicos não-estatais e privados. Em ambos os grupos, há uma combinação dos princípios da autoridade hierárquica com o da concorrência, sendo que, em maior grau, na competição administrativa envolvendo a prestação direta de serviço pode haver ainda — e cada vez mais tem se caminhado neste sentido — a interferência direta dos cidadãos. Por esta razão, podemos colocar a competição administrada vinculada ao pluralismo de prestadores de serviço público inserida no que Bradach & Eccles (1989) chamam de um modo plural de governança (*plural mode of governance*).

A primeira forma de competição administrada, realizada exclusivamente no plano interno do setor público, ganhou destaque à medida em que os métodos gerenciais de controle *a posteriori* dos resultados foram obtendo espaço na administração pública. Entre as principais mudanças que propicia-

<sup>10</sup> Em estudo sobre a contratação de entes privados pelos governos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, John Rehfuss afirma que “a contratação externa não funcionará sem contratadores qualificados. Por isso, deve existir um forte setor privado e, ademais, deve haver contratadores qualificados em cada área funcional em que a administração pública pretenda contratar serviços. No Reino Unido, embora os próprios órgãos públicos ganhem a maioria das licitações, a existência de contratados da iniciativa privada os têm obrigado a ser [mais] competitivos” (Rehfuss, 1991:192).

ram a implementação desse tipo de competição administrada, estão a adoção de índices e avaliações de resultados como parâmetros básicos da ação administrativa; a flexibilização na gestão de pessoal, inclusive em termos de pagamento<sup>11</sup>; o repasse de poderes dos órgãos centrais às unidades descentralizadas e do topo da organização às gerências intermediárias (*empowerment*); a introdução de uma cultura mais voltada à satisfação de metas públicas do que à observância de regras na maioria das vezes ensimesmadas; e, especialmente, a contratualização da administração pública, definida pela autonomia e pelo aumento da responsabilidade de cada agência segundo objetivos claramente definidos. O aspecto que sintetiza esse conjunto de transformações organizacionais e que torna importante o uso da competição administrada interna é a orientação pelo desempenho, seja para modernizar e racionalizar a máquina pública, seja para responder de maneira mais satisfatória à sociedade, ao contrário do que se fazia com a aplicação do modelo burocrático clássico.

A competição administrada interna do setor público é similar à que ocorre há um bom tempo na iniciativa privada. Por meio dela, as diversas unidades competem entre si e, com base na comparação em relação às metas atingidas, há premiações, eventuais punições ou são repensadas as formas de alcançar os desempenhos desejados. Países como Nova Zelândia, Estados Unidos, Austrália e Reino Unido estão fazendo uso de tal expediente.

Para que se efetive o uso desse instrumento, devem existir, em primeiro lugar, regras que estabeleçam o que é e como será a competição entre os órgãos, bem como o propósito dessa medida. A literatura tem demonstrado que a competição na esfera governamental não pode ser levada ao ponto de provocar um conflito que mine a cooperação entre os órgãos, e nem resultar numa fragmentação exagerada das atividades, prejudicando a coordenação das políticas. A competição deve se constituir como estímulo e sinalizador para a busca de melhor desempenho, e não apenas uma mera forma de estabelecer um ranking entre as agências. Somente com essa postura pode-se instituir a competição administrada também como um mecanismo de aprendizagem organizacional, abrindo o caminho para a criação de uma nova cultura administrativa, que se distancie tanto das amarras procedimentais do modelo burocrático, como da perspectiva apenas punitiva, baseada na transposição de certas técnicas privadas prevaletentes em boa parte das duas últimas décadas do século XX, tal como aconteceu com a utilização desastrosa da reengenharia.

<sup>11</sup> Sobre o impacto da flexibilização administrativa em alguns países desenvolvidos, ver OCDE (1998).

Essa nova cultura administrativa faz com que a competição seja um instrumento fundamental para aprender com os erros e encontrar melhores soluções<sup>12</sup>.

A comparação entre as metas atingidas é o segundo aspecto importante. Ressaltamos que tais metas devem responder ao interesse público como um todo. A advertência deriva da constatação de que a ênfase inicial da competição administrada foi demasiadamente voltada à economia e à eficiência (Hoggett, 1996). Isto ocorreu, em parte, devido a um contexto ideológico marcado pela preocupação com o ajuste fiscal e também porque normalmente tomou-se o desempenho em si, isolando-o de sua vinculação intrínseca com os objetivos publicamente definidos (Caiden, 1991:30). A mudança nessa orientação mais econômica da gestão pública adveio da visão mais voltada às demandas do cidadão, que ganhou força a partir da metade da década de 1980, nos contextos nacionais mais diferenciados, como o inglês e o francês (Trosa, 1995).

Tal mudança de orientação administrativa, em favor de uma participação mais ativa da população na definição dos objetivos do setor público, também atinge a competição administrada no plano interno do setor público, por vezes diretamente, quando envolve a prestação de serviço público, e às vezes de forma indireta nos casos em que a transparência dos resultados mensurados pela competição é uma peça-chave para a informação dos cidadãos a respeito das atividades governamentais. Esse último aspecto deve ser frisado: a competição administrada interna no setor público, aliada à transparência governamental, melhora potencialmente a capacidade dos indivíduos para concretizar a *accountability* vertical em momentos eleitorais. As formas de responsabilização, neste caso, estão interligadas, podendo resultar num círculo virtuoso.

Mas se a introdução da concorrência entre as agências estatais for concebida somente como instrumento administrativo, poderá incorrer-se num problema característico do modelo burocrático clássico: a criação de mecanismos para melhorar a gestão, preocupação que também norteava o planejamento centralizado, porém sem responder efetivamente às demandas do público. O resultado, portanto, seria ignorar ou reduzir o alcance da questão da responsabilização em relação à

<sup>12</sup> A importância do aprendizado organizacional como um dos elementos da nova gestão pública encontra-se em Ranson & Stewart (1994) e Clark (1993). Embora a tradição da qual provém a idéia de competição administrada seja de uma linha diferente da escola que fundou a idéia de *learning organization*, é possível pensar tal mecanismo de responsabilização como uma maneira de adaptar e aprimorar a atuação das agências e dos funcionários do setor público em conexão com as demandas da população, criando assim uma nova cultura administrativa.

competição administrada. Passar de uma administração baseada em procedimentos para outra vinculada aos resultados não basta para que a administração pública recupere a confiança e a capacidade de envolvimento da sociedade para a ação coletiva, aspecto central no atual processo de reformas.

A segunda forma de competição administrada ultrapassa os limites internos da estrutura administrativa estatal, e é utilizada em diversos serviços públicos, com destaque para as áreas de educação, saúde e assistência social, sendo também, em menor medida, experimentada em outras áreas (Ferlie et alii, 1999: 98-114)<sup>13</sup>. Suas características gerais são as seguintes:

- a) Forma plural de provisão dos serviços públicos, rompendo com o monopólio que marcava a prestação no modelo burocrático clássico. Este pluralismo institucional, como o define Clarke (1993:20), pode conter agentes estatais, públicos não-estatais, privados ou mesmo a gestão realizada pela própria comunidade, como no caso dos pais e mestres que gerenciam escolas. Aqui, ao contrário da competição interna que é fechada no setor público, o objetivo é envolver atores externos ao Estado, quer seja para que efetivamente se repasse a gestão, quer seja para criar um ambiente competitivo, mesmo quando o serviço é realizado por um ente estatal, ponto ressaltado por Rehfuss (1991).
- b) Realização simultânea de processos de autonomização/descentralização daqueles que vão executar os serviços com o reforço da coordenação/centralização daqueles que vão regulá-lo. É o que Paul Hoggett denomina de princípio da autonomia regulada (*principle of regulated autonomy*) (Hoggett, 1996:24).
- c) A gestão é orientada por princípios de quase-mercado, que introduz elementos de competição entre provedores, mediados ou não por “compradores” estatais dos serviços, mas cuja última coordenação é feita por agências governamentais; daí a afirmação corrente de que a competição administrada é uma mistura de princípios de autoridade/hierarquia e concorrência/quase mercado (Deakin & Walsh, 1996:36; e Newberry & Barnett: 1999:3). Conclui-se, portanto, que a competição administrada não significa a simples transposição da lógica do mercado para o setor público.
- d) A competição administrada tem como pedra de toque o financiamento público básico dos serviços, embora por vezes possam ocorrer formas de obtenção extra de recursos. Assim, mais uma vez, o aspecto central é que a lógica do lucro não é a que orienta a competição administrada.

<sup>13</sup> Ferlie et alii (1999) dá os exemplos de competição administrada na BBC e nos serviços penitenciários do Reino Unido.

e) Além da competição em si, o princípio mais importante é o da possibilidade de o usuário dos serviços, situado na posição arquetípica do consumidor, poder escolher e mudar de provedor caso esteja insatisfeito — é o comportamento de *exit*, no sentido de Hirschman (1970). A competição permite, neste caso, que a administração pública responda mais às demandas da população do que fazia no modelo burocrático clássico. À lógica do consumidor foi agregada, em maior ou menor grau dependendo do país e do tipo de política pública, uma série de instrumentos de participação dos usuários no controle e na gestão dos serviços, incorporando também a figura do cidadão para este mecanismo de responsabilização.

A caracterização geral da competição administrada realça sua capacidade de atuar como forma de responsabilização híbrida, abarcando mecanismos político burocráticos de autoridade, por meio da coordenação e regulação governamentais; mecanismos de quase-mercado, mediante a competição dos provedores pelos consumidores dos serviços e, por conseguinte, pelos recursos públicos que os sustentam; e, ainda, mecanismos de participação social, que aproximam a figura do consumidor da do cidadão. Todavia, dessa concepção às diversas formas pelas quais foi implementada a competição administrada, houve caminhos tortuosos, além de perguntas que não têm ainda uma resposta satisfatória. O aprendizado em relação aos problemas gerados com a aplicação da responsabilização pela competição administrada nos países desenvolvidos é fundamental para, depois, analisarmos sua possível utilização na América Latina.

As primeiras experiências com a competição administrada nos serviços públicos ocorreram no setor educacional, no Reino Unido, nos EUA e na Holanda, a despeito de a aplicação sobre a qual há mais literatura teórica e empírica, além de ter sido a que envolveu um debate público mais intenso, tenha sido a da área de saúde, a partir das reformas no *National Health Service* e suas transposições para os casos da Nova Zelândia e da Austrália.

Devemos de antemão explicar a diferença básica entre a competição administrada na educação e na saúde: no primeiro caso, o quase-mercado é estruturado, geralmente, numa relação direta entre o prestador do serviço e o usuário final, ao passo que no segundo, há uma separação entre o comprador e o provedor dos serviços, de modo que a sinalização dos consumidores em relação à política pública oferecida seja mediada por um ente — o comprador (*purchaser*) — que repassará o dinheiro àqueles prestadores que oferecerem melhores serviços (Hoggett, 1996:12). Tal diferenciação fica ainda mais evidente no modelo inglês, principal paradigma da competição administrada. Comentando a experiência inglesa, Mello, Costa & Silva observaram:

“No caso da saúde, as escolhas obedecem à avaliação das necessidades de

saúde, em um distrito sanitário, realizada pelas DHAs [compradores de serviços], introduzindo-se nesse caso um elemento de planejamento que é estranho ao mercado” (Mello, Costa & Silva: 1999:10).

É por essa razão que a competição administrada na educação gerou uma mudança mais radical em direção à reprodução da situação do consumidor, “porque os provedores (as escolas) estão individualizados e as decisões são tomadas pelas famílias (Mello, Costa & Silva: 1999:10). Retomando o caso do Reino Unido como exemplo, pode-se afirmar que “os pais desempenham um papel mais determinante nas reformas educacionais do que poderiam ter os pacientes do NHS ou os clientes da assistência social” (Ferlie et alii, 1999:108). A participação dos pais e sua influência no mecanismo de competição administrada é assim descrita por Ferlie et alii (1999):

“No todo, [os pais] são capazes de impulsionar uma mudança da forma organizacional (esquema de manutenção das subvenções). Eles continuam representados nos conselhos de dirigentes. Seus desejos não são filtrados por meio de terceiros, diferentemente dos clínicos gerais ordenadores de despesas ou das agências distritais de saúde [do *National Health Service*]. Suas decisões relativas a vagas podem pressionar bastante uma escola a mudar. Embora a abrangência em relação à escolha entre escolas ainda seja limitada, há muito mais escolas em uma localidade do que hospitais e, portanto, potencial [maior] para formas essencialmente locais de competição” (Ferlie et alii, 1999:108).

O processo de competição administrada na educação teve início na Grã-Bretanha com o Education Reform Act, de 1988, que delegou mais poderes ao comando das escolas, aumentou o poder de escolha dos pais, incentivou a competição — uma vez que as escolas recebem recursos proporcionais ao número de alunos que consigam atrair — e possibilitou que os estabelecimentos escolares se desvinculassem da agência educacional local, transferindo-se para o sistema de subvenções, marcado pela maior independência pedagógica e o recebimento de recursos *per capita* — o chamado *local managed school*<sup>14</sup>. Este seria o cume da autonomização escolar que incentivaria mais profundamente tanto a competição administrada como capacidade de *exit* das famílias. No entanto, segundo o estudo citado por Ferlie, apenas uma pequena parcela das escolas rumou para o *status* de maior autonomia subvencionada.

O enfoque inicial da competição administrada nas escolas inglesas foi a busca da eficiência, pois o objetivo com a concorrência e com a sinalização de *exit* dos pais era diminuir o desperdício do sistema. À medida que a reforma foi sendo implementada, a participação dos pais e funcionários do sistema escolar

<sup>14</sup> Sobre as reformas no sistema educacional inglês, ver Bartlett (1993) e Ferlie et alii (1999).

direcionou as mudanças também para o lado da participação<sup>15</sup>. O estudo de Levacic (1994) mostra que houve, sim, um aumento da eficiência das escolas administradas localmente sob o sistema de competição inglês. Tal avanço, no entanto, não torna o sistema competitivo na educação imune a críticas. Nessa linha, um bom exemplo é o livro organizado por Geoffrey Walford analisando nove países que implementaram reformas educacionais com características de quase-mercados. O trabalho ressalta, entre outros, dois problemas fundamentais na introdução destes mecanismos. Em primeiro lugar, o aumento da eficiência por meio da competição derivou, muitas vezes, da mera falta de recursos públicos ou da iniciativa de cortá-los. Em alguns dos casos, o resultado obtido foi uma efetiva privatização do sistema, uma vez que a possibilidade de escolha premiou as comunidades mais ricas, prejudicando as mais pobres (Walford, 1996).

Mantido apenas o ângulo econômico na orientação da competição administrada, a desigualdade na provisão tende a crescer e a criar um circuito perverso: as escolas boas continuarão com mais alunos, receberão mais recursos públicos e, provavelmente, melhorarão continuamente sua proposta pedagógica, ao passo que as piores escolas ficarão vazias ou serão fechadas, ou ainda manterão os alunos das regiões mais distantes que não têm como se deslocar para outros estabelecimentos. Assim, um dos valores que norteia o interesse público, o da equidade, é relegado a um segundo plano.

Em relação à experiência inglesa, a ênfase econômica orientadora da reforma competitiva no sistema educacional sofreu modificações com a substituição do gerencialismo puro, vigente no início da era conservadora e marcado pela busca da economia e da eficiência, pelo chamado *consumerism*, voltado para a figura do consumidor e centrado na questão da qualidade dos serviços, e que começou a ser implementado já no fim do governo Thatcher, mas cujo impulso maior ocorreu na gestão de John Major, identificado pelo seu programa *Citizen's Charter*. Essa mudança foi resultante das muitas pressões e críticas de professores, administradores locais, pais e dos políticos oposicionistas. Neste caso, os controles social e parlamentar atuaram como aperfeiçoadores da competição administrada.

Destaque-se que o papel dos profissionais do ensino — tal como o será na

<sup>15</sup> Para se ter um parâmetro comparativo, note-se que no sistema subnacional norte-americano a autonomização das escolas foi impulsionada mais pelo desejo de autogestão por parte da comunidade do que pela economicidade da medida (Osborne & Gaebler, 1992). No caso holandês, por sua vez, a motivação econômica foi a principal e o desenho institucional esteve ancorado numa forte autonomia de gestão (Kikert, 1995).

área médica e de assistência social — manifestou-se de forma ambígua. Por um lado, constituíram importante grupo mobilizador e de contrapeso aos excessos da ótica da eficiência, além de estabelecerem redes que aumentam o grau de confiança e colaboração, que podem ser, em vez de antinômicas, complementares à competição. Mas por outro lado, montaram, em diversas ocasiões, obstáculos corporativos às mudanças, não só porque poderiam estar buscando manter o *status quo*, mas, sobretudo, devido aos efeitos de seu conhecimento específico sobre a formação das preferências dos pais no processo de escolha das escolas. Avaliada de outro modo, a atuação do usuário/consumidor depende do seu nível de informação, e caso sua capacidade de entendimento e contestação sejam pequenos em razão da concentração e especialização de saberes detidas pelo profissional que presta o serviço, o modelo de escolha vinculado ao *exit* — ou mesmo ao *voice* — fica restringido. Este é um problema que afeta não só a responsabilização pela competição administrada, mas também todas as formas de responsabilização: o papel da distribuição da informação mais especializada e o peso desse fator na participação e no controle públicos.

Aos que argumentam que a competição administrada entre as escolas ficou muito vinculada aos princípios microeconômicos, no Reino Unido em particular, Ball, Bowe e Gewirtz (1994) rebatem dizendo que nesta nação a lógica pura do mercado nunca foi a força motriz desse mecanismo. Foram os parâmetros estatais-institucionais e sociais que circunscreveram a competição administrada, potencializando-a, dada a manutenção da regulação do Governo Central e das administrações locais e o crescente papel dos pais e da comunidade. Se os primeiros podem atuar nas questões da desigualdade e na introdução de parâmetros pedagógicos mínimos, os últimos exercem, a um só tempo, a função de consumidores e cidadãos.

A despeito da concepção geral comum, a história da competição administrada na saúde foi diferente, com aspectos positivos e sobressaltos próprios, obtendo mais atenção da literatura e do debate público. A inspiração da proposta de quase-mercado para a assistência médica adveio mais explicitamente dos trabalhos do economista norte-americano Alan Enthoven (1978; 1985), sendo depois desenvolvida teoricamente por Legrand & Bartlett (1993), e contando ainda com a contribuição importante de Klein (1995) para o caso específico do *National Health Service* (NHS)<sup>16</sup>. A instalação da competição com seus efeitos benéficos em termos microeconômicos, seja a eficiência, seja o aumento do poder de escolha do

<sup>16</sup> Para Mello, Costa e Silva (1999), o conceito de quase-mercado já tinha sido utilizado, embora sem muitas elaborações, pelos autores do novo institucionalismo econômico, como Willianson (1975).

consumidor, foi ressaltada pela primeira vez no documento do governo inglês, *Working for patients*, de 1989. Na verdade, o documento segue uma linha de discussão crítica do sistema de saúde que vem pelo menos desde o governo trabalhista na década de 1970. A sua originalidade e ruptura está menos centrada no diagnóstico e mais na proposta baseada na competição.

Em linhas gerais, o documento *Working for patients* propunha um modelo competitivo que respondesse a duas preocupações: a utilização da competição para aumentar o *value for money*, isto é, gerasse menos desperdício e mais eficiência, ao mesmo tempo em que fosse mais responsivo ante as necessidades e demandas dos pacientes (Ranade, 1995:242). Dessa concepção à implementação inicial, em 1991, constituiu-se um modelo estruturado pela separação entre compradores e provedores, e estes últimos podendo ser estatais, privados ou públicos não-estatais; o estabelecimento da competição entre os prestadores, segundo o cumprimento de contratos e, sobretudo, as escolhas dos usuários. Na verdade, a sinalização dos consumidores, no caso do NHS, é feita indiretamente aos compradores/reguladores, que de fato detêm o poder de definir para onde irão os recursos. É importante frisar que todo este modelo de prestação de serviços públicos tem basicamente um financiamento público e segue o preceito da universalidade. Logo, a lógica mercantil pura nunca se fez presente no NHS.

Segundo Marcus Mello, Nilson do Rosário Costa e Pedro Luís Barros Silva, a proposta de separação entre compradores e provedores parte do seguinte pressuposto:

“O arranjo proposto pela reforma assenta-se no princípio de que com os contratos de serviços o dinheiro segue o paciente (*money follows the patient*). Essa noção representa um esforço de introduzir o conceito de soberania do consumidor em situações de concorrência perfeita, difundidas pela teoria econômica. Assume-se que, dessa forma, os provedores de serviço tenham um incentivo para responder mais efetivamente às necessidades dos pacientes. Esse é o pressuposto básico da separação comprador/provedor. O resultado esperado é que se possa alterar o equilíbrio de forças em prol dos usuários de serviço em detrimento dos provedores que, pela posição que ocupam, impõem seus interesses nos sistemas de provisão” (Mello, Costa & Silva: 1999:9).

O *National Health Service* responde, em linhas gerais, à lógica do modelo do quase-mercado. De acordo com Wendy Ranade, as principais características do quase-mercado definidas pelos parâmetros econômicos neoclássicos seriam as seguintes:

- a) o quase-mercado deve satisfazer os requisitos de um mercado verdadeiramente competitivo, no qual as barreiras para a entrada e a saída não sejam altas;

- b) este quase-mercado deve oferecer acesso fácil às informações sobre custo e qualidade;
- c) os custos de transação associados ao funcionamento deste quase-mercado não devem exceder os ganhos de eficiência obtidos pela competição ou por outros de seus aspectos;
- d) os prestadores dos serviços devem se motivar, ao menos em parte, por seus interesses de ganho financeiro para responder apropriadamente à sinalização de preços do mercado; os compradores dos serviços devem atuar segundo as necessidades e os desejos dos usuários, garantindo-se instrumentos para que isso ocorra;
- e) por fim, a equidade só será obtida caso não haja incentivos para que ocorra a seleção adversa (Ranade, 1995:243-244).

No caso do NHS, Wendy Ranade mostra que a maioria desses critérios não é plenamente preenchida, apontando problemas correlatos a cada uma das características expostas a seguir:

- a) limitações na competitividade e existência freqüente de monopólios locais;
- b) informações rudimentares em termos de custo e qualidade dos serviços;
- c) probabilidade de altos custos de transação;
- d) fragilidade na posição dos consumidores e incertezas sobre a disposição e a habilidade de seus agentes — no caso, os compradores/reguladores do sistema — de fazer valer suas demandas nos contratos;
- e) utilização da seleção adversa por compradores e provedores, escolhendo não comprar ou prestar serviços de alto custo. (Ranade, 1995:243).

Em grande medida, os problemas do quase-mercado que são colocados por Ranade estão ligados à questão dos contratos e do seu monitoramento. Trata-se de uma preocupação vinculada à teoria do agente-principal, a qual, neste caso, diz respeito ao bom funcionamento dos mecanismos competitivos e de sua eficiência, e, também, à possibilidade de responsabilização. Em outras palavras, está em jogo não somente a melhoria do desempenho, mas a capacidade de aumentar a responsabilização do sistema.

A lógica exposta pela teoria do agente-principal está presente, na verdade, em todas as formas de responsabilização. O cumprimento dos diversos “contratos” e regras institucionais que circunscrevem a ação estatal é um aspecto essencial para a construção do espaço público, sobretudo para as análises neo-institucionalistas de diversos matizes. No caso da competição administrada do NHS é preciso encontrar quais mecanismos garantem-na de modo a se alcançar o interesse público em termos de eficiência, efetividade, equidade e *accountability*.

Em primeiro lugar, como há uma separação entre concepção e implementação no *National Health Service*, o problema do *moral hazard* (risco

moral) é constante, advindo da dificuldade de obter informações totalmente fidedignas sobre competitividade, formação de monopólios locais, custos e qualidade dos serviços. Na maioria das vezes, a resposta dada a esta questão foi a de tornar os contratos mais detalhados. O problema é que tal nível de detalhes manteve, ainda, a constituição de contratos preocupados em demasia com a eficiência e a competitividade, pouco incorporando aspectos como a qualidade e a efetividade. Isso resultou na inversão da palavra de ordem do NHS: ao invés da vigência do princípio *money follows the patient*, o paciente é que acabou seguindo o dinheiro (Mello, Costa & Silva: 1999:23). Por esta razão, os contratos devem dar conta de todo os aspectos que envolvam o interesse público.

É claro que a estruturação de mecanismos contratuais com medidas e índices bem montados constitui uma das possíveis formas de reduzir os problemas de agenciamento. Mas o enrijecimento dos contratos pode, também, aumentar os custos ou a ineficiência do monitoramento. É por esse motivo que à elaboração de bons contratos deve ser somada a participação dos usuários na avaliação dos equipamentos sociais com a criação de auditorias independentes que complementem a regulação estatal. Ademais, se os contratos forem muito rígidos, poderá ocorrer um cerceamento do diálogo entre compradores e prestadores, além de limitar a própria capacidade da população de discutir e avaliar a provisão dos serviços públicos. Os melhores resultados têm sido obtidos com a negociação entre os atores locais, os compradores/reguladores e os provedores, e não por meio da criação e implementação de cláusulas punitivas, que, ao solaparem a colaboração entre os entes integrantes das políticas públicas, não levam à sua melhoria (Kirkpatrick & Lucio, 1996:5-6).

A solução não pode ser unicamente a criação de mais e mais estruturas para garantir a qualidade do agenciamento, mesmo porque essa medida levada ao extremo aumenta os custos do monitoramento, como mostram Nicholas Deakin e Kieron Walsh, em relação às experiências dos sistemas de saúde no Reino Unido e na Nova Zelândia (1996:39-40)<sup>17</sup>. Nesse sentido, os autores insistem na necessidade da criação de uma cultura da confiança para melhorar o desempenho final das políticas públicas. Essa constatação, para alguns, teria como efeito a substituição do modelo do mercado e da competição pelo modelo da rede e da cooperação.

Um exemplo dessa visão é a análise de Susan Newberry e de Pauline Barnett

<sup>17</sup> Em *Non-profits for hire: the Welfare State in the age of contracting*, Smith & Lipsky (1993) mostram como a tentativa de criar mais mecanismos para controlar o monitoramento dos serviços contratualizados nos Estados Unidos resultou também no aumento dos custos administrativos.

(1999) sobre as experiências de contratos na área de saúde mental na Nova Zelândia, enfocando situações de quase-mercado, classificadas como *belligerents network* — que têm o preço e a competição como bases —, e outras mais próximas ao modelo de rede, denominadas *beneficients network*, tendo como base um sistema compartilhado de informação e a instauração de relações de confiança. No trabalho, as autoras mostram como o primeiro modelo responde mais ao controle de custos e é insuficiente na questão da efetividade da provisão, enquanto o segundo resulta em melhores serviços, mas teve pouco êxito no aspecto econômico da administração. No final, as autoras afirmam que, empiricamente, há resultados superiores do *beneficient network* no caso neozelandês.

A subida ao poder dos trabalhistas na Inglaterra também gerou a expectativa de que se deveria criar um novo modelo, vinculado ao conceito de rede, em substituição aos mecanismos de competição administrada. Na verdade, essa posição advoga a existência de três formas estanques de coordenação de políticas públicas: a vinculada à autoridade hierarquicamente definida; a correspondente à implementação da lógica de quase-mercado; e, finalmente, o mecanismo de redes sociais. Nesta linha, elas seriam classificadas, conforme Thompson et alii (1991), da seguinte maneira:

“Se o sistema de preços e competição é [o aspecto central] da coordenação pelo mercado, e a estrutura administrativa o é para a coordenação hierárquica, então a confiança e a cooperação é que articulam a coordenação em rede” (Thompson et alii, 1990:15 apud Exworthy, Powell & Mohan, 1999:16).

Seguindo esse raciocínio, alguns autores apontam uma linha evolutiva entre estas três formas de coordenação na provisão dos serviços públicos, em particular na gestão do *National Health Service*: no período pré-Thatcher, quando vigorava o modelo burocrático/hierárquico; nos governos conservadores, o modelo competitivo de (quase) mercado; no trabalhista, estaria sendo montada uma administração em rede.

O equívoco dessa concepção estanque e evolucionista é acreditar que as três formas são completamente separadas ou mutuamente exclusivas. Analisando essa questão em termos mais gerais, concordamos com a argumentação de Norbert Lechner, segundo a qual na reforma do Estado não se pode buscar “uma seqüência em que uma nova forma [de coordenação] substitua a outra, mas sim uma combinação entre os três mecanismos” (Lechner, 1997:16). No caso mais específico da prestação de serviços públicos, Rhodes (1997) afirma que não há o emprego de somente um dos princípios de coordenação e, neste sentido, a metáfora que mais se aproxima da organização da provisão das políticas é a da reação química: o resultado da mistura entre os diferentes elementos depende da circunstância sob a qual se dá esta “reação”. Em outras palavras, é

preciso entender o contexto social, cultural, econômico e político para saber qual combinação deve ser feita entre os princípios de hierarquia, quase-mercado ou competição e rede.

Na verdade, no setor público o princípio competitivo é sempre combinado com os demais. O resultado dessa combinação nas várias políticas e nos países é desigual, pendendo mais para o lado da manutenção desse mecanismo como importante elemento da nova gestão pública. Em relação ao desempenho, vários autores têm ressaltado que o grau de eficiência tem aumentado com a competição administrada, embora tal variável dependa especialmente da capacidade de enfraquecer os monopólios de provisão local. No que se refere à qualidade, seus primeiros resultados, em geral, foram insatisfatórios, mas no fim da década de 1990 este tem sido o item que mais debate tem engendrado na elaboração dos mecanismos de contratualização. Já a questão da equidade depende, segundo a literatura, da capacidade regulatória governamental de evitar a criação de um jogo de *soma zero* com a concorrência na provisão dos serviços. Constata-se, também, que a pluralidade institucional tornou-se peça essencial para que o setor público seja mais produtivo. Quaisquer que sejam as críticas à competição administrada, a substituição do modelo de monopólio na provisão de serviços públicos pela pluralidade da oferta é um ponto ressaltado quase integralmente pelos especialistas em administração pública como um avanço essencial na reconstrução do Estado.

Ainda no que se refere à melhoria do desempenho administrativo, a competição administrada constitui uma ótima alternativa político-administrativa se for acompanhada por outros instrumentos que fortaleçam a cooperação no setor público, entre provedores e usuários do serviço. Isso porque, em primeiro lugar, as políticas são cada vez mais multisetoriais e, portanto, é fundamental estabelecer mecanismos de coordenação entre elas (Cunill Grau, 1998). Além disso, a competição não pode ser vista como antagônica à negociação. Como bem argumenta Deil Wright no seu clássico estudo sobre as relações político-administrativas entre os entes federativos norte-americanos, “a cooperação e o conflito não são extremidades opostas, de modo que a presença do primeiro não significa a ausência do segundo” (Wright, 1997:27). Só adotando este ponto de vista é que se pode evitar tanto a radicalização do argumento competitivo como a visão negativa dos que defendem um paradigma administrativo por excelência anticompetitivo.

O balanço entre aspectos positivos e negativos da experiência mais importante na implementação de mecanismos competitivos, que é a inglesa, pode ser aferido pela postura atual do governo trabalhista que, em vez de abolir a competição administrada, está procurando refinar a utilização dos seus instrumentos,

a partir da melhor combinação com os outros princípios de coordenação (Exworthy, Powell & Mohan, 1999:19).

A competição administrada teve bons resultados na questão da responsabilização governamental nos países em que foi introduzida. Primeiro porque, com a contratualização e a pluralidade competitiva, os serviços têm se revelado, na maior parte dos casos, mais responsivos. O resultado é a soma de uma maior transparência em comparação aos mecanismos típicos da administração burocrática clássica com a concepção do consumidor/usuário dos serviços públicos como aspecto central da nova gestão pública. Analisando a experiência do mundo anglo-saxão, Deakin & Walsh mostram que a introdução desses instrumentos tem facilitado a vocalização das queixas da população, uma vez que os resultados tornam-se mais transparentes em termos de *exit* e, em certa medida, de *voice*. Segundo estes autores:

“Existe a evidência de que esta organização dos serviços públicos [isto é, a competição administrada] está esforçando-se mais para consultar as pessoas e envolvê-las na determinação dos serviços” (Deakin & Walsh, 1996:42).

Além disso, a pluralização da provisão dos serviços públicos tem aberto portas à participação mais ativa das organizações públicas não-estatais (OPNEs). Elas oferecem algumas importantes vantagens no gerenciamento de determinadas políticas, tais como: sua dinâmica pode ser mais flexível em termos administrativos e mais aberta à participação e ao controle da sociedade do que o antigo modelo burocrático; o compromisso de seus membros com a política pública em questão é, na maioria das vezes, ideologicamente mais estruturado do que o comportamento da burocracia estatal; e, por fim, a solidariedade e cooperação normalmente norteiam as OPNEs, diferenciando-as tanto das empresas privadas, que buscam basicamente o lucro, como das agências estatais, muitas vezes marcadas pela auto-referência (Bresser-Pereira & Cunill Grau, 1999).

Tal como tem sido discutido pela literatura sobre as organizações públicas não-estatais, suas vantagens só podem ser plenamente desenvolvidas caso haja regulação governamental e um incremento do capital social. No entanto, além desses dois elementos, a competição entre os provedores dos serviços públicos é igualmente positiva para potencializar os benefícios das OPNEs, pois de outra maneira poderia se criar uma situação de um novo monopólio, não mais estatal, nem o da empresa privada, mas que com certeza teria os mesmos resultados anti-republicanos das outras duas vias de provisão.

A opção de escolha e avaliação do serviço público é outro elemento que a competição administrada agrega à questão da responsabilização. Tal instrumento não é assegurado por nenhuma outra forma de responsabilização. É claro que o modelo do consumidor também tem seus problemas. Entre os principais, estão

a dificuldade em lidar com a equidade e a transformação do usuário naquilo que Nuria Cunill Grau chama de “cidadão administrativo”, uma vez que há o perigo de que o *survey* de mercado, que avalia os serviços, venha a substituir o diálogo e a deliberação públicas (Cunill Grau, 1998).

Além disso, a responsabilização por competição administrada pode instituir um fosso entre o político-institucional e o administrativo. Este é um dos grandes problemas das formas de responsabilização por desempenho. Se por um lado há, de fato, a necessidade de estabelecer novas formas de vocalização das demandas da população e do controle público, a fim de evitar o entrincheiramento de políticos e burocratas em detrimento do *principal* último que é o cidadão, por outro lado é preciso garantir a capacidade de os agentes governamentais eleitos responderem aos que neles votaram. Este é um princípio fundamental da democracia como *accountability* vertical, e que procura garantir não só a soberania popular, como também uma visão mais universal a respeito das políticas públicas, evitando a adoção do ponto de vista parcial de uma região e do seu grupo de usuários.

A resposta a este dilema passa pela manutenção do poder regulatório do Estado sobre os serviços públicos e pela criação de espaços em que ambos os aspectos, político-institucional e administrativo, possam conviver sob os princípios da cooperação e do controle mútuo (*checks and balances*). Apresenta-se aqui, neste último ponto, uma realidade nova que exigirá dos reformadores uma grande criatividade institucional, para que sejam propostas soluções diferentes das presentes no modelo burocrático clássico e para às quais, portanto, não temos ainda muitos parâmetros.

A compatibilização entre a competição administrada e as demais formas de responsabilização tem ocorrido por alguns caminhos, e sido obstada por outros. Exemplos de combinação ótima vinculam-se ao controle social — como na competição das escolas gerenciadas pelos pais e comunidades — e à responsabilização pela introdução da lógica de resultados. Mesmo assim, no caso da responsabilização pelo controle social, a assimetria de informação entre os especialistas e a população que escolhe os serviços públicos resulta, inúmeras vezes, numa responsabilização no mínimo truncada (Ranade, 1995). Mas os dilemas maiores ainda estão presentes na ligação entre a responsabilização pela competição administrada e as formas de controle político-administrativas. Trata-se, na verdade, do desafio de construir um novo modelo de gestão pública que não seja antípoda dos mecanismos democráticos representativos, mas, sim, complementemente-os.

No início deste estudo foi dito que a responsabilização por competição administrada deve procurar estabelecer um circuito virtuoso entre os

instrumentos de *exit* e os de *voice*. Pelo exposto, percebe-se que não há, necessariamente, uma contradição entre eles. Ao contrário, o exemplo das escolas norte-americanas e inglesas demonstra que os mecanismos de quase-mercado incentivaram a participação política como contestação e controle dos governos. Uma questão, entretanto, permanece: a competição administrada não consegue dar conta satisfatoriamente da solidariedade social, podendo inclusive piorá-la. Isso porque sendo desigual a distribuição de poder, informação e renda nas sociedades, mesmo que em diferentes graus e maneiras, os mecanismos competitivos podem ser extremamente favoráveis para aumentar a capacidade de constituir a *accountability* para determinados grupos, enquanto para outros estratos sociais, ou não terão efeitos positivos ou, pior, no agregado geral, contribuirão para torná-los mais fracos. É por esta razão que, insistimos novamente, destacando que os elementos político-partidários e o de atuação social mais ampla são fundamentais para contrabalançar os efeitos indesejáveis dos instrumentos de responsabilização pela competição administrada.

Um panorama sobre os pontos positivos, as dificuldades e os dilemas que resultam da competição administrada em termos de responsabilização da administração pública, deve terminar ressaltando um aspecto que é menos uma fórmula de sucesso e mais uma constatação da qual não há como escapar: a reforma do Estado tem que compatibilizar, na medida do possível, os antigos mecanismos de responsabilização com os novos, voltados à questão do desempenho governamental. Essa compatibilização é válida também para a América Latina e, portanto, mostraremos a seguir, de forma breve, quais são as condições e obstáculos à implementação da responsabilização pela competição administrada.

## 2. O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E A RESPONSABILIZAÇÃO POR COMPETIÇÃO ADMINISTRADA

A reforma do Estado e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização constituem dois temas fundamentais na agenda política da América Latina. Como argumentado na *Introdução* do livro, o desafio analítico é compreender o impacto das variáveis de caráter mais geral e sua relação com as características específicas da região. O propósito deste capítulo não é esgotar esse veio analítico, mas, sim, explorá-lo apenas no que se refere à responsabilização por competição administrada, procurando entender sua importância e os problemas que serão enfrentados ou já foram enfrentados nos países latino-americanos.

Em termos bem gerais, a competição administrada faz parte de um rol de mudanças relacionadas com a nova gestão pública, buscando, ao mesmo tempo, melhorar o desempenho e aumentar a responsabilização governamental. Para a América Latina, a discussão sobre as mudanças em direção à competição administrada é tão importante quanto para os países desenvolvidos, pelas cinco razões resumidas a seguir:

- a) Predominante até a metade da década de 1990, a primeira rodada de reformas nos países da região privilegiou em demasia o aspecto econômico-financeiro (Haggard, 1996). Com o início do debate acerca da chamada segunda rodada de reformas, o propósito passou a ser reformular as instituições e, em certa medida, privilegiar alternativas que resultem no aumento da efetividade das políticas públicas em relação à questão social (CLAD, 1998). Embora esta nova preocupação seja extremamente pertinente, o perigo é dissociar o problema da modernização administrativa necessária à melhora do desempenho dos objetivos políticos e sociais da reforma do Estado. O modelo gerencial é um aspecto que terá inexoravelmente de continuar como um dos pilares da transformação da administração pública latino-americana — e aqui se encaixa a temática da competição administrada.
- b) De modo geral, o setor público latino-americano tem sido caracterizado pela baixa capacidade de controle dos atos da administração pública e pelo reforço do formalismo jurídico para resolver tal situação. Com efeito, se estabelece um paradoxo já enunciado por Moisés Naím (1994:23): quanto mais regras e regulamentos são instituídos, menos controle há e mais fracos tendem a ser os seus mecanismos clássicos. A rigidez torna-se irmã gêmea da facilidade de romper com as normas. Por isso, instrumentos mais flexíveis, vinculados à responsabilização por desempenho, são essenciais para modificar tal realidade.
- c) As políticas governamentais têm reduzida transparência, motivo pelo qual tem sido combatida, sobretudo com o incremento do controle social. Não obstante o remédio do controle social ser importante, o modelo burocrático mais rígido precisa ser reformulado com a adoção de novas formas de prestação de contas ao público, dando-lhe confiança quanto ao desempenho dos governos. Neste sentido, a competição administrada, com os mecanismos de *exit* e *voice* que realiza, pode se constituir numa boa resposta.
- d) A despeito de haver aumentado sobremaneira a participação popular desde o início das redemocratizações na região, os usuários dos serviços públicos, sobretudo os mais pobres, ainda são classificados como “o povo”, categoria que propicia a sobrevivência do paternalismo e do clientelismo. Obviamente, o reforço da sociedade civil tem afetado este cenário, levando

as populações locais a reivindicar seus direitos no processo eleitoral e em manifestações públicas. Porém, a mudança da orientação na administração em prol do consumidor dos serviços, hoje vista como um dos aspectos da cidadania, teve um avanço menor, que poderia ser potencializado pela contratualização, pluralização e competição na provisão dos serviços.

- e) O modelo administrativo dos países da América Latina, passa, enfim, por uma grave crise, em função da escassez de recursos, da ineficiência, dos vícios burocráticos procedimentais e da baixa permeabilidade da administração pública, características que vêm afetando fortemente os resultados das políticas públicas. Novas soluções no plano da provisão dos serviços tem sido colocadas em prática, com incentivos à descentralização e autonomização dos equipamentos sociais, reforço da participação da população e introdução de mecanismos de aferição de desempenho ou mesmo contratos de gestão entre o núcleo central do setor público e algumas de suas agências. Curiosamente, entretanto, instrumentos de competição administrada praticamente não foram experimentados nessa região.

Fica a pergunta: o que explica tal lacuna? É difícil ter uma resposta peremptória, pois a discussão sobre o tema em questão tem um caráter muito embrionário na região. Todavia, algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar o porquê da ausência da competição administrada nos países latino-americanos, mesmo tendo havido a importação de outras idéias da escola anglo-saxã, como a privatização e o *downsizing*. A primeira hipótese, aliás, é a de que os instrumentos e modelos copiados do mundo anglo-saxão basicamente procuravam retorno rápido em termos financeiros, o que não se conseguiria tão facilmente com a competição administrada. Ademais, como segunda hipótese, há um sentimento anti-competitivo muito grande nos políticos, burocratas, empresários e acadêmicos de boa parte da América Latina. Do lado mais próximo ao neoliberalismo, a observação acerca do processo de privatização mostra que muitas vezes houve apenas e tão somente a passagem de um monopólio estatal para outro, o privado — adotando-se a competição como ideologia do Estado mínimo, segundo a argumentação citada, de Robert Kuttner (1996). Neste caso, a ausência de competição nos setores privatizados e/ou concedidos à iniciativa privada geralmente tem levado à piora ou, na melhor das hipóteses, a uma insignificante melhoria das políticas, fugindo, portanto, dos objetivos da administração por resultados. Tal fato tem reforçado tanto o lado mais estatista quanto o lado mais participacionista e “cooperativo” dos grupos mais progressistas, criando obstáculos para uma discussão mais séria acerca do real significado da competição na esfera pública.

Um outro argumento corrente na região também dificulta a adoção da

competição administrada. Trata-se da propalada necessidade de as nações latino-americanas precisarem, primeiro, fazer a reforma burocrática, somente depois implementar mecanismos gerenciais ou pós-burocráticos de gestão. Essa visão evolucionista e seqüencial das reformas ignora a necessidade de realizar ambas as tarefas ao mesmo tempo. De um lado porque não há uma linha única de reformas pela qual tenham passado todos os países, e hoje a relação entre desafios a enfrentar e o tempo de que dispomos nos é desfavorável. Por outro lado, porque dependemos, sim, da profissionalização da burocracia, e não da instauração integral da estrutura burocrática clássica (Bresser-Pereira, 1998). São dois fundamentos diferentes que, infelizmente, são colocadas no mesmo barco na discussão latino-americana. O resultado é que qualquer medida que vá de encontro à estrutura burocrática clássica é logo rechaçada.

Por conta dos preconceitos estabelecidos, o desafio da competição administrada está mal colocado na América Latina. A questão fundamental é, concomitantemente à introdução de mecanismos de concorrência entre os provedores de serviços, reforçar a regulação estatal e abrir espaços à participação dos usuários. Para tanto, é preciso profissionalizar a burocracia, porém sob uma nova estrutura, mais coordenadora e formuladora do que executora, e cujas marcas sejam a agilidade, a flexibilidade e a capacidade de avaliar os resultados das políticas, em vez de se deter prioritariamente nos seus aspectos procedimentais. Em relação à participação, os contratos e a competição, como mostrado ao longo deste capítulo, constituem incentivos efetivos para motivar a população a cobrar e fiscalizar o Poder Público.

É bem verdade que o perigo inverso à visão refratária da competição administrada também pode ocorrer. Isto é, a adoção de uma perspectiva privatista e neoliberal que procure instalar por completo o modelo do setor privado na administração pública latino-americana. Como foi frisado recorrentemente no texto, a competição almejada é administrada, resultando na criação de um *quase-mercado*. Assim, a competição administrada constitui-se numa forma híbrida de gestão e responsabilização — um modo plural de governança —, e somente a manutenção dessa característica pode levar ao sucesso desta medida.

Porém, o que se verificou empiricamente, é um efeito mais nefasto da implementação equivocada da competição administrada. Com base no exemplo do Plano de Assistência Médica da cidade de São Paulo (PAS), constatou-se uma mistura entre clientelismo e privatismo que buscou a legitimação das novas formas de gestão pública, mas que pode ser classificado como mais uma experiência anti-republicana e ineficiente da tradição administrativa latino-americana.

Entretanto, existem atualmente na América Latina aspectos que podem incentivar uma discussão favorável ou, ao menos, sem preconceitos em relação

à competição administrada. Primeiro, porque o tema da administração pós-burocrática ganha espaço na comunidade acadêmica, que vem adotando uma posição mais equilibrada em comparação às resistências iniciais. Segundo, porque o fracasso das privatizações ou concessões que não quebraram de fato o monopólio — apenas instituíram outro, de caráter privado — está trazendo à tona o debate da regulação e, por extensão, a necessidade de haver pluralidade e competição entre os provedores de serviços públicos. Por fim, o crescimento do Terceiro Setor, a criação de espaços públicos não-estatais e a crítica às formas tradicionais de prestação exclusivamente estatal das políticas podem embocar na questão da competição administrada. O problema é que a rejeição ao antigo modelo administrativo tem redundado, muitas vezes, na adoção de uma perspectiva segundo a qual o modelo de coordenação por rede é superior e excludente em relação à hierarquia burocrática e aos instrumentos de mercado. Como procuramos comprovar anteriormente, essa visão é equivocada, pois não percebe a necessidade atual de implementação de instrumentos híbridos de gestão e responsabilização, entre os quais destaca-se a competição administrada.

A responsabilização pela competição administrada procura responder ao duplo desafio da reforma do Estado na América Latina: melhorar o desempenho e restaurar a confiança do público em relação à ação governamental. As resistências advirão daqueles que se beneficiam do antigo modelo político-administrativo, ao passo que seus problemas poderão estar em não conseguir uma compatibilização com as formas clássicas de responsabilização, caso impere um ângulo mais econômico em sua defesa.

### **3. PERCALÇOS E LIÇÕES DOS PRIMEIROS PASSOS: ALGUNS ELEMENTOS DE COMPETIÇÃO ADMINISTRADA EM DUAS EXPERIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

O objetivo deste capítulo é resumir duas experiências administrativas latino-americanas nas quais a competição administrada, de um modo ou de outro, esteve presente. Não procuraremos fazer uma descrição densa de tais experimentos, em parte por razões de espaço, mas, sobretudo, porque não houve em nenhum deles a admissão ou a discussão mais aprofundada a respeito de sua natureza de competição administrada. Como dito no início do artigo, não há de fato casos mais consolidados dessa forma de responsabilização na América Latina. Aliás, para os formuladores das duas experiências, independentemente dos resultados posteriormente alcançados, os elementos da competição administrada aparecem apenas e tão somente como instrumentos de gestão, e não de responsabilização.

### a. Competição administrada no plano interno do setor público: o caso das agências de seguro social brasileiras

A partir de janeiro de 1995, o órgão federal gerenciador do seguro social brasileiro, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), estipulou índices que orientam o desempenho de suas agências, de maneira a que elas tenham parâmetros comparativos a serem seguidos. Trata-se de uma competição entre 127 agências, norteadas por metas contratualizadas e publicizadas com a divulgação de um ranking no Diário Oficial da União desde agosto de 1996. O objetivo desse modelo é motivar os servidores a obter uma melhor performance, por meio da pressão exercida pela publicação dos dados para o público e pela advertência aos gerentes responsáveis pelas agências que obtiveram resultados insatisfatórios. A repetição de maus desempenhos pode levar à substituição do gerente.

Constituiu-se de fato um modelo que responsabiliza as agências perante os burocratas, os políticos e os usuários do serviço, já que em tese a publicação no Diário Oficial da União — e hoje até na Internet — possibilita a qualquer cidadão controlar o desempenho governamental nesta área. A responsabilização por desempenho, neste caso, só é possível com a simulação de uma situação competitiva, que é a força motriz da responsabilização dessas agências.

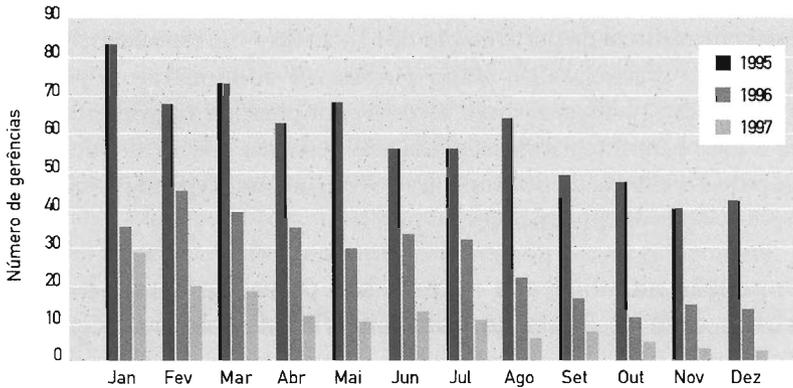
A realização dessa experiência deveu-se àquilo que a literatura tem enfatizado: a existência de um corpo técnico competente e de condições organizacionais adequadas, sobretudo no que se refere à informatização, aspecto cada vez mais importante no vínculo entre bom desempenho e publicação. Com base neste *background*, instituiu-se o seguinte modelo:

“As gerências são avaliadas de acordo com um sistema integrado de indicadores, com notas e pesos variáveis de acordo com as metas e as prioridades estabelecidas. Aspectos como o tempo médio gasto para a concessão de benefícios, a quantidade de erros cometidos pelos servidores na operação do sistema e a produtividade média por servidor são criteriosamente medidos. Com isso, mês a mês, é possível identificar as melhores e as piores gerências” (Revista Reforma Gerencial, 1998:5).

A meta mais importante foi a de fazer com que o tempo médio de concessão de benefícios de cada gerência não ultrapassasse 45 dias. Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social, quando o primeiro *ranking* foi montado, em janeiro de 1995, apenas 43 das 127 gerências cumpriam essa meta. Em dezembro de 1997, passados quase três anos de divulgação sistemática do ranking, o número de gerências funcionando de acordo com a meta dos 45

dias já chegava a 124 (*Revista Reforma Gerencial*, 1998:5). Foi a competição administrada o principal estímulo para esta transformação<sup>18</sup>. O gráfico abaixo apresenta os resultados dessa experiência entre 1995 e 1997:

**Gráfico 1**  
Tempo médio de concessão. Tempo superior a 45 dias



Fonte: *Revista Reforma Gerencial*, 1998:7.

A continuidade desse modelo de ranking por competição administrada trouxe resultados ainda melhores em 1999: o tempo médio de concessão (TMC) de benefícios diminuiu para 14 dias. Além disso, segundo dados mais recentes do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 12 dos 26 estados brasileiros as agências do INSS estão conseguindo realizar tal trabalho entre quatro e dez dias. Mas a evolução no desempenho das agências em cada Estado é o aspecto mais significativo, como mostram os casos de Alagoas e São Paulo: no primeiro, o tempo médio de concessão (TMC), que era de 86 dias em 1995, passou para 4 dias em dezembro de 1999, ao passo que em São Paulo o TMC, no mesmo período analisado, passou de 87 dias para 12 dias (*Destaque na Previdência*, 2000:2-3).

<sup>18</sup> Um dos principais gestores deste programa, Francisco Pompeu, disse que a meta de 45 dias como tempo médio de concessão de benefícios não é exatamente a meta ideal, mas serviu como parâmetro inicial. “Quem sabe em breve possamos trabalhar com a meta de 15 dias como tempo médio, afinal hoje quase todas as 127 gerências estão enquadradas no parâmetro dos 45 dias. Para ele, o mais importante é que a simples divulgação dos resultados da avaliação já gerou uma movimentação das gerências em busca de melhores resultados (*Revista Reforma Gerencial*, 1998:6).

O sucesso dessa experiência mostra também um limite da competição administrada quando não há uma maior reflexão sobre ela. O grande problema que permanece no INSS é a baixíssima participação dos usuários na avaliação e cobrança institucionalizadas do serviço. Dessa ausência de participação resulta a enorme insatisfação difusa na opinião pública brasileira, a despeito de haver melhorias significativas e maior publicização dos resultados. A lição que se tira desse quadro é a de que mecanismos de competição administrada são fortalecidos quando adotam um caráter híbrido mais explícito — no caso, com a vinculação mais direta da participação dos cidadãos — e, especialmente, se há uma passagem mais clara do plano puramente administrativo para o da responsabilização política. A visão tecnocrática presente na América Latina, mesmo a mais bem intencionada, ainda não percebeu que o êxito dos instrumentos para a melhoria do desempenho governamental depende da criação de uma nova relação de confiança com o público.

### **b. Competição administrada na provisão plural de serviços públicos: o caso do Plano de Assistência Médica do município de São Paulo**

Entre 1993 e 1996, o Poder Executivo municipal de São Paulo procurou constituir um novo modelo de prestação de serviços públicos na área da saúde. O diagnóstico era de ineficiência, ineficácia e falta de qualidade dos equipamentos sociais, resultantes da centralização e da ausência de autonomia e coordenação no nível operacional (Cohn & Elias, 1999:15)<sup>19</sup>. Com base em uma consultoria realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe), em conjunto com a Secretaria de Planejamento da cidade, montou-se um novo projeto para a saúde municipal, intitulado Plano de Atendimento à Saúde, o PAS.

Em linhas gerais, o PAS inspirou-se no modelo do National Health Service (NHS) inglês — embora a implementação e os resultados tenham sido completamente diferentes. O documento inicial propunha, primeiro, a criação de uma opção de serviço com qualidade à clientela de baixa renda, que não tinha recursos para utilizar os planos privados de saúde. A princípio, o objetivo seria aumentar a equidade do sistema como um todo, embora a focalização da política fosse contrária à idéia de universalização da saúde, contradizendo, neste caso, o modelo inglês. Para oferecer melhores serviços a esse público mais carente,

<sup>19</sup> A discussão empreendida nesta seção tem como base fundamental o trabalho de Amélia Cohn & Paulo Elias (1998).

propugnava-se, em segundo lugar, o repasse da prestação dos serviços a cooperativas, num esquema de contratualização. Estas atuariam de forma regionalizada e receberiam, basicamente, recursos públicos de acordo com uma tarifa *per capita* definida pelo número de pessoas que potencialmente poderiam ser atendidas naquela região. Para tanto, seriam cadastrados os clientes potenciais — mediante o pagamento de uma taxa simbólica —, e o controle da ação desses provedores poderia ser feito tanto pelo Estado, verificando a credibilidade dos gastos efetuados em relação ao público-alvo determinado, e pelos integrantes da comunidade local, que teriam mais incentivos para participar e fiscalizar, já que se identificariam por meio de uma “carterinha”, como pelos usuários daqueles serviços.

Segundo Cohn & Elias, “o cadastramento é entendido como um modo de criar um ‘envolvimento da comunidade’, constituindo, assim, um processo de participação e identificação dos beneficiários com o programa” (Cohn & Elias, 1999:20). O cadastramento seria, portanto, o primeiro passo para a criação de um Conselho de Saúde da Comunidade, destinado a exercer o controle social sobre os serviços.

O sucesso do modelo do PAS, no entanto, dependeria fundamentalmente do estabelecimento de mecanismos que incentivassem o melhor desempenho. Para tanto, o pressuposto seria o da competição entre os provedores dos serviços de saúde, tornando o usuário capaz de avaliá-los como consumidor e de escolher — o princípio do *exit* — aquele que mais lhe aprouvesse. Com base nas preferências manifestadas pelos usuários, a Prefeitura de São Paulo faria uma distribuição diferenciada de recursos às cooperativas, tendo como paradigma a experiência do NHS inglês. De acordo com o documento inicial da Fipe, “a cada período, o cidadão poderia optar pela cooperativa ou empresa que prestasse o melhor serviço e a Prefeitura transferiria os recursos para a unidade escolhida” (apud Cohn & Elias, 1999:18).

O projeto de competição administrada nunca efetivou-se na implementação e no funcionamento do PAS. Ao contrário, o modelo foi pouco a pouco tornando-se antípoda da concepção de competição administrada. Pior, desde seu início, PAS tornou-se um foco enorme de corrupção e desperdício. De acordo com o jornal *O Estado de S. Paulo*, houve desperdícios na compra de produtos e serviços que atingiram a cifra de R\$ 3 bilhões<sup>20</sup>. Em síntese, o PAS não foi uma inovação administrativa, mas, sim, a continuação de um modelo privatista e clientelista com muita força na história do Estado latino-americano.

O fracasso da tentativa de implementar a competição administrada no sistema de saúde de São Paulo resultou de três fatores: primeiro, o da ausência

<sup>20</sup> *O Estado de S. Paulo*, 2 de abril de 2000:3.

de uma regulação efetiva por parte do Estado. Como argumentado anteriormente, sem um controle por parte do governo, a competição administrada pode levar tanto à concorrência entre os provedores ao extremo, tendo os mesmos efeitos deletérios da prática mercantil pura, como estabelecer uma “competição falsa”, criando privilégios para alguns e, no limite, instituindo um novo monopólio — e foi esta última situação a que ocorreu no PAS. No caso em questão, as cooperativas ficaram submetidas a injunções políticas clientelistas. Segundo o estudo de Marco Antonio Teixeira, os dois últimos prefeitos distribuíram o controle dos módulos do PAS aos vereadores governistas, a fim de conseguir apoio político (Teixeira, 1999:129). Assim, o que deveria ser movido pela lógica do desempenho, foi transformado em máquina política para legitimação dos políticos locais — e, neste caso, a regionalização do PAS facilitou esse processo. Além disso, a Prefeitura de São Paulo não tinha quadros técnicos e tampouco estrutura administrativa para controlar a competição administrada. Ao contrário, dispensou ou removeu um grande número de funcionários que anteriormente integravam os quadros da Secretaria de Saúde.

O segundo fator que levou ao fracasso da competição administrada no PAS, foi a implementação de um modelo que, de fato e de direito, estabeleceu um monopólio na provisão dos serviços públicos, contrariando o princípio básico dessa forma de responsabilização. Na realidade, com o cadastramento, definiu-se ao longo do processo que as cooperativas somente poderiam atender usuários nelas registrados, e vice-versa. Subverteu-se, desse modo, o documento original, que propunha a possibilidade de escolha do serviço pelo consumidor, além de estabelecer que o provedor que atraísse mais pacientes teria mais receita. A regionalização, que obedeceu mais aos desígnios políticos dos vereadores e líderes locais, criou uma situação de monopólio. Em suma, o nível de competição no PAS foi nulo (Cohn & Elias, 1999:106).

Por fim, não foram abertos canais de participação para reclamações e participação dos usuários dos serviços de saúde. Algumas pesquisas de qualidade foram realizadas, mas procurando sempre individualizar o consumidor, sem que este pudesse escolher uma nova opção de provedor. O que aprendeu-se com esta experiência é que a impossibilidade de *exit* limita o controle social e que a *voice* não pode se realizar de forma individualizada, dependendo da criação de fóruns de ação coletiva. Conclui-se, portanto, que as perspectivas econômicas e políticas presentes nos conceitos de consumidor e cidadão ganham mais força quando estão juntas, mesmo com a possibilidade de haver tensão entre elas.

Infelizmente, as lições do fracasso do PAS têm sido vistas por alguns analistas como um problema da competição administrada, quando na verdade este modelo nunca chegou a ser implementado no sistema de saúde da cidade

de São Paulo. A comparação dessa experiência com as que estão ocorrendo no plano internacional mostra que a potencialidade da responsabilização por competição administrada ainda não foi explorada em nossa região e e quanto poderíamos acrescentar à reforma do Estado se discutíssemos mais seriamente tal instrumento da nova gestão pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da responsabilização por competição administrada aqui efetuado revela, em primeiro lugar, a importância dos mecanismos de controle por desempenho para a reforma do Estado. No entanto, a visão meramente administrativa desses instrumentos constitui obstáculo ao sucesso. A questão-chave é estabelecer novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, dando maior legitimidade à ação governamental. Por isso, o aprendizado a respeito da experiência de implementação da competição administrada nos faz concluir que, antes de obedecer à lógica pura do mercado, o modelo híbrido de coordenação é que orienta, da melhor maneira, essa forma de responsabilização.

É claro que há perguntas ainda não respondidas pela experiência internacional de competição administrada. Entre elas destacam-se a questão dos seus efeitos na solidariedade social e a difícil relação que esta forma de responsabilização estabelece entre a política institucional e os mecanismos administrativos. Mas, ao mesmo tempo, a responsabilização por competição administrada demonstra uma grande compatibilidade do controle social com os instrumentos baseados na introdução da lógica de resultados na administração pública, ponto este que deve servir de lição para a América Latina.

A parca experiência latino-americana revela, de início, o preconceito em relação à competição administrada, entre outras razões por conta do sentimento anti-competitivo presente entre os reformadores da região, sejam os neoliberais sejam os mais progressistas. Ademais, a falta de uma maior profissionalização da burocracia leva ao temor — de certo modo justificado — em relação à adoção de qualquer mecanismo de responsabilização por desempenho. No entanto, a postura mais pertinente é melhorar a qualidade técnica do governo ao mesmo tempo em que se deve instituir mecanismos para controlá-lo segundo sua performance. Caso contrário, sempre colocar-se-á a probidade, a eficácia e a equidade como inimigas da eficiência, da efetividade e da competitividade. A criação de um fosso entre esses valores pode redundar numa enorme miopia dos reformadores e atores da sociedade civil.

As origens dos fracassos de implementação de mecanismos de competição

administrada, como no caso do PAS, em São Paulo, estão menos relacionadas com as características intrínsecas da nova gestão pública e mais com outros elementos tradicionais da administração pública latino-americana. Vale lembrar que é preciso atuar no sentido de modificar as instituições e a cultura política específicas das regiões para que haja uma adequação ou reformulação de modelos externos. Não por acaso um dos maiores especialistas brasileiros na área de saúde, ao analisar a experiência do PAS, identificou na cultura administrativa e no filtro político os principais obstáculos para o sucesso do modelo de gestão que se propunha inicialmente (Elias, 1999).

Para finalizar, cabe ressaltar que a competição administrada constitui uma forma muito nova de responsabilização da administração pública e, portanto, o conhecimento teórico e empírico sobre ela sofre dessa vicissitude. Assim sendo, há um grande debate pela frente na busca de instrumentos de responsabilização que respondam a questões não equacionadas pelas formas clássicas de controle. Resta agora à América Latina também enfrentar este desafio.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.L. (1998) “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional”. In: L.C. Bresser-Pereira & P. Spink (editores). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

ALMEIDA, P. (1994) “Mercado interno nos governos locais da Grã-Bretanha e o surgimento da enabling authority”. *Política e Administração*. Rio de Janeiro.

BALL, S., BOWE, R. & GEWIRTZ, S. (1994) “Schools and the market place: na analysis of local market relations”. In W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson & J. Le Grand (editores), *Quasi markets in the welfare State*. School of Advanced Urban Studies. Bristol.

BANCO MUNDIAL (1997) “O Estado num mundo em transformação”. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington, World Bank.

BARTLETT, W. (1993) “Quasi markets and Educational reforms”. In: J. Le Grand & W. Bartlett (editores). *Quasi markets and social policy*. London, Macmillan.

BARZELAY, M. (1982) *Breaking through bureaucracy*. Los Angeles, University of California Press.

BEHN, R. (1998) “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática”. *Revista do Serviço Público*, 49, 4. Brasília, Enap.

BENNETT, C. FERLIE, E. (1996) “Contracting in theory in practice: some evidence from the NHS”. *Public Administration*, 74, 1.

BOYNE, G. (1998) “Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence”. *Public Administration*, 76.

BRADACH, J. e ECCLES, R. (1989) “Price, authority and trust: from ideal types to plural forms”. *Annual Review of Sociology*, 15.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (1998) *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/Brasília, Editora 34/Enap.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. (editores) (1999) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getúlio Vargas.

CAIDEN, G. (1991) *Administrative reform comes of age*. Berlin/New York, Walter de Gruyter.

CARVALHO, W. (1997) “A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Brasília, Enap.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas, CLAD.

CLARKE, T. (1993) *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Germany, Institut für Wirtschafts und Sozialforschung.

COHN, A. e ELIAS, P. (coordenadores) (1999) *O público e o privado na saúde — o PAS em São Paulo*. São Paulo, Cortez/Cedec.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD, Revan.

DEAKIN, N. e WALSH, K. (1996) “The enabling stat: the role of markets and contracts”. *Public Administration*, 74, 1.

ELIAS, P. (1999) “PAS: um perfil neoliberal de gestão de sistema público de saúde”. *Revista Estudos Avançados*, 13, 35. Janeiro/abril.

ENTHOVEN, A. (1978) “Consumer choice health plans: a national health insurance proposal based on regulated competition in the private sector”. *New England Journal of Medicine*, 298.

ENTHOVEN, A. (1985) *Reflections on the management of the National Health Service*. Occasional Paper, 5. London, Nuffield Provincial Hospital Trusts.

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

EXWORTHY, M., POWELL, M. e MOHAN, J. (1999) “The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network?”. *Public Money and Management*, 19, 4. October/december.

FERLIE, E. et alii (1999) *A nova administração pública em ação*. Brasília, UNB/Enap.

GIAIMO, S. e MANOW, P. (1999) “Adapting the welfare State: the case of health care reform in Britain, Germany and the United States”. *Comparative political Studies*, 32, 8. December.

GREVE, C., FLINDERS, M. e VAN THIEL, S. (1999) “Quangos – What’s in a name? Defining Quangos from a comparative perspective”. *Governance*, 12, 2.

HAGGARD, S. (1996) “A reforma do Estado na América Latina”. In C. Langoni (editor). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

HIRSCHMAN, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.

HOGGETT, P. (1996) “New modes of control in the public service”. *Public Administration*, 74, 1.

HOLMES, M. e SHAND, D. (1995) “Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years”. *Governance*, 8, 4.

- JOHNSTON, J. e ROMZEK, B. (1999) “Contracting and accountability in State Medicaid Reform: rhetoric, theories and reality”. *Public Administration Review*, 59, 5. September/october.
- KAUFMAN, H. (1981) “Fear of bureaucracy: a ranging pandemic”. *Public Administration Review*, 41, 1.
- KETTL, D. (1993) *Sharing Power – public governance and private markets*. Washington, D.C., The Brooking Institution.
- KIKERT, W. (1995) “Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education”. *Governance*, 8, 1.
- KIRKPATRICK, I. e LUCIO, M. (1996) “The contract State and the future of public management”. *Public Administration*, 74, 1.
- KIRKPATRICK, I. e LUCIO, M. (1999) “The worst of both worlds? Public Services without markets or bureaucracy”. *Public Money & Management*, 19, 4. October/december.
- KLEIN, R. (1995) *The new politics of the NHS*. U.K., Harlow Longman.
- KUTTNER, R. (1996) *Everything for sale: the virtues and limits of markets*. New York/USA.
- LARMOUR, P. (1997) “Models of governance and public administration”. *International Review of Administrative Sciences*, 63.
- LE GRAND, J. e BARTLETT, W. (editores) (1993) *Quasi-markets and social policy*. London, Macmillan.
- LECHNER, N. (1997) “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la Cepal*, 61. Santiago. Abril.
- LEVACIC, R. (1994) “Evaluating the performance of quasi-markets in Education”. In: W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson e J. Le Grand (editores), *Quasi-Markets in the Welfare State*. Bristol, School of Advanced Urban Studies.

LOBATO, L.V. (1997) “Reforma do Estado no setor de saúde no Reino Unido e nos Estados Unidos”. In: S. Husenman, E. Sullà, T. Quinhões e L. Lobato. *Reforma do Estado no setor de saúde*. Cadernos Enap, 13. Brasília, Enap.

MACEDO, M. e ALVES, A. (1997) “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Brasília, Enap.

MELO, M.A., COSTA, N. e SILVA, P.L. (1999) “Inovações organizacionais em política social: o caso da Grã-Bretanha”. *Revista do Serviço Público*, 50, 3. Enap. Brasília.

MESQUITA, A. e FERREIRA, S. (1997) ‘Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana’. *Revista do serviço público*, 48, 3. Enap. Brasília.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BRASIL. (2000) “Previdência concede benefícios com maior rapidez”. *Destaque na Previdência*, 4, 6. Brasília, janeiro.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO DO BRASIL. (1998) “Ranking aponta as melhores Gerências do INSS”. *Reforma Gerencial*, 1. Brasília.

NAIM, M. (1994) “Public Bureaucracies in Developing Countries: ten paradoxes”. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. World Bank Technical Paper, 259. World Bank. Washington, D.C.

NEWBERRY, S. e BARNETT, P. (1999) *Negotiating the network: the contracting experiences of community mental health agencies in New Zealand*. Mimeo. New Zealand.

O’CONNELL, B. (1996) “A major transfer of Government responsibility to voluntary organizations? Proceed with caution”. *Public Administrative Review*, 56, 3. May/June.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. (1992) *Reinventing Government*. Addison-Wesley. Reading, Ma.

PODOLNY, J. (1992) *The Matthew effect and the constraints of Status: a sociological perspective on Markets*. Mimeo. Stanford University Graduate School of Business.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S. e MANIN, B. (editores) (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. USA, Cambridge University Press.

RANADE, W. (1995) “The theory and practice of managed competition in the National Health Service”. *Public Administration*, 73.

RANSON, S. e STEWART, J. (1994). *Management for the public domain: enabling the learning society*. New York, St. Martin’s Press.

REFFUSS, J. (1991) “La agencia competitiva: reflexiones generadas por la contratación externa em Gran Bretaña y Estados Unidos”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 3.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1997) “O Estado num mundo em transformação”. World Bank. Washington, D.C.

RHODES, R. (1997) “From marketization to diplomacy: its the mix that matters”. *Public Policy and Administration*, 12.

SOJO, A. (1996) “Posibilidades y límites de la reforma em la gestión de la salud em Chile”. *Revista de la Cepal*, 59. Agosto. Santiago.

THOMPSON et alii (1991) *Markets, hierarchies, networks: the co-ordination of social life*. London, Sage.

TROSA, S. (1995) *Moderniser L’Administration*. Paris: Les Editions D’Organization.

VICENT-JONES, P. (1999) “Competition and Contracting in the transition from CCT to Best Value: towards a more reflexive regulation?”. *Public Administration*, 77.

WALFORD, G. (1996) *Scholl choice and the quasi-market*. Oxford, Oxford Studies in Comparative Education.

WALSH, K. (1995) “Competition for White-Collar Services in Local Governments”. *Public Money & Management*. UK. April/June.

WALSH, K. et alii (1997) *Contracting for change: contracts in Health, Social Care and other local government services*. Oxford, Oxford University Press.

WILLIANSO, O. (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrusts implications*. London, The Free Press.

WHITE, H. (1981) "Where do markets come from?". *American Journal of Sociology*, 87, 3.

WRIGHT, D. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.

# RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE SOCIAL \*

Nuria Cunill Grau

## 1. INTRODUÇÃO

Em princípio, referir-se à “responsabilização” da administração pública produz um certo incômodo. Primeiro porque trata-se, nesse caso, de traduzir um termo que por si é impreciso: a questão da “*accountability*”. Segundo, porque nem mesmo são termos equivalentes. De fato, a referência à responsabilização contém ainda mais conotações do que a referência à *accountability*, algumas das quais transcendem completamente o objeto em estudo, como é o caso da noção de responsabilidade como sentido de obrigação, mais associada a qualidades morais<sup>1</sup>.

No entanto, o incômodo diminui quando nos lembramos de que, para além das aparentes dificuldades terminológicas, existe um problema-chave que em todos os casos pretende ser relevado: a necessidade de legitimar a discricionariedade daqueles que exercem o poder em nosso nome, nós cidadãos. Em si, a exigência da prestação de contas traduz, no seu primeiro sentido, a consciência de que, para que o poder seja democrático, não basta que derive de fontes legítimas, mas precisa que seu próprio exercício seja também legítimo, a partir, em princípio, da possibilidade de sua justificação e subsequente contestação por outros.

O fato de esse problema ter adquirido máxima relevância nas últimas décadas não é casual. A consciência de que o poder político caracteriza-se cada vez

\* Texto atualizado pela autora em junho de 2006.

<sup>1</sup> No idioma inglês faz-se distinção entre “*accountability*” e “*responsability*”. Martin (1997:2) assinala que este último representa um conceito mais rico: “Ser responsável significa a capacidade de agir, na melhor das hipóteses, de modo a simplesmente relatar; e uma preocupação com as conseqüências dessa ação. Falta à responsabilização um sabor moral”.

mais por eludir-se, ao lado da crescente insatisfação em relação aos seus resultados, tornam crítico o problema do seu controle.

Porém, mesmo que o problema fique assim delimitado, persistem outras dificuldades. Uma delas é a distinção entre a própria noção de controle e o que aqui se denomina responsabilização. Por acaso são termos sinônimos? Se assim fosse, por que não se referir diretamente ao controle? A razão não é perfeitamente clara, mas parece aludir aos alcances de um e de outro. O controle, em si mesmo, pressupõe interferir na maneira pela qual o poder é exercido. A responsabilização, por sua vez, obriga apenas a que as ações e decisões que advêm do exercício do poder sejam justificadas. Portanto, pressupõe uma abertura na discricionariedade e até mesmo na própria opacidade do poder (ver Schedler, 1999). A interferência, se é que o termo pode ser assimilado, ocorre somente quando considera-se que a justificção não é satisfatória, dando lugar à imposição de sanções.

De qualquer maneira, é evidente que o tema do controle está diretamente vinculado ao da responsabilização. Mais ainda, é muito provável que o segundo seja apenas um subconjunto do primeiro, tal como parece testemunhar a maior parte do discurso teórico sobre esse particular. No entanto, este converge menos quando a questão é se a responsabilização pressupõe apenas um controle “*ex post*” ou pode incluir também um controle “*ex ante*”. De fato, uma corrente (ver, por exemplo, Manin, *et al.*, 1999; Dunn J., 1999) adota a primeira posição, estabelecendo, por sua vez, uma distinção entre “*accountability*” e “*responsiveness*” e associando claramente a primeira à existência de sanções que possam ser diretamente aplicadas. Sob essa concepção os governos são “*accountables*” se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e têm condições de sancioná-los apropriadamente. Por outra parte, os governos são “*responsives*” se adotam as políticas sinalizadas como preferidas pelos cidadãos. A responsabilização (ou *accountability*) suporia, portanto, uma relação entre resultados e sanções (diretas), enquanto a “*responsividade*”, uma relação entre sinais e políticas (Manin *et al.*, 1999:7-10).

Existe, porém, outra concepção da *accountability* mais abrangente, assumindo que o controle pode versar não apenas sobre as ações e/ou decisões passadas, mas também sobre as futuras; conseqüentemente, que pode existir um controle *ex ante*. Por outro lado, que a imposição de sanções pode derivar de sujeitos distintos daqueles que participam naquele. Ou seja, que as sanções podem ser indiretas (ver Schmitter, 1999; Schedler, 1999).

A referida discussão não é banal, pois tem implicações práticas diretas sobre o assunto que nos ocupa: o controle dos cidadãos sobre a administração

pública<sup>2</sup>. Por acaso a possibilidade de sancionar diretamente é uma condição *sine qua non* para o exercício do controle direto do cidadão sobre a administração? Seriam as eleições o único recurso direto da cidadania? Por outra parte, será que o controle social deve esperar pelos resultados das ações e/ou decisões da administração pública para se manifestar? A seguir tentaremos trazer alguns argumentos para fundamentar a resposta negativa a tais interrogações, assim como para precisar seus limites. Sustentaremos, como base, que os cidadãos podem exercer um controle direto sobre a administração pública, mas que uma série de condições precisam ser atendidas para que isso ocorra.

## 2. O CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FIXANDO LIMITES EM UM TEMA DIFUSO

### a. As concepções em voga: delimitação e ambigüidade

A questão da responsabilização da administração pública perante os cidadãos não é nova. Só que a forma tradicional como tem sido abordada a relega a um controle indireto, exercido por meio dos políticos. Com efeito, desde o fim do século XX, com base na doutrina de Wilson e depois na de Weber, assume-se que a responsabilidade da administração só pode ser exigível perante os representantes eleitos e que se viabiliza por meio de um sistema de comandos e controles hierárquicos que pressupõe a separação entre a política e a administração e a primazia daquela sobre esta. Os pressupostos implícitos são a neutralidade e a não discricionariedade da administração pública ou, em todo caso, um uso imparcial e objetivo do poder que detém. A preeminência das regras impessoais, o estrito apego ao princípio da hierarquia, um sistema de controle vinculado à ordem hierárquica, assim como a existência de um sistema legal que contribua para evitar os abusos, constituiriam os mecanismos básicos que possibilitariam, em primeira instância, a responsabilização da administração perante os cidadãos. Em qualquer caso, o único instrumento real que estes disporiam para manifestá-la seria o das eleições, o qual, usado sobre os políticos, permitiria expressar a satisfação ou insatisfação do público com a administração pública.

Como foi notado (ver Behn, 1998), essa conceitualização provê um método

<sup>2</sup> Enquanto as instituições democráticas não dispõem de mecanismos que permitam aos cidadãos *sancionar diretamente* as ações ilegais da Administração Pública, o controle dos cidadãos sobre ela só pode ser indireto, por meio dos políticos. Essa é a derivação prática da corrente que fundamenta a noção de responsabilização na relação entre resultados e sanções. Assim, “os cidadãos podem no máximo julgar o desempenho da burocracia quando punem o comportamento de políticos eleitos”. (Manin, et. al., 1999:20-21).

claro, simples e direto de responsabilização democrática da administração pública. Admitindo-se que esta pode ser separada da formulação das políticas e que o aparelho burocrático sempre encontrará e adotará a maneira mais eficiente de implementar qualquer política, admite-se, correlativamente, que o público não precisa se preocupar com a administração. Tudo o que os cidadãos precisariam é preocupar-se com as políticas públicas e, quando não concordam com as que são definidas por um governo (ou com a forma pela qual sua administração está sendo controlada), possuem um meio direto para corrigir a situação: usar o mecanismo das eleições para castigar os governantes através da não reeleição. Sabemos, no entanto, que as eleições são um mecanismo extremamente imperfeito de responsabilização dos políticos (ver Przeworski, 1998). Mas também sabemos que, assim como a eficiência não é consubstancial ao aparelho burocrático, a implementação das políticas é um processo inerentemente político. A crescente autonomização da administração pública e seus mediocres resultados constituem testemunhos das falácias envolvidas na concepção tradicional que baseia apenas nos políticos a responsabilização da administração pública.

A noção de responsabilização que se torna hegemônica no final do século XX acolhe essas limitações, e o pêndulo oscila de um extremo ao outro, de cidadãos completamente mediados pelos políticos a atores-chave na obtenção da responsabilização da administração pública. Mas de que atores se trata?

A resposta mais radical oferecida é de que a única verdadeira *accountability* é a que pode ser exigida pelos consumidores, atuando em seu próprio interesse. Precisamente sob a suposição de que o mercado, melhor do que os políticos, permite que as verdadeiras preferências dos cidadãos sejam expressadas é que a reforma da administração pública é erigida de maneira central sobre a privatização ou a contratação privada de múltiplos serviços ou, pelo menos, sobre o estímulo à concorrência administrada em seu interior. A Nova Zelândia se constitui no modelo dessa solução, que parece expressar o *desideratum* da *accountability*: dar aos consumidores a oportunidade de “saída” (na expressão de Hirschman) daquelas entidades que não satisfaçam as suas preferências ou as suas expectativas. Complementariamente, nas organizações que permanecem na órbita estatal, a atenção é voltada para facilitar a “voz” dos consumidores, favorecendo sua consulta, assim como facilitando a intervenção dos usuários nos órgãos de direção de serviços públicos singulares<sup>3</sup>. A mudança, portanto, é radical. E embora seus efeitos não sejam homogêneos nem totalmente óbvios, já existem vários alertas sobre a possibilidade de que, assim esboçada, a reforma da

<sup>3</sup> Desenvolvemos extensamente tanto os modelos hegemônicos para facilitar a “voz” dos consumidores como os princípios que norteiam a reforma do setor público, em Cunill (1998).

administração pública não acarrete o reforço de sua responsabilização perante os cidadãos, muito pelo contrário. As razões, colocadas esquematicamente, são três. Uma diz respeito ao esforço para deslocar a *accountability* para o mercado, onde a principal prevenção tem sido formulada, entre muitos outros, por March e Olsen (1995): as sanções do mercado estabelecem a *accountability* dos funcionários públicos só em relação àqueles cidadãos com recursos reconhecidos pelo mercado. De fato, não havendo uma distribuição eqüitativa de recursos na sociedade, o uso de mecanismos de preço não opera como um real mecanismo de controle democrático. Além disso, um sistema de serviços públicos que enfatiza o intercâmbio mediado por um pagamento como mecanismo de controle, reforça não só a iniquidade como a própria irresponsabilidade social ao assentar uma relação direta entre uso, pagamento e controle.

As outras duas razões estão associadas de forma mais direta ao modelo institucional que a partir de tais posições se pretende esboçar para a administração pública. De um lado está o foco no cliente, usuário ou consumidor, o que bem poderia ser julgado como um avanço significativo em relação ao passado, mas que não parece implicar uma renovação das relações do Estado com os próprios cidadãos<sup>4</sup>. De fato, tal como evidenciado pelas reformas que ocorreram no Reino Unido, que também constitui um dos modelos (ver, por exemplo, Richards, 1994; Prior *et al.*, 1995; Stewart, 1996), a ênfase foi dada à abertura de oportunidades de expressão só para o indivíduo isolado (a reclamação, a pesquisa de opinião etc.). Além disso, a própria participação social tende a ficar relegada a microespaços (a escola, o hospital etc.), assim como a se despolitizar, baseando-se principalmente na experiência técnica dos sujeitos sociais (a co-gestão administrativa). E, por último, o poder da própria administração pública parece ter se fortalecido, em detrimento não só dos cidadãos, mas da própria política<sup>5</sup>.

A última razão refere-se precisamente ao tipo de quadro de poder em pauta. Em relação ao paradigma da reforma, a Nova Zelândia, Gregory (1995:69) assinala: “Pesquisas empíricas indicam que o novo *ethos* administrativo pode estar

<sup>4</sup> Certamente, afirmar isso não significa desconhecer a clara tendência para a busca de uma maior qualidade dos serviços públicos (com a conseqüente orientação para o cliente), que se expressa em medidas diretamente desenhadas para tal efeito, como a adoção de padrões de qualidade, a obrigação de utilizar tais padrões para avaliar os serviços, o estabelecimento de sistemas de informação ao usuário e o desenvolvimento de procedimentos de reclamação e compensação caso seus direitos sejam lesados. O que em todo caso deseja-se ressaltar aqui é que simultaneamente tende a ocorrer uma perda de poder do cidadão diante do aparato do Estado.

<sup>5</sup> Ver nota 3.

enfraquecendo a compreensão e o comprometimento com alguns dos tradicionais princípios de responsabilidade ministerial e administrativa, uma vez que dá lugar a ‘tecnocratas’ que estão comprometidos com programas políticos, mas tendem a ser impacientes em relação ao processo político”. Os elevados graus de autonomia concedidos às agências públicas, consideradas indistintamente, por sua vez, como se fossem organizações de produção e modeladas sob as linhas das corporações de negócios, estariam na base desse fenômeno<sup>6</sup>. Mas também haveria uma tentativa deliberada de diminuir o controle político sobre a administração, levando em conta o peso singular que adquire a corrente da *public choice* na explicação do comportamento humano<sup>7</sup>. Moe (1994) é um dos estudiosos que assinala uma alteração negativa nos valores do sistema político, referindo-se especificamente ao caso dos Estados Unidos. Atualmente essa pareceria ser uma crítica ainda mais generalizada.

Em suma, o que as evidências empíricas sugerem é que as recentes reformas que trazem a marca de uma orientação para o mercado não são capazes de enfrentar a atuação auto-referenciada da administração pública promovida pelo modelo tradicional burocrático. Ao contrário, mais do que um fortalecimento da responsabilidade pública do aparato do Estado, poderiam estar acarretando sua debilitação. O déficit persistente no controle direto do cidadão, expresso no falido esforço para recuperar a cidadania como sujeito que exige a prestação de contas por parte da administração pública, assim como a perda ainda mais

<sup>6</sup> Gregory (1995:71), com efeito, afirma: “(...) exemplos de corrupção — tanto oficial como pessoal — nos serviços públicos da Nova Zelândia irão provavelmente aumentar nos próximos anos. Especula-se, de forma necessariamente tentativa, que isso se deverá em parte ao fato de as reformas do Estado, promulgadas a fim de incrementar a responsabilização, estarem baseadas numa visão estreita, essencialmente de caráter econômico, do comportamento humano nas organizações”.

<sup>7</sup> Apoiado na corrente da “*public choice*”, o projeto modernizador hegemônico dá lugar a uma concepção particular em relação à maneira de incrementar a “*accountability*” da Administração Pública. Ela parte da suposição de que todo ator racional procura a maximização de seus próprios retornos (*rent-seeking*) e que, portanto, as políticas governamentais podem distorcer as preferências dos cidadãos em função do interesse dos políticos, enquanto os órgãos públicos podem perseguir suas próprias agendas às custas da eficiência econômica e social. No entanto, as respostas que se esboçam a essa dupla problemática são diferentes, conforme se trate da esfera política ou da administrativa. Para esta última, a solução oferecida consiste em evitar a influência da esfera política — concedendo-lhe mais discricionariedade — junto com a minimização da possibilidade do comportamento auto-orientado — por meio do princípio da concorrência, do “controle dos consumidores” e da especialização organizacional. Para a esfera política, por sua vez, a solução se reduz a restringir o poder dos políticos (Davis, 1996:306). Em Cunill (1998).

pronunciada do controle político sobre a administração pública, são, de fato, os traços que marcam o panorama atual.

Assim sendo, o que fica evidente é que as concepções hegemônicas sobre a reforma administrativa, embora reivindicuem um controle direto da sociedade sobre a administração pública, restringem inconvenientemente o conceito.

Essa restrição tem fontes precisas que emergem de uma concepção também restringida da democracia e, acima de tudo, da cidadania. O denominado modelo empresarial (*managerial model*), e, particularmente, sua versão “consumerista”, fundamenta predominantemente seu discurso sobre a responsabilização da administração pública no usuário *individual* dos serviços públicos, porque assume que a cidadania se fortalece exercendo pressões sobre os serviços públicos por meio do exercício da escolha informada (Clark, 1996, citando Walsh). De fato, não é possível subtrair o contexto ideológico que dominou no final dos anos de 1970 e 1980, quando são geradas e aparecem, principalmente no Reino Unido, as principais propostas de reforma do setor público. Ali — como também nos Estados Unidos de Reagan —, o debate sobre as relações público/privadas assenta-se no emblemas da liberdade e da eficiência. E embora seja certo que a profunda crise fiscal predominante no final do século XX nos países industrializados não era alheia à explicação da origem de tais emblemas, também é certo que são pertinentes a ela os esforços do neocon-servadorismo no sentido de repropor a própria noção de cidadania, principalmente, sob o modelo libertário. Para este (ver Nozick, 1988), o ideal utópico é o de um sistema de múltiplas comunidades onde se possa escolher livremente viver e experimentar, e os únicos direitos legítimos são os individuais das pessoas. Como cidadãos, estas têm o direito de protestar quando seus direitos são violados, mas não têm o direito de reivindicar novos espaços para expressar a sua autonomia. A coletividade, por seu lado, é vista como um obstáculo que só regula o sistema de deveres negativos da cidadania. A condição da cidadania se afasta, assim, da participação política e se encadeia com uma concepção atomista da sociedade.

Sob esse tipo de quadro ideológico, a noção de “escolha” como um direito político que se exercita no governo da coisa pública perde significado. Em compensação, a suposição que ganha espaço, como destaca Prior/Stewart/Walsh (1995:135), é de que as “escolhas significantes podem somente ser feitas por indivíduos e apenas no contexto de uma relação de intercâmbio no mercado, em vez de exercitadas coletivamente por cidadãos como um interesse comum e por meio de processos de persuasão e influência”. Coerente com essas propostas é a particular relação entre a administração pública e a democracia que se desen-

volveu na década de 1980<sup>8</sup>. A posição majoritária é que aquela deve somente se limitar a não prejudicar a democracia, em vez de tentar exercer uma ação positiva em relação a ela. No máximo é suscitada uma coincidência em relação à necessidade de abertura e receptividade da administração, assumindo que o lema deve ser “ir até o público” em vez de tentar fazer com que este “venha” até ela.

No entanto, esse tipo de posição enfraqueceu-se no final da década de 1990, quando, com a consciência dos déficits na governabilidade e a partir de uma melhor compreensão da própria natureza do aparato do Estado<sup>9</sup>, começou a ser reclamada uma reconexão da administração pública com a democracia. Com isso, a noção do controle social como um meio para conseguir a responsabilização do aparato do Estado também começou a experimentar transformações. Mas o que o assunto perde em restrições, ganha em ambigüidade.

De fato, uma revisão da literatura recente sobre responsabilização e administração pública torna patente uma demanda para que aquela seja diretamente responsável perante o público. Gagne (1996), Quirk (1997), Pradhan (1998), Shah (1998), Picciotto (1998), Hill e Gillespie (1996), Behn (1998), entre outros, postulam, de forma expressa, a necessidade do controle social sobre a administração pública. No entanto, praticamente não existem indicações sobre “como” tornar isso possível, “sobre o quê” nem “quais” sujeitos sociais são interpelados.

Ilustra, também, como é difuso o tratamento que foi dado ao assunto do controle social a polaridade que preexiste entre as poucas definições que podem ser encontradas<sup>10</sup>. Os múltiplos, e até mesmo contraditórios, efeitos práticos que podem derivar da maneira pela qual se enfoque o problema e, especialmente, das respostas que forem dadas a respeito de como, com o quê, sobre o quê e quem são os habilitados para o exercício do controle social no aparato do Estado, nos obrigam a abordar em seguida alguns dos dilemas que estão envolvidos nesses assuntos.

<sup>8</sup> Como se destaca em Cunill (1998), um dos sintomas das novas percepções que adquirem caráter hegemônico sobre a relação entre a Administração Pública e a democracia é o teor da conferência celebrada nos Estados Unidos em 1988 (no final da era Ronald Reagan) entre os principais teóricos e práticos da Administração.

<sup>9</sup> Um dos primeiros trabalhos nessa perspectiva é o de Ranson/Stewart (1994).

<sup>10</sup> Nós apenas encontramos duas manifestações, e muito opostas. Por um lado, o controle social como algo “composto pelas obrigações e deveres que a lei impõe aos serviços e funcionários públicos quanto à publicidade de certas atuações e a transparência dos atos públicos em geral; pela capacidade de observação e de acesso à informação dos meios de comunicação, assim como pelo direito à livre opinião e informação; e, por último, pelo direito constitucional de apresentar petições à autoridade e pelo direito de reclamar perante os órgãos públicos” (Chile. Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo, 1998b:118).

## b. Fixando alcances em alguns dos dilemas sobre o controle social

O controle social é um assunto que diz respeito aos públicos diretamente afetados ou ao público em geral?

O envolvimento do cidadão na gestão pública pode ser considerado uma forma de controle social ou este só pode ser exercitado externamente à administração?

É indispensável que a cidadania se constitua diretamente em sujeito de sanções para ser habilitada como sujeito de controle sobre a administração pública?

É indiferente onde se fixa o controle social ou é preciso levar em conta a heterogeneidade dos produtos da administração pública e a natureza das organizações que a compõem?

Perguntas desse teor refletem alguns dos mais importantes dilemas envolvidos no exercício do controle social. As respostas esboçadas não só dizem respeito a questões gerais, tais como a tensão que pode ser provocada entre a democracia e a eficiência operacional da administração pública, como podem afetar tanto a própria eficácia do controle social como sua legitimidade democrática. Podem até mesmo alterar o equilíbrio de poder, reforçando — ou enfraquecendo — as assimetrias em vigor na representação social e erodindo — ou fortalecendo — a capacidade de fiscalização dos atores políticos eleitos.

Uma primeira questão em tais sentidos diz respeito a quais são os sujeitos sociais responsáveis pela implementação do processo de controle social. A resposta óbvia, em primeira instância, indica a própria sociedade. Mas essa é uma resposta demasiadamente generalizada, não só porque a interpelação a ela é abstrata, mas também porque, em geral, a identificação da sociedade com a democracia e a igualdade não é mecânica. Poderosas organizações sociais que defendem apenas seus interesses corporativos exercem influência e controle sobre o aparato estatal, promovendo a sua privatização mais do que a sua democratização.

Outra resposta possível remete aos sujeitos sociais diretamente interessados nos resultados de uma política ou ação estatal (os *stakeholders*). De fato, o apelo a

Por outro lado, controle social como “auto-regulação social que freqüentemente envolve a elaboração de procedimentos racionais para combater a desconfiança pública nos líderes institucionais” (O’Connell *et al.*, 1990:261). De fato, nesse caso são referidos três mecanismos para manter a responsabilidade dos líderes políticos: *performance*, *financial* e *procedural accountability*. Só nesta última os autores fazem referência à participação (como um subtipo que também inclui a informacional e a técnica).

eles é crescente no discurso do *New Public Management*, argumentando-se que são os únicos com suficiente interesse para dedicar tempo aos assuntos da *accountability*. No entanto, em relação a eles cabe acatar a ressalva feita pela OCDE (1995:51): “O beneficiado por um serviço particular é apenas um entre muitos *stakeholders*”. Os interesses dos cidadãos, entre outros, como pagadores de impostos, também precisam ser considerados. Portanto, o controle social, ao que parece, não pode ficar circunscrito aos públicos diretamente envolvidos.

Por fim, outra resposta identifica como sujeitos de controle apenas as organizações sociais permanentes que dispõem de suficiente poder e informação para enfrentar as agências e os agentes estatais (ver Schmitter, 1999). Sob essa concepção, a condição para se erigir em ator do processo é, portanto, dispor de capacidades equivalentes às dos poderes estatais para exercer uma ação de contrabalanço sobre eles e suscitar ações coletivas que respaldem essa ação. É evidente, em tal sentido, a especial virtualidade das organizações da sociedade civil especializadas em exigir uma prestação de contas das instituições estatais e em monitorar as suas ações. O’Donnell (1997) chama a atenção para uma crescente divisão de trabalho entre tais organizações que apelam às diferentes dimensões da democracia. Assim, enquanto umas se dedicam à dimensão liberal, exigindo que os funcionários públicos respeitem as liberdades e garantias liberais básicas, e outras se especializam na dimensão propriamente democrática, exercendo uma supervisão sobre as eleições e a educação nos direitos políticos<sup>11</sup>, também existem aquelas que expressamente atuam como vigilantes republicanos de atos ilícitos relacionados com possíveis usurpações da jurisdição de outros organismos estatais e de uma conduta ética apropriada nos funcionários públicos (p. 162).

A importância deste último tipo de organização como sujeito do controle social sobre a administração pública está sendo cada vez mais destacada, tanto

<sup>11</sup> Em Delgado (1998) são resenhadas várias experiências desse tipo realizadas na América Latina (México, Argentina, Nicarágua, etc.) por organismos da sociedade civil constituídos expressamente para vigiar a transparência dos processos eleitorais. A autora, em especial, documenta o caso da Observadoria Cidadã da Eleição Presidencial, que se constituiu na primeira experiência de participação da cidadania e de controle político sobre um processo eleitoral na Colômbia, que, por sua vez, se dispôs a realizar uma observação eleitoral integral. De fato, ela incluía acompanhamento e vigilância sobre: a) a procedência e utilização dos recursos econômicos; b) a imparcialidade e o equilíbrio informativo dos meios de comunicação; c) o cumprimento das normas que regem os processos eleitorais e d) a promoção do voto responsável.

A iniciativa partiu, no início de 1998, de algumas organizações da sociedade civil às quais se juntaram centrais sindicais, ONGs, membros da comunidade acadêmica e da Igreja, em aliança com alguns órgãos da mídia impressa.

na teoria como na prática<sup>12</sup>. No entanto, circunscrever a elas o exercício do controle social iria supor a exclusão de atores individuais e, em geral, de todos aqueles segmentos da sociedade que, apesar de não dispor de capacidades organizativas, têm interesses públicos para defender e disposição para fazê-lo.

Portanto, o mais provável é que, numa primeira aproximação, seja necessário descobrir a resposta sobre quais são os sujeitos do controle social. Ainda mais se considerarmos que não há nenhuma razão, teórica nem prática, para que qualquer ator, seja individual ou coletivo, que atue em função dos interesses públicos, ou daqueles suscetíveis de serem defendidos como tal, não possa exigir uma prestação de contas por parte da administração pública. Assim, o controle social seria incumbência das organizações sociais, dos cidadãos, enquanto *stakeholders* diretos ou não, e, é claro, dos meios de comunicação. No entanto, existe um limite: atuar em função de interesses que possam ser reconhecidos como públicos.

Dois problemas surgem desse tipo de aproximação. Um se refere à questão da representatividade dos sujeitos sociais. O outro, à sua capacidade para fazer cumprir as demandas que surgem como resultado do seu exercício do controle social. O primeiro problema, como veremos a seguir, é altamente dependente do tipo de desenho institucional que o controle social adota. Em contrapartida, o segundo problema merece, desde já, uma distinção analítica sobre as condições de eficiência do controle social. Vamos nos referir a esta questão em seguida.

Forçar a observância dos mandatos ou da propaganda é um elemento-chave do controle social. Se a capacidade de monitorar a administração pública só pode ser traduzida no conhecimento das justificativas ou razões de determinadas ações, a sua eficácia é mínima. O crítico é que, quando seja o caso, possa existir uma reação da administração, o que remete à possibilidade de impor sanções sobre ela. É óbvio que, se tal possibilidade não existe, não se pode “fazê-la valer” no controle social<sup>13</sup>.

Uma derivação prática disso é que não se pode julgar (e muito menos desenvolver) um processo de controle social à margem dos recursos diretos e indiretos que uma sociedade tenha disponíveis para forçar a administração pública a observar a lei e, em geral, a reagir devidamente. Mesmo assim, em primeira

<sup>12</sup> O *Poder Ciudadano* da Argentina é um caso interessante de uma organização que surge da necessidade de vigiar a transparência dos processos eleitorais, mas que depois se orientou para fiscalizar permanentemente as atividades do governo por meio da utilização de mecanismos constitucionais e legais.

<sup>13</sup> Na literatura em inglês faz-se referência à capacidade de “*enforcement*”, cuja tradução literal é “execução de uma lei; observância forçosa ou coercitiva, coação”.

instância, as sanções que a sociedade pode impor são de caráter simbólico, expressas na desaprovação pública, seja de funcionários, seja de decisões públicas. Tais sanções não têm efeito coercitivo e sua eficácia depende da capacidade social de gerar escândalos ou protestos de alta repercussão, o que está condicionado não só à disponibilidade de recursos de organização — por si sós limitados, principalmente no que diz respeito ao setores mais pobres —, mas também à possibilidade de mobilizar os meios de comunicação, muitas vezes dependentes de interesses comerciais. Levando-se isso em conta, é indispensável que a sociedade disponha, além disso, de recursos coercitivos respaldados legalmente que possam aumentar a eficácia das sanções simbólicas, assim como contribuir para transcender seus limites.

Se voltarmos o olhar para a própria institucionalidade republicana preexistente, descobriremos que nem mesmo é necessário criar tais recursos. Além das eleições, a cidadania pode dispor de recursos com efeito coercitivo e respaldo legal. De fato, o direito de vetar tanto funcionários eleitos como autoridades designadas, as ações consagradas constitucionalmente para assegurar a prevalência dos interesses coletivos, os recursos administrativos e também uma institucionalidade controladora e judicial fortes e independentes, constituem recursos do controle social, já que podem resultar em sanções legais à administração pública, capazes, por sua vez, de dotar de eficácia as sanções simbólicas que habitualmente o controle social possa aplicar. Alguns de tais recursos são diretos (podemos também incluir as eleições), outros são indiretos. O assunto realmente crítico é se todos eles, ou pelo menos alguns, estão disponíveis ou não.

Outra questão surge associada a essas considerações, mas refere-se a um dilema maior, e anteriormente enunciado, com a seguinte questão: pode o envolvimento do cidadão na gestão pública ser considerado uma forma de controle social ou esse controle só pode ser exercido externamente à administração? A resposta ao primeiro enunciado, a partir da nossa perspectiva, é categórica: a co-gestão é irreconciliável com o controle. A eficácia deste está diretamente ligada à independência e autonomia que os sujeitos sociais mantenham em relação aos atores estatais. Portanto, o controle precisa ser externo à administração pública para que a relação com ela seja reguladora e não constitutiva.

Tal afirmativa não significa que a responsabilização da administração pública só possa versar sobre seus resultados. Tão possível é o controle *ex post* como é necessário o *ex ante*, quando se satisfaz a condição da externalidade em relação à administração. Em si, assumir que a *accountability* diz respeito à satisfação das legítimas expectativas quanto ao uso da discricionariedade administrativa, ou seja, à legitimação da discricionariedade (Stone, 1995:509), pressupõe admitir que para torná-la exigível não basta monitorar e reagir aos resultados da ação

administrativa (“o que está sendo feito”), mas incidir sobre o que “se decide fazer”, a fim de que sejam levadas em conta as conseqüências para a sociedade<sup>14</sup>.

Nesse contexto, a melhoria da responsabilização da administração pública exige deliberação com a sociedade na adoção das decisões (March e Olsen, 1995:143). Portanto, exige estratégias que tornem possível a democracia deliberativa na elaboração dos atos do aparato de Estado, mantendo a autonomia tanto daquele como da sociedade (ver Cunill, 1998, Cap. II).

De fato, “A mantém vínculo de responsabilização com B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões (*passadas ou futuras*) de A, para justificá-las, e para sofrer punições no caso de uma efetiva má conduta” (Schedler, 1999: 17, grifo nosso). Assim encarada, a responsabilização da administração pública perante a sociedade pode inclusive contribuir para atenuar a eventual tensão suscitada entre democracia e eficiência operacional: “Por meio da explicação e da comunicação, os burocratas podem persuadir os atores externos de que certas áreas de autoridade discricionária na adoção de decisões são necessárias para a eficiente operação da agência” (O’Loughlin, 1990:271).

Um último dilema se refere à localização do controle social. A esse respeito, a pergunta que enunciávamos no início é a seguinte: É indiferente de onde parte o controle social ou é preciso levar em conta a heterogeneidade dos produtos da administração pública e a natureza das organizações que a compõem?

Uma primeira resposta já foi sugerida nas considerações precedentes. Se o controle social deve versar sobre as ações e decisões não só passadas, mas também futuras da administração pública, tem que poder ser exercido tanto naqueles pontos onde nascem as decisões e políticas públicas como onde se produzem os bens e serviços públicos. No entanto, a resposta é mais complexa se considerarmos algumas das novas realidades.

Uma delas se refere à alta autonomia de que dispõem atualmente os administradores, como resultado das recentes reformas do setor público. De fato, o núcleo do Estado, constituído basicamente pelos ministérios, não é o único espaço onde se adotam decisões estratégicas. Outro espaço privilegiado é a própria administração prestadora, isto é, os serviços públicos. Nesse sentido, Behn (1998) enuncia bem o desafio: “(...) dar aos servidores civis a autoridade de tomar decisões a respeito de quais resultados exatamente produzir, e a respeito de como produzi-los, obriga os defensores do novo paradigma de administração pública a pensar seriamente sobre a relação entre a eficácia de sua estratégia administrativa e a necessidade de uma responsabilização democrática”.

<sup>14</sup> Todas essas colocações já foram expostas em Cunill (1998). Aqui retomamos algumas textualmente e ampliamos outras.

Mas o problema não envolve apenas agências individuais responsáveis pela definição e pela produção de determinados resultados. Atualmente a resposta de onde localizar o controle social também deve considerar que a maioria das políticas só pode ser implementada por redes de agências, nas quais a noção de responsabilidade individual é difícil de precisar (ver também Behn, 1998).

Por outro lado, levando em consideração que em muitos países pelo menos os serviços públicos domiciliares foram privatizados, um assunto que adquire crescente importância é a necessidade de fortalecer os controles exercidos pelas entidades reguladoras sobre aqueles. Assim, surge uma demanda de controle social associada às novas agências reguladoras. Mas a satisfação dessa demanda tampouco está isenta de dificuldades. Por exemplo, um dos problemas que foram destacados (ver Felder e López, 1999:11) a respeito da participação dos usuários nos organismos de controle dos serviços públicos de gestão privada é a contradição que existe entre as funções de juiz (administrativo) e a de defesa dos direitos dos usuários, próprias dos organismos de controle, já que não é possível constituir-se como uma instância de “mediação” e, ao mesmo tempo, proteger os interesses de uma das partes. Nessa perspectiva, a representação dos usuários nas entidades reguladoras consagraria um virtual desequilíbrio. A representação social nos diretórios não tem, no entanto, os mesmos efeitos nem sentidos que o controle social<sup>15</sup>.

O certo é que, seja exercido ou não por meio das entidades reguladoras, o controle social precisa também ser aplicado aos serviços públicos privatizados. Uma exigência similar recai agora sobre as organizações mercantis e ONGs, que provêem bens ou serviços com financiamento público. Entre outras, a consciência de que as ONGs nos países subdesenvolvidos costumam ser mais responsáveis perante os doadores estrangeiros do que perante seus membros, beneficiários e governos centrais (ver Polidano e Hulme, 1997), e que o controle por meio da

<sup>15</sup> Na Argentina, a Constituição de 1994 reconhece o direito à participação dos usuários nas entidades reguladoras. No entanto, esse direito ainda não foi regulamentado. Quanto ao mais, Felder e López (1999) chamam a atenção para o fato de que, exceto num caso (onde foi constituída uma comissão assessora), as entidades reguladoras não implementaram medidas para incluir essa representação. Em outro trabalho das mesmas autoras (López, 1997), manifesta-se que a regulamentação da Constituição deveria contemplar a participação dos representantes dos usuários nos respectivos diretórios dos organismos de controle, questão muito polêmica — e discutível, a nosso ver —, que inclusive tem detratores em algumas das próprias associações de usuários.

A razão apresentada pelas autoras é que, dada a influência — de fato — das entidades reguladoras, a presença dos usuários nos diretórios das entidades reguladoras não consagraria um desequilíbrio.

concorrência também é, por sua vez, imperfeito (ver Gates e Hill, 1995) levaram a reclamar uma renovação da institucionalidade do controle<sup>16</sup>, que incluía expressamente a controladoria social (ver Cunill, 1995; Bresser-Pereira e Curill, 1999).

Por fim, outra questão surge da consciência de que nem todas as agências desenvolvem tarefas que correspondem estritamente às de organizações de produção, cujos insumos e resultados podem ser — relativamente — observáveis. Existem, além disso, organizações nas quais a pressão exercida de fora por uma maior responsabilização pode afetar sua responsabilidade, no sentido de obrigação. O tipo de estrutura organizacional constituiria, portanto, uma variável a ser considerada ao se examinar que mecanismos de responsabilização é possível aplicar (ver Gregory, 1995; Deleon, 1998) e, portanto, como o controle social pode ser exercido. A conclusão final é que há algumas respostas possíveis às perguntas com as quais iniciamos este capítulo, embora certamente também tenham surgido outras interrogações. No próximo capítulo, utilizando o esquema de análise sugerido, examinaremos algumas práticas de controle social na América Latina. Poderemos assim determinar outras respostas que favoreçam a possibilidade de que o controle da sociedade pode contribuir para uma maior responsabilização da administração pública, o que, por sua vez, se traduza em mais altos níveis de democracia e eficiência.

Antes de prosseguir, vamos oferecer uma síntese das respostas esboçadas até agora.

<sup>16</sup> Inclusive no sentido de estender a eles os critérios das leis públicas para assegurar um processo devido e a resolução de conflitos com seus usuários. A respeito, ver Leazes (1997). Por sua vez, Gates e Hill (1995:146), atendendo às assimetrias de informação, assinalam: “Considerando o problema geral de monitorar a atuação de qualquer órgão, os reguladores governamentais podem em vez disso tentar controlar organizações sem fins lucrativos regulando suas entradas de verbas. O governo pode tentar estimular a responsabilização proibindo o financiamento não governamental, impondo linhas gerais próprias do serviço privado ou controlando estruturas de tomada de decisões em organizações sem fins lucrativos”. Todas essas idéias são polêmicas, mas com certeza indicam uma preocupação com o problema.

**Quadro 1**  
**O controle social sobre a administração pública:**  
**uma primeira aproximação das respostas**

<i>Quem</i>	Qualquer ator, seja individual, seja coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal.
<i>Como</i>	Monitoramento e reação diante de ações e decisões, sejam elas: – Passadas: resultados. – Futuras: formação de decisões e políticas. Em qualquer circunstância, em condições de AUTONOMIA.
<i>Com o quê</i>	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam eles: – Diretos: poder de veto, eleições, deliberação pública etc. – Indiretos: ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma institucionalidade controladora e judicial.
<i>Onde</i>	Aplicado a: – Núcleo estratégico da administração pública. – Serviços públicos: – individuais/em rede – estatais/não estatais Considerando: Os tipos de estrutura organizacional.

### 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGÂNICA DO CONTROLE SOCIAL: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA

#### a. Os modelos oferecidos

A América Latina, como qualquer parte do mundo, exhibe variadas experiências de controle social que podem ser exercidas sobre a administração pública em condições de autonomia em relação a esta. No entanto, destaca-se um fato que pareceria não ser comum a outras regiões, que é a tendência à institucionalização do controle social, definindo-se a partir do Estado, quem, como, com o quê e onde pode ser aplicado. Para mostrar diversos tipos de conteúdo relacionados com essas questões e seus diferentes efeitos vamos recorrer a três

experiências que, por sua vez, refletem diversos graus de formalização do controle social e, portanto, distintos nós críticos<sup>17</sup>. São elas: a experiência dos “Comitês de Vigilância” na Bolívia, circunscritos ao âmbito municipal; a experiência da “Controladoria Social” no México, originalmente vinculada à execução de programas sociais, mas estendida a outros campos; e a experiência das “Observadorias da Cidadania”, desenvolvidas na Colômbia. O objetivo é mostrar que a prática do controle social, quando é institucionalizado por meio de formas orgânicas, ilumina outras condições além das já assinaladas, necessárias para se constituir em um meio de aumentar a responsabilização da administração pública.

### **a.1. Modelo 1: alta formalização. Os “Comitês de Vigilância” na Bolívia**

O maior grau de formalização outorgado ao controle social parece ser representado pelo caso da Bolívia, onde, embora só no âmbito municipal, o desenho institucional contempla: i) um órgão especial cuja legitimidade é juridicamente reconhecida pelo Estado e cujas atribuições são definidas legalmente; ii) um órgão que atua na representação de sujeitos sociais específicos; e iii) que dispõe de recursos expressos, respaldados pela norma jurídica, para fazer valer o controle social.

O caso apresenta, por sua vez, outra singularidade: em princípio, os sujeitos sociais habilitados a exercer o controle social constituem um certo tipo de organização social, aquelas de base territorial. Com efeito, sob um contexto singular, marcado por um esforço de fortalecimento e de democratização dos espaços municipais, no ano de 1994 a Lei de Participação Popular<sup>18</sup> reconhece

<sup>17</sup> Cabe destacar, nesse sentido, que a descrição de cada caso a seguir é limitada. Não pretendemos estudá-los em profundidade, mas apenas relevar os principais problemas associados a determinados desenhos institucionais. Portanto, as referências a cada contexto econômico e político, embora saibamos que são fundamentais para poder explicar as experiências, neste trabalho são apenas tangenciais.

<sup>18</sup> Cabe destacar que em 1985 foram realizadas verdadeiras eleições municipais. Antes dessas eleições os prefeitos das capitais de departamentos eram designados diretamente pelo Executivo. Mas, depois de 1985, a extensão da democracia municipal limitava-se às cinco capitais de departamento e a algumas cidades com populações de mais de 15 mil habitantes. Em 1994, com a Lei de Participação Popular, nasceram 308 novos territórios, pelo menos sob o ponto de vista da sua administração e financiamento (reconhece-se a seção de província como a jurisdição territorial e ampliam-se as competências municipais ao âmbito rural). “(...) sobre este território ficou situada a figura fortalecida do prefeito seccional, que teve não só suas competências ampliadas, mas que pela primeira vez irá dispor de recursos para ser uma autoridade real...” Ver Urioste & Baldomar, 1996:33.

personalidade jurídica às comunidades camponesas, comunidades e povos indígenas e juntas vicinais, denominadas genericamente de “Organizações Territoriais de Base” (OTB). A personalidade jurídica outorga à organização que a requeira e tenha cumprido os requisitos legais, a capacidade de atuar e participar perante qualquer instância pública ou privada para reivindicar ou fazer valer seus direitos e assumir obrigações. Entre tais direitos figura o de “propor, pedir, controlar e supervisionar a realização de obras e a prestação de serviços públicos de acordo com as necessidades da comunidade”, (...)“representar e obter a modificação de ações quando sejam contrárias ao interesse da comunidade”, (...)“propor mudança ou ratificação das autoridades educacionais e de saúde em seu território quando exista um motivo justificado” e (...)“pedir informes ao seu governo municipal sobre o uso do dinheiro da Participação Popular e pronunciar-se a esse respeito” (ver Bolívia, Ministério do Desenvolvimento Humano, 1996a:18).

No entanto, tal como está disposto nas normas, as OTBs não exercem necessariamente de forma direta tais direitos, mas por meio de uma figura especial eleita por aquelas, e que também dispõe de personalidade jurídica, o “Comitê de Vigilância”. Este é definido como o “organismo que articula as comunidades camponesas, comunidades e povos indígenas e juntas vicinais com o Governo Municipal; articula também as reivindicações da população com o Planejamento Participativo Municipal. Representa a população e exerce o controle social” (ver Bolívia, Ministério do Desenvolvimento Humano, 1996b: 1).

De fato, a composição e as atribuições do Comitê de Vigilância são definidas de maneira precisa pela lei. Destacam-se, em cada caso, várias questões. Primeiro, no que diz respeito à composição, estipula-se que os candidatos devem ser indicados por uma OTB da jurisdição municipal respectiva (“segundo usos e costumes”), mas, além disso, que devem ser membros da OTB com personalidade jurídica que o indica (ver Bolívia, Ministério do Desenvolvimento Humano 1996c: 7). O Comitê de Vigilância é formado por um representante de cada cantão ou distrito da jurisdição municipal, eleito pelas OTBs. Uma vez eleitos, os membros devem, por sua vez, credenciar sua representação perante o Conselho Municipal correspondente.

A Lei de Participação Popular também é precisa quanto às suas atribuições, reconhecendo entre outras as de “vigiar para que os recursos municipais da Participação Popular sejam investidos de maneira equitativa entre as populações urbana e rural...”, (...)“controlar para que não sejam destinados a gastos correntes do Governo Municipal mais de 15% dos recursos da Participação Popular” e (...)“pronunciar-se sobre o orçamento dos recursos da Participação

Popular e a prestação de contas dos gastos e investimentos efetuados pelo Governo Municipal<sup>19</sup>. Daí derivam, porém, dois tipos distintos de papel atribuídos aos Comitês de Vigilância. Um (vinculado à primeira atribuição), de agregadores e promotores das reivindicações sociais no processo de planejamento municipal<sup>19</sup>, e outro, de controle social que, por sua vez, engloba o primeiro (ver Guzmán Boutier, 1998:142). Por outro lado, normas legais posteriores atribuem funções aos Comitês de Vigilância nos campos da saúde e da educação que incluem, entre outras, a participação nos diretórios tanto de unidades específicas como de entidades locais<sup>20</sup>.

Já no que se refere aos recursos de que dispõem os Comitês de Vigilância para desenvolver seu papel de controle social sobre os governos municipais, as disposições legais são taxativas: outorga-se aos Comitês de Vigilância a possibilidade de exercer uma sanção coletiva sobre o Governo Municipal, que se expressa na suspensão dos recursos da participação popular. Formalmente, as denúncias seguem uma trajetória que começa no Comitê de Vigilância, segue no Poder Executivo (por meio do Ministério da Fazenda) e culmina — em caso de não resposta ou satisfação — no Senado. Desde que este aceite a denúncia, ficam congelados os recursos da co-participação tributária do Governo Municipal infrator.

<sup>19</sup> Supõe-se que o processo de Planejamento Participativo Municipal constitui um dos instrumentos do Comitê de Vigilância (CV) para exercer seu papel de articulador social entre o Governo Municipal e a comunidade. Esse processo tem várias etapas que incluem: diagnóstico participativo, elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal, PDM (a cada cinco anos) e elaboração e aprovação do Plano Anual Operacional, PAO. A proposta do PAO e seu orçamento devem ser aprovados pelo Conselho Municipal, com prévio pronunciamento do CV em consulta às organizações e associações comunitárias. Por outro lado, supõe-se que, ao finalizar cada ano de gestão, o Governo Municipal deva elaborar um informe sobre o cumprimento do PDM a respeito do qual o CV deve se pronunciar. Com base no informe aprovado pelo Conselho Municipal e nas observações do CV, deve-se modificar o PDM (ver Bolívia, Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:8 e seguintes).

<sup>20</sup> Por exemplo, o Decreto nº 24.447 de 20/12/1996 cria o Diretório Local de Educação (DILE) como “a instância de gestão compartilhada para a prestação do Serviço de Educação formal e alternativa na jurisdição municipal” (art. 43). Dispõe que estará constituído pelo prefeito ou seu representante como presidente, pelo Diretor Distrital de Educação como representante da Prefeitura e pelo representante do Comitê de Vigilância (art. 44). Entre suas funções figuram as de propor ao GM o orçamento destinado à administração e manutenção da infra-estrutura educacional; efetuar o acompanhamento e a avaliação da execução da gestão educacional; canalizar as solicitações de ratificação ou mudança de autoridades educacionais etc. (art. 45).

## a. 2. Modelo 2: formalização média. A “Controladoria Social” no México

O que se pode observar no México oferece outro desenho institucional do controle social onde à ausência de respaldo jurídico e, portanto, de atribuições expressas contrapõe-se uma espécie de delegação à sociedade, também por meio de órgãos expressos, de funções atribuídas a instâncias estatais de controle. Daí, pode-se afirmar que esse caso representa um modelo de formalização média. O contexto é oferecido originalmente pelo Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), vasto programa social de abrangência nacional iniciado durante a presidência de Carlos Salinas de Gortari. Especificamente, a “Controladoria Social” surgiu no início da década de 1990, sob a iniciativa da Secretaria da Controladoria Geral da Federação (SECOGEF)<sup>21</sup>, para supervisionar, em âmbito nacional, a aplicação dos recursos do PRONASOL. Essa entidade, juntamente com a Secretaria de Programação e Orçamento (SSP) (à qual estava subordinado o PRONASOL), fixou o contexto normativo, as linhas gerais da Controladoria Social nos Programas de Solidariedade, assim como seu esquema de instrumentação.

O programa se baseia nos Comitês de Solidariedade, instâncias eleitas pelas comunidades beneficiárias das obras que compõem o programa para tornar possível o princípio de co-responsabilidade que pretendeu ser um de seus pilares<sup>22</sup>. Especificamente, o controle social se concretiza por meio da figura do “Vogal de Controle e Vigilância”, que é eleito pelos membros de cada Comitê de Solidariedade.

A Controladoria Social é definida na década de 1990 como “o conjunto de atividades que, no contexto dos Programas de Solidariedade, é realizado pela comunidade para vigiar as ações do governo nos níveis federal, estadual e municipal; controlar as tarefas que lhe cabe realizar como grupo social e participante e cuidar para que seu esforço solidário frutifique” (México, SECOGEF, 1989: s.n.). Além desse tipo de definição, não há documentos que expressem cabal-

<sup>21</sup> A SECOGEF foi criada em 1982 para exercer o controle interno global sobre a Administração Pública, em vinculação com as controladorias internas das dependências e entidades. Tem status de ministério. Em 1994 transformou-se na Secretaria da Controladoria e Desenvolvimento Administrativo (SECODAM).

<sup>22</sup> Os Comitês de Solidariedade foram os pilares do PRONASOL. Já em 1991 haviam sido constituídos 28 mil Comitês, 70% dos quais se formaram expressamente para participar do PRONASOL. Cada um deles traduzia-se na participação de igual número de comunidades em uma ou mais obras e ações do programa. Para uma avaliação, ver Cunill (1991).

mente as atribuições dos Vogais de Controle e Vigilância, do que se infere que estão concretizados na expressão de queixas e denúncias.

Tais queixas pretendem articular-se com o “Sistema Nacional de Queixas e Atenção à Cidadania”, coordenado pela SECOGEF. Nesse sentido, segundo as linhas de controladoria social elaboradas pela SECOGEF e pela SPP, estipula-se apenas que “(...) será providenciado que a queixa seja apresentada, em primeira instância, perante o Vogal de Controle e Vigilância para que, se for procedente, seja resolvida no interior do Comitê de Solidariedade. Caso contrário, será providenciado que a queixa seja apresentada perante a Presidência Municipal, e caso essa instância não possa dar solução à queixa apresentada, procurar-se-á a Controladoria Estatal e em última instância a Secretaria da Controladoria Geral da Federação” (México, SECOGEF e SPP, sf: sn: ver também Garcia Pavón, 1994:34).

Por outro lado, existe a percepção de que os “vogais” atuam como “delegados” do órgão controlador interno da administração pública (a SECOGEF). Assim, expressamente, é postulado pela titular da SECOGEF em 1991, assinalando que “sua função [a de Vogal de Controle e Vigilância] é tão ampla quanto for exigido pela comunidade que representa, posto que ao mesmo tempo é um delegado do Sistema Integral de Controle e Avaliação da Gestão Pública e também do Sistema Nacional de Queixas e Atenção à Cidadania” (Vázquez Nava, 1991:306).

A medida, no entanto, não só foi estendida a outros programas sociais, como também ganhou impulso em determinados estados que tentaram aperfeiçoá-la. É o caso específico do estado do México, onde, apoiados pela Secretaria da Controladoria, foram constituídos os “Comitês Cidadãos de Controle e Vigilância” (COCICOVIS), integrados por três cidadãos eleitos em assembléia geral pelos vizinhos beneficiários das obras públicas desenvolvidas com fundos estatais (ver Sánchez Flores, 1995; Haro Bécjcz, 1998). Não obstante, em todos os casos, ao serem detectadas, as irregularidades só podem ser canalizadas para os órgãos de controle interno da administração pública (estadual ou nacional). São esses os únicos encarregados de analisar e instrumentar o procedimento administrativo correspondente e, se for o caso, aplicar as sanções administrativas em conformidade com o consagrado na Lei Federal de Responsabilidade dos Servidores Públicos (ver Garcia Pavón, 1992:185).

### **a.3. Modelo 3: baixa formalização. As “Observadorias da Cidadania” na Colômbia**

O desenho institucional oferecido pelas observadorias da cidadania na Colômbia é completamente diferente dos anteriores. Primeiro porque sua existência está alicerçada num mandato da Constituição Política de 1991 que ex-

pressamente assinala que a “lei organizará as formas e os sistemas de participação da cidadania que permitam vigiar a gestão pública cumprida nos diversos níveis administrativos e seus resultados” (art. 270). Segundo porque a vigilância pode ser exercida em todos aqueles âmbitos, aspectos e níveis nos quais de forma total ou majoritária sejam empregados recursos públicos, ou seja, pode abranger tanto atores públicos como privados que empreguem financiamento público. Terceiro porque, apesar de dispor de uma moldura legal, não são predefinidos naquele a composição e as atribuições dos órgãos de controle social nem suas relações com as outras instâncias de controle. Em si, trata-se, como veremos a seguir, de um modelo mais aberto.

Em primeiro lugar, cabe destacar que aquilo que é denominado formalmente como “controle social” das ações do Estado na Colômbia ultrapassa as “observadorias da cidadania”. Sob o mandato constitucional referido, a Lei nº 142 de 1994 (de serviços públicos domiciliares), por exemplo, determina que nos municípios deverão existir os “Comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos Domiciliares” e obriga os prefeitos a constituírem uma terça parte das juntas diretivas das Empresas de Serviços Públicos de sua jurisdição com vogais de controle de tais Comitês. Mas, embora seja certo que tais comitês são constituídos democraticamente (por iniciativa dos usuários, subscritores e subscritores potenciais de serviços públicos de um município e distrito) e que suas funções são mais amplas<sup>23</sup>, sua integração às juntas diretivas dos serviços públicos não as torna suscetíveis de análise sob o esquema conceitual aqui adotado, o que pressupõe a autonomia (pelo menos formal) dos órgãos de controle social.

Por seu lado, as “observadorias da cidadania” são concebidas expressamente numa relação de autonomia tanto em relação às entidades do Estado como aos seus organismos de controle e, inclusive, admite-se que seu exercício é independente de qualquer iniciativa institucional. Com efeito, nem mesmo se lhes reconhece personalidade jurídica e só possuem um caráter transitório.

No governo de César Gaviria, a Lei nº 134 de 1994 (de mecanismos de participação) estabelece que “as organizações civis poderão constituir observadorias de cidadania ou juntas de vigilância em âmbito nacional e em todos os âmbitos territoriais, a fim de fiscalizar a gestão pública, os seus resulta-

<sup>23</sup> De acordo com o Decreto nº 1492 de 1995, entre as funções que atribui a tais Comitês figura a de solicitar ao Secretário Municipal a imposição de multas às entidades que prestam os serviços públicos, por infrações à Lei nº 142 ou por outras violações, se delas derivarem prejuízos para os usuários. Cabe destacar, por outro lado, que nessa norma se determina que corresponde aos prefeitos zelar pela formação dos Comitês em sua jurisdição.

dos e a prestação dos serviços públicos...” (art. 100). Um documento oficial posterior (CONPES 2779 de maio de 1995) assinala que cada uma das entidades do Estado deve promover a constituição de comitês de observadoria da cidadania (sob os princípios de autonomia e independência). Por outro lado, a Lei nº489 de dezembro de 1998 (pela qual são ditadas normas sobre a organização e funcionamento das entidades da ordem nacional...), dentro de um capítulo expresso sobre a democratização e o controle social da administração pública, estabelece que, “quando os cidadãos decidirem constituir mecanismos de controle social da administração, em particular por meio da criação de observadorias da cidadania, a administração estará obrigada a oferecer todo o apoio requerido para o exercício do referido controle” (art. 34).

O Programa Presidencial de Luta contra a Corrupção, estabelecido pelo governo de Andrés Pastrana em novembro de 1998, retoma esse espírito aberto das observadorias assinalando que “existem pela exclusiva vontade de um grupo de cidadãos, sem importar o número de membros, que decidem se constituir como observadoria. Também podem ser convocadas por entidades públicas” (ver <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>).

Em princípio, portanto, as observadorias da cidadania estariam marcadas pela flexibilidade quanto às formas de constituição, composição e atribuições. Isso deu lugar a diferentes estratégias, algumas promovidas diretamente por instâncias governamentais, tais como o Instituto Colombiano do Bem-Estar Familiar, que dispõe desde o ano de 1996 de uma área e de um orçamento para promovê-las e que, por meio das “audiências de observadoria”, pretende integrar os observadores aos processos de avaliação, acompanhamento e controle do serviço. O Ministério da Saúde, por seu lado, promoveu a constituição de “comitês de observadoria” em assembleias comunitárias com a presença do Prefeito, o Secretário e funcionários da saúde, assumindo, por sua vez, que tais comitês operam apenas durante a execução dos projetos (por exemplo, a construção de um posto de saúde) (idem). O Distrito Capital e, particularmente, a Observadoria Delegada de Participação e Programas Especiais (1995) deram impulso, entre outras, a observadorias associadas a setores sociais específicos, tais como pacientes com aids, moradores de rua e aposentados, reconhecendo também que “os atores da observadoria da cidadania são o cidadão comum e as associações civis numa perspectiva de renovação do tecido social” (p. 8). Em âmbito local há também várias experiências em andamento, como a Controladoria Geral de Antióquia, por meio de um órgão específico (Coordenação de Participação da Cidadania) que proporciona assessoria e capacitação para a formação e/ou fortalecimento de observadorias da cidadania no controle fiscal dos municípios que integram o departamento e que tem o objetivo de

constituir uma ONG formada por membros da observadoria de cada município. Por outro lado, a Rede de Solidariedade Social, concebida como o mais importante programa contra a pobreza realizado durante o governo Ernesto Samper (1994–1998), estruturou um conjunto de observadorias por projetos e, além disso, estabeleceu um contrato com a Universidade dos Andes (a ser executado por um conjunto de universidades públicas e privadas, na rede “Reunir-se”) para desenvolver um monitoramento dos processos que caracterizavam o modelo de gestão da Rede, incluindo a participação social no programa e seu controle.

Os recursos à disposição das observadorias da cidadania para exercer o controle sobre a administração pública não estão especificados taxativamente. De qualquer modo, além do Direito de Petição, as observadorias dispõem do Direito de Ação de Tutela e das Ações de Cumprimento e Populares, todos instrumentos jurídicos postos à disposição de qualquer cidadão para a proteção dos direitos individuais ou coletivos. Portanto, sua eficácia está submetida à capacidade dos organismos de controle e, particularmente, do sistema judiciário, de realizar as investigações pertinentes e estabelecer as sanções correspondentes.

O quadro 2 sintetiza os principais aspectos dos três modelos.

## **b. Os nós problemáticos dos quais se incubem os modelos orgânicos**

Se a única referência fosse a quantidade de órgãos de controle social estabelecidos em cada caso, a conclusão lógica seria de que sua institucionalização foi extremamente eficaz. Na Bolívia, já em 1997 relatava-se a formação dos 311 Comitês de Vigilância nos 311 municípios (Bolívia, Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:47). No México, só no estado do México haviam se constituído 19.586 Comitês de Solidariedade entre 1989 e 1994, e de 1995 a 1998 um total de 8.227 Comitês Cidadãos de Controle e Vigilância, incorporando à função de controle 24.681 cidadãos (ver Sánchez Flores, 1995, e Haro Bélchez, 1998). Na Colômbia já existe uma “Rede de Observadorias Educativas Cidadãs” (ver <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>) e em 1999 projetava-se constituir uma “Rede Nacional de Observadorias” (ver Bell, 1999). Além disso foi regulamentada a formação dos Conselhos Cidadãos de Controle de Gestão e de Resultados do Investimento Público, criados em cada departamento do país, entre outros com um representante das Organizações Observadoras. Por outro lado, por volta do final de

## Quadro 2

### A institucionalização orgânica do controle social. Três modelos

Quem	<p>Modelo 1: alta formalização (Bolívia)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Órgãos fechados formados por representantes de certos atores coletivos (organizações sociais territoriais), eleitos por eles nos municípios.</li> <li>– Caráter permanente.</li> <li>– Legitimidade externa, atribuída pelo Estado (personalidade jurídica).</li> <li>– Duração limitada, com possibilidade de reeleição.</li> </ul>	<p>Modelo 2: formalização média (México)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Órgãos semifechados: formados por atores individuais (cidadãos comuns), eleitos no seio de comitês associados à execução de obras, ou diretamente eleitos pelas comunidades beneficiárias de obras ou programas.</li> <li>– Caráter transitório.</li> <li>– Legitimidade interna (sem personalidade jurídica).</li> <li>– Duração ilimitada (no estado do México).</li> </ul>	<p>Modelo 3: baixa formalização (Colômbia)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Órgãos abertos: formados por atores individuais (cidadãos comuns) e/ou atores coletivos de qualquer natureza (organizações sociais territoriais ou funcionais), eleitos pela comunidade em qualquer âmbito.</li> <li>– Caráter transitório.</li> <li>– Legitimidade interna (sem personalidade jurídica).</li> <li>– Duração limitada.</li> </ul>
Como	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Atribuições formalizadas, especificadas por lei.</li> <li>– Papel dual: incluem-se funções de articulação da demanda social com o Governo Municipal, além do exercício do controle social (<i>ex post</i>) na representação da comunidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausência de especificação taxativa de atribuições. No entanto, concebem-se como delegados do órgão de controle interno da Administração Pública.</li> <li>– Papel único: controle (<i>ex post</i>) da Administração. Eventualmente inclui também controle sobre a sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausência de especificação formal de atribuições.</li> <li>– Papel único: controle (<i>ex post</i>) sobre a Administração.</li> </ul>
Com o quê	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sanções expressas e indiretas: possibilidade de aplicação de uma sanção coletiva consistente na suspensão dos recursos procedentes da participação popular dos governos municipais (executada pelo Senado Nacional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sanções não expressas e indiretas: as dispostas pelo órgão de controle interno da Administração Pública. Geralmente possibilidade de utilizar o recurso da petição.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sanções não expressas e indiretas: disponibilidade de instrumentos jurídicos (“ações de cumprimento”, entre outras). Portanto, sanções executadas, em última instância, pelo sistema judicial.</li> </ul>
Onde	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Âmbito circunscrito: governos municipais (prefeito e/ou vereadores) e serviços públicos municipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Âmbito circunscrito: programas sociais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Âmbito amplo: em princípio, qualquer atividade onde total ou majoritariamente sejam empregados recursos públicos; na prática: execução de projetos.</li> </ul>
Bases legais	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fundamentos legais: Lei de Participação Popular de 1994 e vários decretos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Não existem fundamentos legais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fundamento constitucional e em várias leis.</li> </ul>

1997, supostamente, o setor de saúde tinha organizado em todo o país 1.277 comitês de observadoria da cidadania, dos quais participavam 8.813 observadores cidadãos (ver Mendoza Castellanos, 1998: 59).

No entanto, os documentos de avaliação disponíveis tendem a dar conta de outra realidade: pelo menos onde existem, chamam a atenção para um medíocre funcionamento desse tipo de controle social.

Vamos expor a seguir as principais razões que foram apresentadas, tentando, a partir delas, derivar algumas lições práticas. Elas podem constituir-se em prevenções para novos programas que estão sendo montados, como o Programa de Auditoria Social na República Dominicana, projetado em 1999.

### **b. 1. A delimitação de papéis, tanto como a sua confusão, enfraquecem o controle social**

O controle social, de acordo com o que temos destacado, não só deve versar sobre os resultados da ação administrativa (*ex post*), mas também abranger a formação das decisões ou políticas (*ex ante*). No entanto, um mesmo órgão não pode exercer tanto o controle *ex post* como o *ex ante* sem comprometer sua eficácia ou sua autonomia.

O exame crítico do caso da Bolívia, onde se atribui aos órgãos de controle social um duplo papel, de articulação social e de controle social, ilustra algumas razões para demarcar institucionalmente ambos os papéis. Uma primeira razão corresponde à necessidade de evitar o risco da exclusão de atores, questão que Rojas Ortuste e Thévoz (1998:17) propõem com uma pergunta: “É preciso promover apenas o Comitê de Vigilância para que cumpra seu papel de articulador entre as demandas sociais e o governo municipal ou é preferível apoiar a diversidade dos processos de incorporação das demandas, promovendo formas mistas de participação, com outros atores mais, e até sem o Comitê de Vigilância?” Uma segunda razão faz referência à dispersão de tarefas, considerando que o papel de articulador que a lei demanda do Comitê de Vigilância pressupõe um relacionamento com as Organizações Territoriais de Base e as Associações Comunitárias de sua jurisdição, e que os dados recolhidos sobre esse assunto mostram que o tamanho do município corresponde ao número de OTBs — que pode oscilar entre nove e 154 — (Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:66). Portanto, essa segunda razão chama a atenção para situações nas quais existem limites práticos para que o órgão de controle social possa cumprir também um papel de articulação social em relação à administração. Mas existe uma terceira razão, mais fundamental, que determina a delimitação de papéis: não é possível exercer um controle autônomo sobre

aquilo de que se faz parte<sup>24</sup>. Outra lição deriva do fato de se tentar exercer o controle social por meio de órgãos específicos.

## **b. 2. O controle social fundamentado na criação de órgãos específicos pode danificar o tecido social e suscitar problemas de representação**

Os casos descritos dão conta de uma gama de possibilidades quanto a quem está habilitado como sujeito do controle social. Na Bolívia, expressamente, são as organizações sociais de base territorial. No México, são os vogais de controle procedentes de órgãos eleitos diretamente pela comunidade beneficiária de uma obra. Na Colômbia, os comitês de observadoria da cidadania podem ser integrados por cidadãos e/ou por organizações sociais, sejam territoriais ou funcionais.

Existem, portanto, três modelos explícitos quanto à formação dos órgãos: o primeiro, um modelo fechado que inclui apenas um certo tipo de atores coletivos; o segundo, semifechado, que inclui apenas atores individuais; e o terceiro, aberto, aceitando a incorporação tanto de atores individuais (cidadãos comuns) como de atores coletivos de qualquer tipo (organizações sociais de base territorial e/ou funcional).

É óbvio que os dois primeiros se mostrem problemáticos, embora por razões diferentes. Um porque, embora considere algumas organizações (as territoriais), exclui outras (as funcionais), assim como os cidadãos comuns. O outro porque, ao não considerar nenhum tipo de organização como sujeito de controle, tende a danificar o tecido social preexistente (ver Cunill, 1991). Portanto, a conclusão é também bastante óbvia: se a questão é criar órgãos específicos para o exercício do controle social, não basta que sua formação seja democrática, assegurando sua independência do Estado, sendo necessário também dotar os órgãos de suficiente flexibilidade para que cidadãos individuais e/ou representantes de organizações sociais de qualquer tipo possam constituir-se em sujeitos diretos do controle social.

<sup>24</sup> Rojas Ortuste e Thévoz (1998:17), no que se refere à Bolívia, assinalam: “Quanto ao processo de introdução das demandas sociais, a principal recomendação corresponde a generalizar a elaboração participativa e permanente dos POAS (Planos Operacionais Anuais). Implica, por sua vez, a *determinação do papel dos Comitês de Vigilância* (confrontados com a presença de uma ‘autoridade’) para que concentrem suas funções de articuladores na organização e no desenvolvimento do processo de elaboração participativa dos POAs, verificando se há respeito aos acordos definidos no momento da programação técnica e no momento de sua aprovação pelo Conselho Municipal, sobre o que, decerto, devem pronunciar-se publicamente”.

Na Bolívia, por exemplo, o controle social estaria operando assim: “(...) os denunciadores são tanto membros do CV [Comitê de Vigilância] como diretores das OTBs, pessoas particulares, membros do GM [Governo Municipal] e/ou diretores de Juntas Vicinais, ampliando o mecanismo de controle previsto pela Lei de Participação Popular, que faculta ao CV a apresentação de denúncias sobre os GM” (Guzmán Boutierm 1998: 151). Em correspondência com essa realidade, uma das recomendações formuladas para esse caso postula a necessidade da “ampliação dos mecanismos de controle [no sentido] de explicitar a faculdade de pessoas particulares, organismos cívicos, vicinais, assim como o próprio GM (Prefeito e/ou Conselho) apresentarem denúncias em relação às autoridades do GM...” (idem, p. 153).

Mas não é só o desenho dos órgãos que pode se revelar problemático, principalmente quando se trata de assumir o controle social como um *direito* que pode ser reivindicado por qualquer sujeito, seja individual ou coletivo<sup>25</sup>. Também pode haver problemas no conteúdo das funções que a eles são atribuídas. A lição que é possível derivar, nesse sentido, da prática está exposta a seguir.

### **b. 3. Existe uma relação direta entre o conteúdo do controle social e seus custos de informação e oportunidade, entre outros**

O caso da Bolívia ilustra os tipos de problema que podem decorrer tanto de uma sobrecarga de atribuições como do seu próprio conteúdo. Ali, tal como foi reconhecido, “para exercer um efetivo controle social, o Comitê de Vigilância deverá ter conhecimento pelo menos dos seguintes aspectos: a) O Plano Anual Operacional e seu orçamento (...) b) As obras que serão executadas; c) O tipo de investimento público que será realizado (...) d) A documentação legal (...) e) Os recursos à disposição do Governo Municipal (...) f) A organização funcional do Governo Municipal (que porcentagem da participação tributária é destinada ao pagamento de soldos e salários)” (Bolívia. Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:13-14). Com base nessas informações, o CV deve completar quatro tipos de formulário: distribuição de recursos; informação sobre projetos; execução de projetos; e gestão de projetos de pré-investimento e/ou investimento (ver idem).

<sup>25</sup> É interessante constatar que, ao abordar o problema da qualidade dos representantes da sociedade civil (e seus alcances) que podem fazer parte das observadorias por eleições, Delgado Gutiérrez (1998: 30) sustenta que não se requer uma legislação que as institucionalize, atendendo ao fato de que qualquer cidadão tem o direito de zelar para que sua participação no evento eleitoral seja respeitada. O controle social sobre a administração pública também pode ser considerado como um direito do cidadão.

Ressalte-se que, dos 122 Comitês de Vigilância (que representam 39% dos municípios do país) que foram objeto de um estudo diagnóstico, apenas 29,5% controlam — com alguma dificuldade — a administração dos fundos de investimento públicos; 61,5% dos CVs revelaram que não realizam o controle do manejo e distribuição dos recursos de co-participação tributária; e somente 18% dos CVs denunciaram o mal manejo administrativo do governo (embora sem que estas tenham conseguido chegar ao seu destino final, que é a Secretaria da Fazenda) (idem p. 55 a 59). De outra parte, Porcel e Thévoz (1998: 111) assinalam que “os estudos de casos realizados, assim como outras fontes, mostram claramente que não existe quase nenhum pronunciamento efetivo, por parte do CV, em matéria de execução financeira, menos ainda para uma suposta prestação de contas. A maior parte do controle social é exercida em matéria de avanço na execução e qualidade das obras. Isso quase inviabiliza um pronunciamento por parte do CV sobre a prestação de contas, que combinaria o controle físico com o financeiro, um controle integral e cruzado...”

Uma das causas básicas de tal fato é atribuída à fraqueza dos Comitês de Vigilância para assumir tarefas que, por si sós, são altamente técnicas (idem, p. 111). Assim expressam claramente Urioste e Baldomar (1996: 34): “Para o cumprimento das competências do Comitê de Vigilância é preciso um certo grau de conhecimento técnico, por exemplo para pronunciar-se sobre a elaboração ou execução de um orçamento, e fica difícil escolher um corpo colegiado que nascendo das comunidades camponesas tenha espontaneamente essas capacidades”.

Portanto, as evidências expostas nesse caso confirmam que o conteúdo técnico das atribuições que cabem aos órgãos de controle social é, por si só, um inibidor do seu exercício. Na Colômbia, por sua vez, há evidências de que, à medida que cresce a envergadura e a cobertura territorial do objeto da observadoria, reduz-se o número de pessoas e comitês que podem fazê-lo e que de fato o fazem. “Nesses casos são as ONGs e as associações empresariais que geralmente assumem a função de observação, pois contam com os recursos e a qualificação necessários para fazê-lo” (Velázquez, 1998: 272).

O exercício do controle social também é claramente inibido pelo fato de que o cumprimento das atribuições tem um alto custo de oportunidade para os sujeitos sociais. Quando estes requerem deslocar-se de seus lugares de residência ou quando a responsabilidade cívica que o cargo implica pressupõe a dedicação de um tempo que “em condições normais é reservado à produção agrícola”, tal como ocorre segundo o desenho institucional adotado na Bolívia (ver Guzmán Boutier, 1998: 140-141), as probabilidades de que o controle social seja eficaz

são muito reduzidas<sup>26</sup>. E mais ainda quando os recursos disponíveis não são os adequados, como constataremos a seguir.

#### **b. 4. Um desenho inadequado dos recursos para forçar a observância da administração pode operar contrariamente à eficácia do controle social**

Já advertimos que, se não existem recursos efetivos à disposição do controle social para forçar a observância dos deveres da administração pública, tal controle se torna uma falácia.

A formalização de tais recursos parece ser uma condição necessária quando o controle social se institucionaliza organicamente, uma vez que nesse caso a eficácia das denúncias, e em geral das ações tomadas pelos órgãos, não pode depender da gravitação numérica do controle social (como é o caso de um protesto ou mobilização social), nem de seu impacto por meio da comunicação (como o controle exercido por meio da mídia), mas exige recursos que se expressem diretamente em sanções postas à disposição dos órgãos de controle social por parte do próprio Estado. De fato, um modelo altamente formalizado como o representado pelo caso boliviano, no que concerne aos recursos, constituiria uma garantia para forçar a observância da administração, pois pressupõe a formalização da trajetória das denúncias e a especificação do tipo de sanções das quais pode se fazer credora a administração pública. No entanto, o caso da Bolívia também ilustra os problemas que podem ser causados por um desenho inadequado das sanções.

Foi constatado, então, que uma das causas do frágil funcionamento dos órgãos de controle social é a dispersão dos destinatários de suas denúncias. A razão central é que, “ao que parece, a medida contemplada pela Lei de Participação Popular, como sanção diante das denúncias fundadas dos Comitês de Vigilância perante o Senado Nacional, é evitada, pois afeta o conjunto do município, e acaba se tentando aplicar formas de sanção individualizada, por meio da ação da Controladoria Geral da República” (Rojas Ortuste e Thévoz. 1998: 19). À existência de sanções coletivas que ultrapassam a delimitação das reais

<sup>26</sup> Levando isso em conta, mesmo que parcialmente, em agosto de 1997 foi redigido na Bolívia o Decreto Supremo nº 24.790 que cria o “Fundo de Controle Social”. Estabelece-se que: “1. O Fundo de Controle Social deverá cobrir minimamente, em favor dos representantes do Comitê de Vigilância, os gastos de passagem e estadia para a realização anual, na capital do Município, das seguintes reuniões...” 2. “O fundo de Controle Social deverá financiar também as visitas dos representantes do Comitê de Vigilância às comunidades do respectivo distrito ou cantão, para conhecer a demanda social e verificar a execução das obras...”

responsabilidades vem se juntar, nesse caso, o excessivo tempo médio utilizado para o descongelamento dos recursos municipais, a partir da data em que foram congelados por decisão do Senado. No total, estima-se que o tempo de congelamento efetivo é de aproximadamente sete meses, o que representa pouco mais de 55% do período de uma gestão para a execução orçamentária (um ano) (ver Guzmán Boutier, 1998:147-149).

Em suma, o controle social dispõe nesse caso de um recurso expresso para forçar a responsabilização da administração pública, mas sua aplicação impõe altos custos sociais, em vez de aplicar sanções aos responsáveis pelas infrações.

A situação contrária se dá quando não existem recursos ou quando eles são precários ou estão excessivamente circunscritos. A inexistência de um contexto legal para legitimar os órgãos de controle quando eles foram instituídos pode ser, em si mesma, uma fonte de sua fragilidade. No caso específico da controladoria social no México, assumiu-se que um de seus problemas é “o fato de carecer de uma disposição de caráter legal, suficiente e necessária, que dê obrigatoriedade de cumprimento aos compromissos assumidos pelas pessoas que atuam como membros do Comitê e como Vogal de Controle e Vigilância” (Ceballos Urueta, 1996:249).

A esse fato seria preciso acrescentar que o caráter dos recursos disponíveis é de fundamental importância. Evidentemente, a potencial eficácia do controle social é muito diferente se os órgãos de controle social atuam como delegados dos órgãos de controle interno da administração e só dispõem dos recursos de observância a eles atribuídos (caso da controladoria social no México) ou têm um espectro amplo de recursos à sua disposição que podem ser ativados por meio dos órgão de controle interno e externo da administração pública e pela institucionalidade judicial (caso das observadorias da cidadania na Colômbia). As lições seguintes, embora exijam maior comparação empírica, podem em princípio se constituir em alertas.

### **b. 5. Quanto maior o grau de formalização do controle social institucionalizado, maiores as probabilidades de que se restrinjam seus alcances e conteúdos**

Mesmo quando, a partir de dados disponíveis, não é possível extrair conclusões certas na medida em que a formalização do controle social influi na sua eficácia, o desenvolvimento da teoria a respeito dele permite adiantar algumas idéias provisórias.

A primeira consideração que surge é que os efeitos da formalização podem ser muito diferentes quando ela se refere aos sujeitos, às suas atribuições, aos

recursos para forçar a observância da administração pública ou aos âmbitos em que o controle social se manifesta. Predeterminar a partir do Estado os sujeitos, fixar-lhes as atribuições e circunscrever seus âmbitos de ação envolvem o risco de desdenhar a dinâmica social, por si só altamente mutável, principalmente no que se refere ao posicionamento de interesses sociais, correlações de força e conteúdo dos problemas que exigem atenção. A formalização de certas atribuições e de certos âmbitos pode, portanto, levar a excluir outros. O risco da exclusão é ainda maior em relação à formalização dos sujeitos, à medida que um modelo fechado (ou semifechado) pressupõe por si privilegiar certos atores em detrimento de outros, o que atenta contra o reconhecimento do controle social como um direito cidadão, e portanto viola os princípios de pluralismo e liberdade nos quais se sustenta a teoria normativa da democracia. Mais ainda, se a iniciativa da cidadania é desconsiderada para efeitos da constituição dos órgãos de controle social e se a legitimidade destes só pode ser atribuída a partir do Estado. Num modelo aberto como o colombiano, pode-se dizer até mesmo que o mero fato de os canais de controle social serem institucionalizados poderia estar aumentando a probabilidade de que se burocratize a prática de fiscalização, se levarmos em conta que “para muitos dirigentes cívicos existe a tendência de acreditar que ser observador é um cargo, e não tanto uma atitude diante do Estado, e que, portanto, pertencer a um comitê de observadoria dá direito a obter uma carteira especial e certos privilégios perante a comunidade” (Velásquez, 1998:277).

No entanto, uma situação distinta pareceria se instalar em relação aos recursos que são reconhecidos a partir do Estado para conseguir que o controle da sociedade sobre a administração pública se traduza em ações (ou retificações) por parte desta. Com efeito, a existência de sanções expressas, assim como a formalização da trajetória das denúncias e de seus destinatários no seio do Estado, tal como vem se notando, parece ser uma condição necessária para a eficácia do controle social institucionalizado. Afirmar isso, sem dúvida, remete a outra lição.

#### **b. 6. A dependência absoluta do controle social em relação ao controle estatal torna-o vulnerável**

Em todos os casos, não apenas se relata a fragilidade dos órgãos de controle do Estado, como a falta de coordenação entre eles e com os órgãos de controle social, e se reconhece que esse é um dos aspectos mais críticos. Nesse sentido, ao se falar de uma das experiências da Colômbia, a da Rede de Solidariedade, assinala-se que, “embora a Rede de Solidariedade tenha iniciado esforços para rela-

cionar as observadorias dos projetos com os responsáveis institucionais pelo controle (controladoria e fiscalização) e com os representantes dos direitos dos cidadãos perante a administração pública (*personeros* municipais), é desejável aprofundar essa questão. O controle social para ser eficaz deve ter ‘dentes’, ou seja, conseqüências jurídicas. Portanto, é necessário fortalecer as relações entre o controle social e o controle institucionalizado” (REUNIRSE, 1996:14). No final de 1997 foi possível firmar um convênio entre a Procuradoria, a Controladoria e a Defensoria do Povo, entre cujas disposições figura a de apoio às observadorias (ver REUNIRSE. Restrepo *et al.*, 1998). No entanto, em termos gerais, reconhece-se que “essas formas de participação só poderão ser viáveis desde que haja mudanças institucionais nos organismos de controle e no trâmite dos processos movidos contra funcionários venais e corruptos, coniventes ou ignorantes. Atualmente, e devido à *paquidermia* dos organismos de controle e do sistema judicial do país [Colômbia], não existem mecanismos eficientes para investigar e sancionar, chegando-se a extremos de impunidade e dando lugar a frustrações e desilusões nos grupos que exercem a observadoria da cidadania e a posições fatalistas de não fazer nada porque nada vai mudar” (Daza, 1998: s. n.). O I Encontro Nacional pelo Controle Social e as Observadorias da Cidadania, realizado em dezembro de 1996 (ver <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>), não só propunha legislar a respeito da Lei de Ações de Cumprimento e Populares, como fortalecer o Direito de Ação de Tutela como ferramenta de apoio aos comitês de observadoria da cidadania, mas também outorgar aos observadores um foro jurídico especial e de proteção quando eles a requisassem. Se acrescentarmos a esse tipo conclusões a constatação das falências na divisão de poderes e especificamente no controle externo, que em alguns países se expressa na ausência de um órgão controlador independente do Poder Executivo e autônomo<sup>27</sup>, torna-se evidente que instituições de controle judicial fortes e independentes são uma condição indispensável para o exercício do controle social sobre a administração pública, quando pretende ser institucionalizado organicamente. Em última instância, a eficácia deste depende da existência de mecanismos apropriados de sanção que possam ser ativados a partir do próprio Estado sobre a administração pública. Portanto, independentemente do grau de formalização atribuído aos modelos de controle social, toda

<sup>27</sup> No México, por exemplo, já em abril de 1999 foi aprovada a criação de um Órgão Superior de Fiscalização em substituição à Controladoria Maior da Fazenda, que, em tese, exercia um controle externo, mas que, entre outros problemas, não contava com uma garantia legal plena da sua autonomia.

vez que se pretende institucionalizar a partir do Estado por meio da criação de órgãos especiais, torna-se diretamente dependente da própria eficácia do controle exercido a partir do Estado. Por definição, portanto, se este é fraco, o controle social também o será.

Esta última lição nos coloca diante de um sério dilema: será que não é possível um controle direto da cidadania sobre a administração pública a não ser que, a partir do Estado, se cumpra a condição de uma institucionalidade de controle judicial forte e independente? Se esta não existe, será preciso esperar até que se desenvolva para que aquele possa operar? Assim colocado, estaríamos diante de um círculo vicioso que, definitivamente, nos deixaria no mesmo ponto de partida, ou seja, o de uma fraca responsabilização da administração pública diante da sociedade. Portanto, o problema requer ser apresentado em outros termos: pode a cidadania, com uma relativa independência da eficácia do controle estatal, atuar como sujeito direto de controle? A resposta exige problematizar a respeito dos meios, tanto *diretos* como *indiretos*, que são postos à disposição da sociedade para exigir a responsabilização da administração pública. Além disso, a resposta exige uma mudança de foco: partir do esforço para começar a institucionalizar o controle social e seguir em direção a um desenvolvimento das condições que são requeridas para que a cidadania, por intermédio tanto de meios institucionalizados como não institucionalizados, possa constituir-se em sujeito de controle sobre a administração pública e, eventualmente, possa também pressionar em favor da melhoria do próprio controle estatal sobre ela.

#### 4. HABILITAR A CIDADANIA PARA EXERCER O DIREITO AO CONTROLE SOCIAL: UM CAMINHO APENAS INICIADO NA AMÉRICA LATINA

Uma das principais lições que parece permitir a compreensão da revisão dos modelos de controle social institucionalizados é que não são indiferentes as respostas dadas a quem, como, com que recursos e onde, porque elas podem comprometer não só a democracia, mas também a própria eficácia dos órgãos de controle social. De qualquer maneira, persiste uma interrogação maior: qual é o valor agregado pela institucionalização do controle social, mesmo que sejam acolhidas todas as lições que derivam da prática? A resposta certamente não é simples, uma vez que, inclusive nos modelos mais abertos, persistem dúvidas a respeito da autonomia dos órgãos sociais em relação às instâncias estatais (ver, por exemplo, Velásquez, 1998; REUNIRSE, 1999:25). A única resposta que pode

ser esboçada é que um contexto jurídico que reconheça o direito ao controle social pode contribuir com sua legitimação. No entanto, uma lição fundamental, que já mencionávamos, é que não pode haver real controle social institucionalizado organicamente sobre a administração pública se não existe uma adequada institucionalidade, a partir do Estado, controladora e judicial.

Mas as cortes e, em geral, o Poder Judiciário têm profundas fraquezas na América Latina, a ponto de se reconhecer que a sua reforma é uma das mais importantes — e mais difíceis — de se promover. Por outro lado, órgãos dedicados a perseguir a responsabilidade penal dos delitos em representação do Estado e da sociedade ainda estão em plena construção. No Chile, por exemplo, em 1998 o projeto de lei que cria o Ministério Público ainda estava em primeiro trâmite legislativo na Câmara dos Deputados (ver Chile, Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo, 1998a). Na Colômbia, por sua vez, no início de 1995 foram estabelecidas a estrutura e a organização da Procuradoria Geral da Nação, concebida como o máximo organismo do Ministério Público, que, entre outras questões, deve diligenciar as queixas apresentadas pelos cidadãos e organismos, receber os direitos de petição e conhecer os processos disciplinares movidos contra os servidores públicos.

Também costumam ser precários os órgãos estabelecidos para exercer um controle externo sobre a administração (ver os capítulos referentes às controladorias ou aos tribunais de contas e ao controle parlamentar).

Por fim, as “Defensorias do Povo”, encarregadas de supervisionar os direitos e as liberdades dos cidadãos em suas relações com a administração pública (dada a insuficiência dos controles clássicos), constituem uma realidade muito recente. Em geral datam da década de 1990 e só operam no Brasil, México, Costa Rica, Peru, Colômbia, Equador, Argentina, Guatemala e agora na Venezuela (a partir da Constituição de 1999). Trata-se, por sua vez, de instituições intrinsecamente fracas, pois não estão baseadas na ameaça da sanção legal, mas na persuasão e na publicidade.

Levando-se em conta tal realidade, e retomando nosso enfoque de análise (ver *supra* II.b.), cabe perguntar se existem meios específicos para habilitar a cidadania a exercer o direito ao controle social. A seguir examinaremos o panorama latino-americano (e em alguns casos o extra-regional), fazendo distinção entre dois tipos de meio: i) aqueles que provêm a cidadania de instrumentos de ação diretos, além de indiretos, sobre a administração pública, e ii) aqueles destinados a proporcionar informação sobre os atos administrativos e suas razões.

A premissa da qual partimos é de que a eficácia do controle social não pode depender apenas das sanções impostas a partir do Estado, mas do grau que a sociedade dispõe de recursos diretos para impor sanções sobre a administração

ou para influir sobre suas decisões, levando em conta, além disso, que está aberta a possibilidade real do escrutínio público.

### a. Os recursos de ação diretos e indiretos disponíveis

Os instrumentos (ou recursos) de ação que podem ser postos à disposição da cidadania para exercer um controle social *ex post* sobre a administração pública incluem, pelo menos, três tipos complementares: direito à revogação do mandato e à destituição, recursos administrativos e recursos judiciais. Sabemos que também a escolha de representantes é um instrumento — o direto, por excelência —, mas este se aplica mais às autoridades estritamente políticas.

Por sua vez, o exercício do controle social *ex ante* requer a existência de instâncias de deliberação associadas aos processos de formação das decisões, por meio das quais a sociedade, em condições de autonomia, possa influir sobre os conteúdos e as orientações das políticas públicas. Recursos-chave, nesse sentido, são a audiência pública e a exposição pública dos projetos de decisão.

Como veremos a seguir, a oferta que existe na América Latina para cada um de tais recursos é limitada e/ou enviesada, cabendo, portanto, o desenvolvimento de ações institucionais orientadas para a sua consagração plena como direitos da cidadania para o exercício do controle social sobre a administração pública.

#### a.1. Poder de veto: revogação de mandato e destituição de autoridades

Embora haja disposições que contemplam a possibilidade do referendo para aprovar ou rechaçar normas não só de caráter legislativo propriamente dito, mas também para atos de governo ou administrativos que não assumam forma de lei<sup>28</sup>, este, como meio direto de controle político por parte da cidadania, associa-se especificamente com o referendo revogatório. Por meio dele, o controle social dispõe de um recurso direto: o poder de veto.

Nesse sentido, há dois casos que se destacam no âmbito latino-americano. Na Colômbia, a Constituição de 1991 consagra a possibilidade de revogar o mandato dos governadores e prefeitos (art. 40 e 250), mas, além disso, vincula o

<sup>28</sup> Entre as propostas para a reforma da Constituição de 1961, prévias ao processo constituinte iniciado pelo presidente Hugo Chávez, incluía-se esse tipo de referendo (governamental), além do constituinte, constitucional e legislativo.

voto cidadão ao programa proposto pelo eleito, admitindo assim a possibilidade de revogação do mandato por não cumprimento do programa de governo. Essa figura, conhecida como “Voto Programático”, é consagrada no artigo 259 e regulamentada pela Lei nº 131 de 1994<sup>29</sup>.

Por outro lado, a Constituição do Peru de 1993 consagra a revogação do mandato de autoridades eleitas, mas o estende a outras. Com efeito, a respectiva lei orgânica promulgada em 1994 (Lei dos Direitos de Participação e Controle Cidadãos) especifica que são direitos de controle dos cidadãos a revogação de prefeitos, diretores e autoridades e magistrados que provenham de eleição popular; a *destituição de autoridades* designadas pelo governo central ou regional na jurisdição regional, departamental, provincial e distrital, e a demanda de prestação de contas àqueles que ocupam cargos sujeitos a revogação e destituição, no que concerne à execução do orçamento e ao uso de recursos próprios. Para que a destituição se realize, deve ser solicitada por mais de 50% dos cidadãos da respectiva jurisdição eleitoral ou judicial e ser comprovada pelo Jurado Nacional de Eleições.

Em resumo, ambos os países tendem a vincular o controle social expressamente a mecanismos de prestação de contas. No entanto, embora o poder de veto tenha se estendido, continua sendo um recurso limitado na América Latina e é, em geral, aplicável a autoridades locais (no Peru é estendido a magistrados por eleição popular). De fato, só a nova Constituição da Venezuela de 1999 o contempla para todos os cargos e magistraturas de eleição popular (art. 72). Além disso, quando está consagrado, as condições institucionais para o seu exercício operam como inibidoras do seu uso efetivo<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> A solicitação deve ser motivada, ou seja, na petição (assinada por um número não inferior a 40% do total de votos válidos emitidos na eleição do candidato) deve-se apontar as razões para solicitar a revogação, ou da insatisfação geral ou, no caso de não cumprimento do programa, as razões que sustentam essa posição.

Será entendido como revogado quando tiver sido aprovado por um número de votos não inferior a 60% dos cidadãos que participem da votação, desde que o número de sufrágios não seja inferior a 60% da votação registrada no dia em que se escolheu o mandatário. Só poderão votar aqueles que o tiverem feito no dia da eleição do governador ou do prefeito.

<sup>30</sup> Ver *supra* nota 29 e os requisitos para a destituição de autoridades no Peru. A nova Constituição da Venezuela estipula que um número não inferior a 20% dos eleitores inscritos na correspondente circunscrição poderá solicitar a convocação de um referendo para revogar um mandato (em sua metade). Estabelece-se que, quando igual ou maior número de eleitores que elegeram o funcionário tiverem votado a favor da revogação, sempre que houver participado do referendo um número de eleitores igual ou superior a 25% dos eleitores inscritos, considerar-se-á revogado o mandato (art. 72).

## a. 2. Os recursos administrativos

Como apreciávamos, a revogação do mandato é mediada por uma votação condicionada, e inclusive por uma petição que deve ser formulada por um número determinado de cidadãos, na maioria das vezes muito difícil de ser atingido.

Os recursos administrativos são mais acessíveis e mais diretos, já que em geral pretendem potencializar as garantias e os interesses dos particulares em suas relações com a administração, assim como constituir-se em meios de revisão da atuação administrativa. Eles estão destinados a assegurar o procedimento anterior à ação, que os interessados podem fazer valer perante o Poder Judiciário e também derivar na reversão de uma decisão ou de uma política, uma indenização, uma explicação etc.

Em si, foi reconhecida a importância da lei administrativa como uma forma de controle social sobre a administração pública (ver Hill e Gillespie, 1996). Como se pode apreciar no quadro 3, os recursos administrativos disponíveis também costumam ser limitados. Por outro lado, o conhecimento e, portanto, o uso potencial deles não está sempre assegurado na América Latina. Essa conclusão pode derivar-se da constatação de que não existem em todos os países “leis de procedimentos administrativos”, sendo que uma das vantagens é que permitem sistematizar (e, portanto, facilitar o conhecimento) dos deveres da administração para com os particulares em relação aos procedimentos administrativos, assim como os direitos dos cidadão em relação àquela.

Se levarmos em conta que aos pontos fracos nos recursos administrativos se acrescentam déficits no funcionamento dos tribunais, cortes administrativas e agências de investigação especializadas, o panorama não se mostra alentador em relação à disponibilidade desse tipo de recursos para o exercício do direito ao controle social.

## a. 3. As ações cidadãs na defesa de interesses públicos

Se aceitamos que “o problema tradicional do Poder Judiciário na região foi não apenas o seu grau de independência, mas o de sua irrelevância em assuntos que digam respeito ao exercício do poder público” (González, 1997:21), é preciso admitir que as denominadas “ações de interesse público” constituem um meio de forçar o Poder Judiciário a se envolver nos assuntos públicos. Isso levando em conta que tais ações constituem mecanismos à disposição da cidadania para submeter um assunto público ou proteger um direito, principalmente perante os órgãos jurisdicionais, e pôr em funcionamento um processo jurisdicional.

Entre as ações de interesse público podemos incluir os mecanismos de

**Quadro 3**  
**A disponibilidade de leis de procedimentos administrativos e de recursos administrativos na América Latina**

<i>Argentina</i>	Lei nº 19.549 de 27/4/1972: Lei Nacional de Procedimentos Administrativos e Regulamentação de Procedimentos Administrativos (várias modificações).	Estabelece os recursos de reconsideração, hierárquico e de alçada, por meio dos quais podem ser impugnados atos de alcance individual e geral.
<i>Bolívia</i>	Não existe uma consolidação.	
<i>Brasil</i>	Lei nº 9784 de 29/1/1999: regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.	
<i>Chile</i>	Lei nº 19.880 de 22/5/2003: estabelece bases dos procedimentos administrativos que regem os atos dos órgãos da administração do Estado.	
<i>Costa Rica</i>	Lei Geral da Administração Pública de 2/5/1978 (contém um livro “Do Procedimento Administrativo”).	Estabelece os recursos de revisão, queixa etc.
<i>Cuba</i>	Não existe uma consolidação (a Lei de Procedimento Civil, Administrativo e Trabalhista, de 19/8/1977, na parte pertinente, refere-se ao procedimento para reclamar por via judicial contra decisões ou atos administrativos).	
<i>Guatemala</i>	Lei do Contencioso Administrativo, Decreto nº 119, de 21/11/1996.	Estabelece vários recursos e o direito de petição.
<i>Honduras</i>	Lei de Procedimento Administrativo, de 28/9/1987.	Reconhece os recursos de apelação, reposição e revisão.
<i>México</i>	Lei Federal de Procedimento Administrativo, de 29/7/1994.	Contempla como único recurso o de revisão.
<i>Nicarágua</i>	Lei de Organização, Competência e Procedimentos do Poder Executivo (Lei nº 290), de 1/6/1998.	Contempla os recursos de revisão e apelação (na via administrativa).
<i>Panamá</i>	Lei nº 38 de 31/7/2000: aprova o Estatuto Orgânico da Procuradoria da Administração, regula o procedimento Administrativo Geral e dita outras disposições especiais.	
<i>Peru</i>	Lei nº 27.444, de 10/4/2001: Lei do Procedimento Administrativo Geral.	Contempla os recursos de reconsideração, apelação e revisão (Decreto Supremo nº 006-67-SC).
<i>Uruguai</i>	Decreto nº 500, “Normas Gerais de Atuação Administrativa na Administração Central”, de 27/9/1991.	Estabelece o recurso de revogação.
<i>Venezuela</i>	Lei Orgânica de Procedimentos Administrativos de 1/7/1981.	Estabelece recursos de reconsideração, de revisão e hierárquico.

proteção de direitos humanos, tais como o *habeas-corpus* — liberdade e segurança pessoal —, o *hábeas-data* e o amparo individual. No entanto, aqui interessam aquelas associadas à proteção de interesses públicos. Nesse sentido, cabe perguntar quais são os instrumentos que permitem aos cidadãos — seja de forma individual ou por meio de organismos sociais — ter acesso à autoridade judicial para exigir a responsabilização da administração pública.

Um recurso-chave é, sem dúvida, o *direito de petição*. Este, no caso do México, consiste na faculdade que qualquer pessoa tem de dirigir-se à autoridade solicitando algo e o dever desta de responder por escrito. Foi destacado que “representa o antecedente jurídico mais importante que possibilita a colaboração da cidadania em diversos âmbitos, destacando sua participação na Controladoria Social” (Vázquez Nava, 1991). Tem sido, igualmente, um dos mais significativos recursos usados pelas observadorias da cidadania na Colômbia. Ele está consagrado na Constituição de 1991 (art. 23) como o direito de apresentar petições às autoridades por motivo de interesse geral ou particular e de obter pronta resolução. Está estabelecido que as autoridades têm 15 dias para responder às petições que se referem a assuntos de interesse geral ou explicar seu atraso e inclui o direito de solicitar informação sobre as ações das autoridades. No México, ao contrário, esses aspectos não são cobertos nem existem prazos impostos às autoridades para responder.

Em qualquer caso, praticamente todos os países onde foi possível acessar a documentação consagram o direito (ou recurso) da petição. Além de México e Colômbia, existe na Bolívia, no Brasil (na defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder), no Chile, na Espanha (direito de petição individual ou coletiva), na Guatemala, no Peru, no Uruguai e na Venezuela.

Em alguns países, no entanto, só na última década do século XX foi regulamentado e tende a ser a única ação de interesse público consagrada. Dos casos analisados, só a Constituição de 1988 do Brasil e a Constituição de 1991 da Colômbia contemplam também a “ação popular” (no primeiro país para anular atos). Esse tipo de recurso é de fundamental importância na medida em que permite aos cidadãos zelar pela proteção dos direitos e interesses coletivos relacionados com o patrimônio, o espaço, a segurança e a saúde públicas, a moral administrativa, o ambiente, a livre concorrência econômica etc. No entanto, mesmo assim concebido, em 1998 esse mecanismo ainda não havia sido regulamentado na Colômbia.

De efeitos similares à ação popular é a *ação de amparo* na Argentina, a qual, tendo por base as reformas constitucionais de 1994, pode ser interposta tanto pelos afetados como por organizações sociais registradas (e pelo Defensor do Povo) “contra qualquer forma de discriminação relativa aos direitos que protegem o meio ambiente, a concorrência, o usuário e o consumidor, assim como

os direitos de incidência coletiva”, além de toda pessoa, contra atos ou omissões de autoridades públicas ou particulares que lesem, restrinjam, alterem ou ameacem direitos e garantias reconhecidas pela Constituição. No entanto, os alcances reais do uso desse recurso por parte das associações que atuam em defesa de direitos de incidência coletiva fica submetida à lei que determinará seus requisitos e formas de organização, a tal ponto que “permanece na incógnita o alcance que o amparo coletivo terá para o fortalecimento das ações de interesse público” (González, 1997:28). O vazio de regulamentação parece ainda persistir.

A ação de amparo também está instituída em nível constitucional na Guatemala (sujeita a uma lei para o seu desenvolvimento), no México, no Brasil (mandado de segurança), na Bolívia, no Peru, na Costa Rica, no Paraguai e na Venezuela. No Chile é denominada “recurso de proteção”, que pode ser interposto por qualquer pessoa física ou jurídica afetada e por entidades coletivas, mesmo quando não tenham personalidade jurídica, mas exclui a proteção dos direitos sociais, com exceção do direito de viver num ambiente livre de contaminação (embora, neste caso, seja exigido que a ação tenha origem arbitrária e ilegal).

Na Colômbia, o principal mecanismo de amparo é a *ação de tutela* consagrada pela Constituição de 1991 e regulamentada pelos Decretos 2591 de 1991 e 306 de 1992, e que tem como propósito solicitar perante os juizes a proteção imediata dos direitos constitucionais fundamentais, quando estes forem atingidos ou ameaçados pela ação ou omissão de qualquer autoridade pública — incluídas as autoridades judiciais. A tutela pode ser interposta tanto pelos prejudicados como pelo Defensor do Povo e pelos *Secretários* municipais. Outro recurso de fundamental importância para o exercício do controle social é a *ação de cumprimento*, cujo propósito é permitir que qualquer pessoa recorra à autoridade judicial para tornar efetivo o cumprimento de uma lei ou ato administrativo.

De acordo com estudos realizados, a tutela veio suprir o vazio de justiça existente (González, 1997:33), e até mesmo a inatividade do Poder Executivo e do Congresso em relação às tarefas críticas para os cidadãos. Em qualquer caso, a importância da disponibilidade desse tipo de ações se faz evidente quando se constata que elas por sua vez atribuem eficácia ao direito de petição. De fato, se uma ação de cumprimento prospera, segue-se a ela uma sentença ordenando à autoridade que não só cumpra seu dever num caso dado, mas também que respeite um direito de petição.

A importância das Ações Cidadãs de Interesse Público (ACIPs) tem sido reconhecida por muitas organizações da sociedade. Algumas — como é o caso da FORJA, no Chile — se propuseram a difundir-las, promover a necessidade de se organizar e apoiar a cidadania envolvida no estabelecimento de estratégias para o levantamento de ACIPs, desde que tais estratégias digam respeito a ações

judiciais, administrativas ou comunicacionais. Existe, portanto, em germinação um reconhecimento social do valor que esse tipo de recurso pode ter para a defesa de interesses coletivos e, particularmente, como instrumento de controle social do aparato estatal.

É claro, nesse sentido, que a apelação ao direito para reclamar direitos é um eixo-chave das ACIPs. Mais ainda que, perante a fragilidade dos organismos de controle do Estado, elas podem constituir-se num instrumento da cidadania, via poder judicial, ou pelo menos num meio para ter acesso ao escândalo público por meio da mídia (ver Smulowitz, 1997:435).

Uma condição necessária para tais efeitos é a consagração jurídica dessas ações — incluída sua regulamentação — em termos tais que efetivamente possam ser exercitadas como direitos cidadãos. A conclusão preliminar a respeito é que essa condição não está sendo plenamente satisfeita na América Latina.

Uma situação similar parece estar sendo colocada em relação a uma condição básica para habilitar a cidadania para o exercício do direito ao controle social *ex ante* sobre a administração pública. Vamos nos referir a ela a seguir.

#### **a.4. As audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão**

O desempenho da função de crítica e controle por parte da sociedade sobre a administração pública reclama, como condição, a separação entre as competências políticas que dizem respeito à esfera social e à esfera estatal. A premissa relativa a uma relação somente reguladora (e não constitutiva) da sociedade com a administração pública alude a essa condição, expressando-se na total autonomia política do controle social. Outra condição básica, como temos ressaltado, para o exercício do controle social é a recuperação de um modelo de formação das políticas e decisões públicas que seja discursivo. Essa premissa, referida à possibilidade de uma interação política racionalizada comunicativamente, junto com o pluralismo na representação social, dá uma direção precisa à constituição de arenas públicas de mediação entre a esfera estatal e a esfera social, tornando por sua vez possível que o controle social se concentre não só nos resultados da ação administrativa, mas também na formação das decisões (ver Cunill, 1998).

Existem múltiplas experiências na América Latina que tendem para a criação de órgãos de participação cidadã, assim como uma rica tradição jurídica sobre o assunto. No entanto, a maioria das instâncias está circunscrita ao âmbito local. Por sua parte, aquelas instituídas no âmbito nacional em geral têm por propósito articular aspectos das políticas públicas (sobretudo econômicas e sociais) e portanto costumam traduzir-se na co-responsabilização nos processos de formação das políticas e decisões governamentais, assim como na exclusão de amplos seto-

res sociais. As modalidades de controle social *ex ante* da administração pública que admitem a possibilidade da deliberação pública, em condições de real autonomia, e que consagram a igualdade e o pluralismo político da participação da cidadania, costumam ser contingentes a conjunturas políticas e, portanto, vulneráveis.

A consagração jurídica de arenas públicas de deliberação é, portanto, fundamental. As audiências públicas e a exposição pública dos anteprojetos de atos administrativos gerais, fundamentadas legalmente, criam uma oportunidade para a constituição de tais arenas públicas.

Possivelmente a Colômbia apresente os maiores avanços nessa área. A Constituição de 1991 estabelece que as entidades administrativas devem informar publicamente os projetos de decisão que afetem todos ou alguns grupos e ouvir previamente sua opinião. Em 1999 foi editado, por sua vez, um decreto (nº 1122 de 26 de junho) que estabelece para uma série de casos a obrigação de publicar, com antecedência não inferior a 15 dias da data de sua expedição, todos os projetos de regulamentação que pretendam ser adotados por meio de ato administrativo de caráter geral, estabelece a data limite para o recebimento das observações, sugestões ou propostas alternativas e determina que só vencido o prazo poderão ser expedidas tal regulamentação com uma motivação que mostre razões para sua aceitação ou recusa.

Por outro lado, uma lei de dezembro de 1998 (nº 489) consagra a possibilidade das audiências públicas (art. 33) para discutir aspectos relacionados com a formulação, execução ou avaliação de políticas e programas a cargo das entidades públicas. A lei deixa a critério da administração decidir sobre a conveniência e oportunidade de tal convocação. No entanto, também dispõe que as comunidades e as organizações poderão solicitar a realização de audiências públicas, embora sem que a solicitação ou as conclusões das audiências tenham caráter vinculante para a administração. Em todo caso, a lei assinala que esta deverá explicar a tais organizações as razões da decisão adotada.

As audiências públicas também têm sido consagradas na Argentina, convocadas pela máxima autoridade de uma série de organismos a fim de difundir os resultados da sua gestão<sup>31</sup>, e recentemente (2003) foram regulamenta-

<sup>31</sup> No âmbito da Lei nº 24.629 e com a finalidade de melhorar o desempenho do Setor Público Nacional, o Decreto nº 928/96, de 8/8/96, estabelece um conjunto de itens de aplicação mandatária para um conjunto de organismos com alta significação social e econômica. Entre tais itens contemplam-se: plano estratégico; estado de resultados e memória anual que contenha os principais indicadores de desempenho operacional; e audiência pública, convocada pela autoridade máxima de cada organismo para divulgar os resultados da gestão (ver Argentina. Secretaria da Função Pública, 1998).

das para o Poder Executivo. O referido decreto (nº 1172/2003) também contém o Regulamento Geral para a Elaboração Participativa de Normas, que habilita um espaço institucional para a intervenção dos cidadãos de forma prévia à tomada de decisões por parte da administração, através de opiniões e propostas referentes a projetos de normas administrativas e projetos de lei para serem apresentados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Além disso, a Lei Nacional de Procedimentos Administrativos dispõe que as iniciativas correspondentes a atos administrativos de caráter geral “poderão ser submetidas à informação pública quando sua natureza assim o justifique. Do mesmo modo, poderá ser requerido o parecer de pessoas ou entidades alheias à administração, até mesmo das que ostentem a representação de interesses setoriais” (Título IX. 107). Uma disposição muito similar está estabelecida na Lei Geral da Administração Pública da Costa Rica. No entanto, em ambos os casos (diferentemente da Colômbia), a exposição pública dos anteprojetos de decisões gerais fica submetida à discricionariedade das autoridades administrativas. Por outra parte, no Brasil, a Lei nº 101 de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, consagra as audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Em todo caso, ambos os instrumentos, em contrapartida, têm amplo uso no âmbito extra-regional<sup>32</sup>. O desequilíbrio é ainda mais evidente em relação à condição *sine qua non* do controle social: a informação, não obstante os avanços alcançados na última década.

<sup>32</sup> Só para nos referirmos à Península Ibérica, em Portugal o Código de Procedimento Administrativo, de 31 de janeiro de 1996 (Decreto lei nº 6/96), contém uma série de disposições relativas à audiência dos interessados antes de ser tomada a decisão final (art. 100 a 103). Fica excetuado caso a decisão seja urgente e em outros casos. Também é atribuída legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou intervir nele aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos e às associações que os defendam, assim como aos titulares de interesses difusos e às associações dedicadas à sua defesa (art. 52 e 53). Na Espanha, a Lei de Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum (Lei nº 30/92 de 26 de novembro), em seu artigo 84, se refere ao “trâmite de audiência”. Dispõe que, instruídos os procedimentos [que têm de ser seguidos para a realização da atividade jurídica da Administração], e imediatamente antes de redigir a proposta de resolução, serão disponibilizados manifestamente aos interessados, salvo no que afete os pressupostos de exceção do direito de acesso a arquivos e registros administrativos. Assinala-se que os interessados, num prazo estabelecido, podem alegar e apresentar os documentos e as justificativas que julguem pertinentes. Por outro lado, o artigo 86 é dedicado à “informação pública”, destacando que o órgão ao qual corresponda a resolução do procedimento, quando a natureza deste o exigir, poderá acordar um período de informação pública.

## **b. A informação sobre os atos administrativos e suas razões: a condição básica do escrutínio público e da deliberação pública**

Se existe algum consenso é de que, se não há informação, nenhum dos outros mecanismos pode realmente operar. No extremo, poder-se-ia impedir não só a institucionalização do controle social, mas até mesmo a consagração de recursos como os mencionados até agora, mas ainda assim haveria a possibilidade do controle social, se é que está assegurada a do escrutínio público. Este é o que cria condições para a formação democrática da opinião pública e, se ela existe, também a sociedade pode — seja apelando para os meios de comunicação ou para as mobilizações — exercer pressão social sobre a administração pública, mesmo quando não disponha de nenhum outro mecanismo para esse fim.

A respeito cabem duas considerações (ver Manin et al., 1999. 24) i): como cidadãos, nunca conheceremos tudo o que os governantes e seus agentes administrativos conhecem e o mais provável é que tampouco estaremos interessados em conhecer. Na verdade, supõe-se que eles agem como nossos agentes; ii) isso, no entanto, não pode implicar que nossas informações devam depender daquilo que os governos querem que conheçamos. Como é postulado pelos autores em referência, as implicações institucionais são óbvias: “Precisamos de comissões eleitorais independentes, escritórios de contabilidade independentes, órgãos de estatística independentes. Para cunhar uma expressão, precisamos de “órgãos de responsabilização” independentes de outros departamentos do governo e sujeitos a um controle popular direto, por exemplo por meio de eleições”.

No entanto, se nos referimos à administração pública, a criação desse tipo de agência não é suficiente para assegurar sua responsabilização. Portanto, fica ainda em aberto a pergunta sobre os tipos e as formas de informação capazes de habilitar a cidadania para o controle sobre o governo, assim como sobre quais são os desenhos institucionais por meio dos quais se pode operacionalizar a exigência do direito ao escrutínio público.

Uma das respostas que se tende a oferecer atualmente a esse tipo de interrogação enfatizam a revelação dos resultados da atividade administrativa, além de seus processos e seus gastos. Privilegiam, de fato, o conhecimento por parte do público dos objetivos, indicadores de desempenho, padrões dos serviços e órgãos públicos, entre outros.

É evidente que a orientação recente da administração para focalizar a atenção nos resultados provê mecanismos valiosos de informação para a cidadania, tanto como as “cartas de cidadania”. No entanto, são tipos de informação que não dão conta das razões dos atos administrativos, não têm um respaldo jurídico que torne exigível o direito de ter acesso a elas, nem necessariamente pressu-

põem a participação da cidadania na formação das decisões<sup>33</sup>. Sendo, além disso, um dos eixos de atenção desta obra, propomos rever outros dois instrumentos de informação: i) a exigência de prestação de contas; e ii) o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública. Ambos, junto com as audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão, se expressam em direitos que podem ser exigidos judicial ou legalmente. Todos eles, além disso, podem ajudar a responder ao teste do “governo aberto” no sentido sugerido por Clark (1996): que o público seja habilitado a conhecer as (autênticas) razões das (reais) políticas e decisões administrativas, que é uma condição *sine qua non* para o exercício da democracia deliberativa na formação das decisões públicas.

### b.1. A exigência de prestação de contas

Sem dúvida, a prestação de contas, fundamentada — e portanto obrigatória — legalmente, abre uma oportunidade para que o público possa conhecer as razões das ações e decisões públicas.

Além do caso boliviano (em conexão com a existência dos Comitês de Vigilância, e para o âmbito municipal) e de uma disposição genérica na nova Constituição da Venezuela (“os eleitores e eleitoras têm o direito de que seus representantes prestem contas públicas, transparentes e periódicas sobre sua gestão, de acordo com o programa apresentado”) (artigo 66), conhecemos somente o caso do Peru, onde a exigência da prestação de contas tem um fundamento e uma regulamentação legal, mas circunscrita e de difícil atualização. Ali, a Lei dos Direitos de Participação e Controle Cidadão, promulgada em 1994, reconhece como um direito a exigência de prestação de contas por parte daqueles que ocupam cargos sujeitos a revogação e destituição (ver *supra*, item a.1) em relação à execução do orçamento e ao uso de recursos próprios. Estabelece, além disso, que a autoridade tem um prazo de 60 dias para responder ao ofício interplatatório, devendo publicá-lo junto com sua resposta. Por outra parte, esta-

<sup>33</sup> Por exemplo, é interessante observar que, não obstante as críticas que foram formuladas às Cartas de Cidadania (*Citizen Charter*) tal como foram concebidas originalmente no Reino Unido, na América Latina tende-se a adotar esse mesmo modelo. De fato, no Chile as “Cartas de Serviço” pretendem garantir padrões mínimos de qualidade que tenham o caráter de direitos exigíveis pelos usuários de organismos públicos e estabelecer os mecanismos de queixa e compensação por seu não cumprimento. No entanto, não se prevê a participação dos usuários na sua elaboração. Apenas se recomenda rever anualmente as queixas e sugestões recebidas e fazer uma pesquisa anual junto aos usuários (ver Instrução Presidencial nº 41 de 1/12/1998). Na Argentina, o “Programa Carta Compromisso com o Cidadão” contempla a participação da cidadania (ver Argentina. Secretaria da Função Pública, 1998).

belece (art. 34) que para que se autorize a prestação de contas se requer que, com um máximo de 50 mil assinaturas, ela seja solicitada por pelo menos 20% da população eleitoral com direito a voto na respectiva circunscrição territorial.

Por outro lado, no Chile a obrigatoriedade legal de conta pública anual dos prefeitos, com menção específica dos conteúdos precisos que deverá assinalar, entre outros aspectos, foi estabelecida por uma lei de março de 1999 e circunscrita apenas a um resumo para a cidadania.

## **b. 2. O direito ao livre acesso dos cidadãos à informação pública**

Esse campo é o mais crucial para que os cidadãos possam exercer o direito ao controle social sobre a administração pública, levando em conta que as assimetrias da informação constituem seu principal obstáculo.

Quanto mais especializada for a informação, menores serão as probabilidades de que ela seja acessível pela cidadania concernente. O livre acesso à informação pública, a-lém de facilitar o conhecimento por parte da sociedade das razões das decisões públicas, contribui para que as agências da cidadania, com as competências técnicas necessárias, traduzam a informação especializada. É notável, nesse sentido, o crescimento das organizações sociais ou simplesmente dos grupos de cidadãos cujo propósito é “conquistar” informação sobre as ações, decisões ou gastos da administração e expô-la à opinião pública. Existem observatórios da cidadania que publicam na imprensa questões dirigidas às autoridades com o propósito de propiciar a prestação de contas sobre as políticas públicas (ver Observatório Cidadão da Educação, México), ou os resultados da análise da gestão municipal (ver Laboratório de Observação da Gestão Urbana, LOGU, em Cáli, Colômbia). Existem até ONGs que estão desenvolvendo sistemas para o acompanhamento pela internet das contratações do Estado (ver Transparência na Administração dos Estados, Argentina). Começam a operar, além disso, agrupamentos de ONGs em favor da transparência governamental (ver Fórum Social para a Transparência, na Argentina) e movimentos de associações com esse mesmo propósito (ver Movimento em Defesa da Ética e Eficácia do Fisco Paulista, no Brasil). A Transparência Internacional e o Projeto Responsabilidade Anticorrupção nas Américas constituem, por sua vez, exemplos de ações de amplo alcance de monitoramento efetuado pela sociedade civil, com apoio de agências internacionais. Sem dúvida, no entanto, as diversas agências da cidadania podem incrementar notavelmente sua eficácia se existir a exigência de que as decisões e ações governamentais e das entidades privadas que utilizam recursos públicos sejam transparentes e, portanto, se é instituído o direito da sociedade de ser mais informada sobre os assuntos que lhe dizem respeito.

O direito de ser informado, como destaca Osorio (1998:20), recai na categoria de direitos humanos sociais, que são os que permitem exigir alguma coisa (direitos com liberdade positiva ou com liberdade-capacidade), sem que se possa renunciar a eles (direitos inalienáveis), “portanto, deve existir sempre a disponibilidade de informação para que exista o acesso a ela no momento em que [qualquer indivíduo] julgue oportuno, para que realmente seja uma liberdade-capacidade”.

Essa liberdade-capacidade, que há muito tempo está assegurada juridicamente na Europa e nos Estados Unidos<sup>34</sup>, começa aceleradamente a ser instrumentada na América Latina<sup>35</sup>. Com isso, reconhece-se que as decisões sobre a revelação da informação pública devem ser matéria legal, e que o direito de acesso requer um direito de apelação, seja diretamente perante as cortes, seja perante corpos independentes encarregados das audiências de apelação em caso de ser negado o acesso à documentação (ver Clark, 1996:25). Na França, por exemplo, uma lei de 17 de julho de 1978 institui a figura de uma autoridade administrativa independente encarregada de assessorar os administrados no estabelecimento de seus novos direitos. Quanto aos antigos procedimentos administrativos de acesso à informação administrativa, reconhece-se que aí está a maior inovação realizada em 1978: “Estes não concediam aos administrados outras garantias além do recurso ao juiz, isto é, uma garantia que atuava com demora excessiva num setor onde a rapidez da resposta ao administrado é essencial” (Jegouzo, 1994:19). Nesse caso, os poderes da agência procedem fundamentalmente da persuasão e de que seus ditames frequentemente são seguidos pelo juiz administrativo (idem, p. 21). Em Portugal, a lei que regula o acesso aos

<sup>34</sup> Na Europa, com a exceção notável da Grã-Bretanha, a liberdade de informação sobre as atividades governamentais tende a estar baseada num modelo legal. No interessante trabalho de Clark (1996), revela-se que os últimos governos conservadores da Grã-Bretanha descartaram o modelo legal do governo aberto, impondo um modelo “gerencial” (managerial model). Sustenta que: “o modelo legal é um projeto político muito mais radical do que a versão administrativa, que procura reduzir o sigilo por meios administrativos e fortalecendo as formas existente de responsabilização parlamentar” (pág. 26). O autor esclarece, no entanto, que existem nesse país também reformas que podem ser atribuídas à influência do modelo legal, que incluem a ata de acesso à informação do governo local de 1985 e outras para a informação sobre saúde, segurança e ambiente.

<sup>35</sup> Em 1999, sob a condução da Lic. Maigualida Torres, como suporte a este trabalho, o CLAD estabeleceu contatos em cada um dos países da América Latina e da Península Ibérica para recolher os dados sobre a existência de legislação sobre o particular, assim como sobre procedimentos administrativos. À época, não mais de três países haviam promulgado leis sobre o direito a informação. Em 2006, nove países dispõem de lei que institui o livre acesso dos cidadãos a informação governamental (três com suas respectivas regulamentações) e cinco já reconheceram o tema no âmbito constitucional (ver <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>).

documentos da administração (Lei nº 65/93 de 26/8/1993) cria a “Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos” (CADA), também como uma entidade pública independente, mas que funciona junto à Assembléia da República. A ela são encaminhadas as reclamações dos cidadãos, cabendo-lhe, além disso, zelar pelo cumprimento das disposições da lei.

Por outro lado, na América Latina, com exceção do notável caso do México que criou em 2002 o Instituto Federal de Acesso à Informação, em geral não se consignam responsabilidades nem sanções diante do não cumprimento dos direitos garantidos pela lei. Apenas a Constituição da Colômbia menciona que os direitos de livre acesso aos documentos públicos e de petição de informações têm o caráter de direitos fundamentais de aplicação imediata, que contempla a obtenção de proteção judicial por meio de mecanismos especiais, particularmente a ação de tutela (ver Osorio, 1998:21). No Chile, por sua vez, a lei (dezembro de 1999) que reconhece esse direito estabelece também um procedimento para fazer valer o direito de apelação perante os tribunais de justiça, assim como as sanções respectivas. No entanto, ambos os casos suscitaram críticas que chamam a atenção sobre a ausência de uma instância eficiente de reclamação do direito à informação.

No quadro 4 está sintetizado o panorama latino-americano segundo os dados obtidos. De qualquer modo, é importante levar em conta que a informação por si só não produz transparência. De fato, o que já nos mostra a experiência acumulada é que as virtualidades da transparência dependem de que seja assumida como um processo complexo, que requer tanto um enfoque abrangente como uma abordagem multifacetada e política<sup>36</sup>.

Cabe finalizar recorrendo a uma afirmação de Clark (1996:23): “Qualquer projeto para um governo mais aberto é em sua essência político, referente a uma transferência de poder; portanto, requer o desenvolvimento de uma estratégia que obrigue aqueles que detêm a informação oficial a conceder esse poder”. O caminho, nesse sentido, está apenas iniciado na América Latina. Por outro lado, conseguimos cada vez mais políticas para tornar acessíveis certas informações por meio da internet. E embora seja certo que faz falta afirmar a necessidade de completar o direito à transparência dos assuntos públicos como uma verdadeira obrigação para as administrações de pôr em prática políticas espontâneas [ou induzidas] de informação nos setores em que deve ser melhorada a democratização da ação administrativa (Jegouzo, 1994:28), isto não pode substituir o primeiro. Menos ainda se consideramos as enormes brechas sociais no acesso eletrônico que existem na região.

<sup>36</sup> Desenvolvemos mais extensamente estas teses em Cunill (2006).

**Quadro 4**  
**O livre acesso dos cidadãos à informação administrativa.**  
**A legislação disponível na América Latina em 2006**

País	Âmbito constitucional	Âmbito legal		Decreto presidencial
		Lei	Regulamento	
Argentina				Sim
Bolívia		Sim		Sim
Brasil	Sim	Sim		
Chile		Sim		
Colômbia	Sim	Sim	Sim	
Costa Rica	Sim			
Equador	Sim	Sim		
Guatemala	Sim			
México		Sim	Sim	
Nicarágua	Sim			
Panamá		Sim		
Paraguai	Sim			
Peru	Sim	Sim	Sim	
República Dominicana		Sim		
Venezuela	Sim			

Fonte: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control/instrumen2.html>

## 5. CONCLUSÕES

Atualmente é difícil imaginar uma estratégia que possibilite o incremento da responsabilização da administração pública à margem do protagonismo da sociedade. Situado assim o problema, e com base em algumas especificações conceituais, nos propusemos analisar primeiro a oferta relevante que existe na América Latina voltada para a institucionalização do controle social sobre a

administração pública. Nossa principal conclusão, após o exame de diversos desenhos institucionais e da identificação de seus nós críticos principais, é que as respostas que sejam oferecidas a respeito de quem, com o quê, como e sobre o que habilitar o controle da sociedade podem comprometer sua eficácia e a própria democracia. Em razão disso, embora a criação de órgãos expressos de controle possa dar legitimação institucional ao princípio de que nenhum organismo público (estatal ou não) deve ser subtraído do escrutínio e debate público, a pretensão de institucionalizar o controle social exige considerar as lições que derivam da prática.

Nossa primeira ênfase pretendeu recair na derivação de algumas de tais lições. Uma, a partir do contraste entre modelos orgânicos de alta, média e baixa formalização, é que a especificação a partir do Estado dos sujeitos, das suas atribuições e dos âmbitos sobre os quais é possível exercer o controle social, pode ser altamente problemática. Quanto mais abertos forem os órgãos, maiores serão as probabilidades de que a própria cidadania constitua-se em sujeito direto do controle sobre a administração pública.

Outra lição, de fundamental importância, é que, quando o controle social se institucionaliza por meio de formas orgânicas que fazem depender seus recursos da eficácia do próprio controle estatal, aquele se torna vulnerável, levando em conta que, se o controle estatal é fraco, o controle social também o será.

Tendo em conta a necessidade de romper esse possível círculo vicioso, assim como superar os diversos desvios evidenciados, a principal ênfase que demos foi à identificação das condições mínimas necessárias para habilitar a cidadania para controlar *ex post* e *ex ante* a administração pública, com relativa independência da eficácia do controle estatal.

Assim colocada a questão, uma condição crucial é a existência de meios de ação não só indiretos, mas também diretos, para tornar possível o controle social sobre a administração pública. Nesse sentido, revelam sua importância como recursos da sociedade o poder de veto por meio da revogação de mandato e destituição de autoridades; os recursos administrativos; as ações de cidadania em defesa de interesses públicos, expressas em recursos judiciais que, paralelamente, possam obrigar as instâncias judiciais a ativar seus próprios mecanismos de controle; e as audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão. Outra condição que não se pode perder de vista é o reconhecimento jurídico do direito à informação sobre os atos administrativos e suas razões, expressa em dois recursos: a exigência da prestação de contas; e, certamente, o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública.

A nosso ver, cada uma dessas condições, e muito especialmente a última, são as que realmente criam o contexto para o escrutínio e a deliberação pública

e tornam possível, caso seja necessária, a pressão social sobre a administração pública, entendendo, por sua vez, que ela não se restringe aos organismos estatais, mas que inclui também as entidades públicas não estatais. A conclusão final, analisando o panorama latino-americano, é de que foi iniciado o caminho de abertura para tais condições. Nesses aspectos está posto, portanto, um desafio crucial para os Estados. Para que tal desafio possa ser enfrentado, a pressão social será fundamental, principalmente se levamos em conta que, tal como destaca Schedler (1999:335), a imposição de restrições sobre o Estado na maioria dos casos é um “jogo de poder” que envolve, portanto, conflitos. Naturalmente, logo existirá outro desafio que recai sobre a sociedade: fazer seus esses recursos e ativá-los toda vez que os interesses públicos estiverem em jogo.

## BIBLIOGRAFIA

ARGENTINA. Secretaria da Função Pública. (1998) “Transparencia y tecnologías de gestión: el caso de Argentina”. In: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas, CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2).

BEHN, Robert D. (1998) “The new Public-Management paradigm and the search for democratic accountability”. Mimeo.

BELL Lemus, Gustavo (1999). Discurso do Vice-Presidente da Colômbia, Gustavo Bell Lemus, no lançamento do Programa Presidencial de Luta contra a Corrupção “De frente al país”. In: “Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción”. Santa Fé de Bogotá, Presidência da República. Mimeo.

BOLÍVIA. Ministério de Desenvolvimento Humano. Secretaria Nacional de Participação Popular. (1996a) *Sujetos de la participación popular*. La Paz, SNPP.

BOLÍVIA. Ministério de Desenvolvimento Humano. Secretaria Nacional de Participação Popular. (1996b) *Manual de instrumentos e procedimientos para el comité de vigilancia*. La Paz, SNPP.

BOLÍVIA. Ministério de Desenvolvimento Humano. Secretaria Nacional de Participação Popular. (1996c) *Comité de vigilancia*. La Paz, SNPP.

BOLÍVIA. Secretaria Nacional de Participação Popular. Dirección Nacional de Fortalecimiento Comunitario. (1997) *Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias e listado de organizaciones funcionales*. La Paz, SNPP.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. (1999) “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, CUNILL GRAU, Nuria (editores), *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getulio Vargas.

CEVALLOS URUETA, Francisco. (1996) “La contraloría social en programas estatales y municipales: propuesta de modelos exitosos”. *Control Gubernamental*, ano 4, nº 8. Toluca.

CHILE. Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo. (1998a) “Acciones para el fortalecimiento de la política gubernamental en materia de transparencia y probidad públicas (período 1994-1997)”. In: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2).

CHILE. Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo. (1998b) Una acción para el fortalecimiento de la probidad. In: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas, CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2).

CLARK, David. (1996) “Open government in Britain: Discourse and Practice”. *Public Money and Management*, vol. 16 nº 1, Oxford.

CUNILL GRAU, Nuria. (1991) “El Programa Nacional de Solidaridad y la participación social: observaciones preliminares”. Caracas, CLAD. Mimeo.

CUNILL GRAU, Nuria. (1995) “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, nº 4, Caracas, CLAD.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD/Revan.

CUNILL GRAU, Nuria (2006) “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?”. In: Francisco Mezones (editor) *Transparencia en la*

*Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad*. Guatemala, Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES - BID.

DAVIS, Glyn. (1996) "Making Sense of Difference? Public Choice, Politicians and Bureaucratic change in America and Australia". In: WELLER Patrick e DAVIS, Glyn (editores), *New Ideas, Better Government*. Brisbane, Centre for Australian Public Sector Management.

DAZA, Victor M. (1998) "Veedurías, de capa caída". *Caja de Herramientas*, Santafé de Bogotá.

DELEON, Linda. (1998) Accountability in a 'Reinvented' Government. *Public Administration*, vol. 76, n° 3, Londres.

DELGADO GUTIÉRREZ, Adriana. (1998) "Participación ciudadana y control político: la experiencia de la Veeduría a la Elección Presidencial en Colombia". *Revista Javeriana*, ano 66 n° 646, Santa Fé de Bogotá.

DUNN, John. (1999) Situating Democratic Political Accountability. In: PRZEWORSKI, Adam, C. STOKES, Susan e MANIN, Bernard (editores) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).

FELDER, Ruth Sara; LÓPEZ, Andrea Magdalena. (1999) "Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados: la experiencia argentina". *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, n° 14. Caracas, CLAD.

GAGNE, R. L. (1996) "Accountability and Public Administration". *Canadian Public Administration*, vol. 39, n° 2. Toronto.

GARCÍA PAVÓN, Georgina. (1992). "La contraloría social en México". *Revista de Administración Pública*, n° 82. México.

GARCÍA PAVÓN, Georgina. (1994) "La contraloría social y el sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía". *Control Gubernamental*, ano 1, n° 4. Toluca.

GATES, Scott; HILL, Jeffrey. (1995) "Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations". *Policy Studies Review*, vol. 14 n° 1-2. Florida.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe. (1997) “Relatoría general proyecto sobre acciones de interés público”. In: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago, Universidad Diego Portales. Escola de Direito.

GREGORY, Robert. (1995) “Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the ‘Public Production Process’”. In: *The State Under Contract*. Jonathan Boston, Bridget Williams Books.

GUZMÁN BOUTIER, Omar. (1998) “Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social”. In: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley. 1994-1997*. La Paz, Bolívia. Vice-Ministério da Participação da Cidadania e Fortalecimento Municipal. VPPFM.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo. (1998) “La lucha contra la corrupción en México”. In: *El Combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. (Documentos Reuniones Internacionales, 2). Caracas, CLAD, 1999.

HILL, Michael, DESI, Gillespie (1996). “Social Control of Civil Service Systems”. In: BEKKE, Hans A. G. M., PERRY, James L., TOONEN, Theo A. J. (editores), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, Indiana University Press (Public Affairs).

JEGOUZO, Yves. (1994) “El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos”. *Documentación Administrativa*, n° 239. Madri.

LEAZES, Francis J., Jr. (1997) “Public Accountability: is it a Private Responsibility?” Newbury Park, *Administration and Society*, vol 29 n° 4.

LÓPEZ, Andrea Magdalena, coord. (1997) *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización*. Buenos Aires: Instituto Nacional da Administração Pública. Direção Nacional de Estudos e Documentação. Direção de Estudos e Investigações. (Serie II. Estado y Sociedade, 30).

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. (1999) “Elections and Representation”. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard, editores, *Democracy, Accountability and Representation*. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). Cambridge, Cambridge University Press.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1995) *Democratic Governance*. Nova York, The Free Press.

MARTIN, John A. (1997) “Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market”. Public Management Service. Mimeo. Paris, OCDE.

MENDOZA CASTELLANOS, José Arnulfo. (1998) *Veeduría ciudadana para el control de la gestión y la inversión pública*. Santa Fé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

MÉXICO. Secretaria da Controladoria Geral da Federação; México. Secretaria de Programação e Orçamento (s.f.). *Lineamientos generales de contraloría social en los Programas de Solidaridad*. México, SECOGEF - SPP.

MÉXICO. Secretaria da Controladoria Geral da Federação. (1989) “La contraloría social en el Programa de Solidaridad”. México, SECOGEF. Mimeo.

MOE, Ronald C. (1994) “The ‘Reinventing Government’ exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences”. *Public Administration Review*, vol 54, nº 2. Washington.

NOZICK, Robert. (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*. Fondo de Cultura Económica (Original 1974). México.

OCDE. (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. OCDE. Paris.

O’CONNELL, Lenahan; BETZ, Michael; SHEPARD, Jon. (1990) “Social Control and legitimacy: the contribution of accountability mechanisms”. In: *Perspectives on social problems*. MILLER, Gale, HOLSTEIN, James A. editores. Greenwich: Jai Press. (Business, Economics and Management).

O’DONNELL, Guillermo. (1997) “Rendición de cuentas horizontal e nuevas poliarquias”. In: *Nueva Sociedad*, nº 152. Caracas.

O’LOUGHLIN, Michael G. (1990) “What is bureaucratic accountability and how can we measure it?” In: *Administration and Society*, vol. 22, nº 3. Newbury Park.

OSORIO, Hugo. (1998) “La información: un derecho individual de bien público”. In: *Contribuciones*, ano 15, nº 2 (58). Buenos Aires.

PICCIOTTO, Roberto. (1998) “Postscript: the institutional dimension of evaluation”. In: *Evaluation and development: the institutional dimension*.

PICCIOTTO, Roberto e DURÁN, Eduardo Wiesner editores. World Bank Series on Evaluation and Development. New Brunswick, Banco Mundial.

POLIDANO, Charles e HULME, David. (1997) “No magic wands: accountability and governance in developing countries”. In: *Regional Development Dialogue*. Nagoya, vol. 18 n° 2.

PORCEL, Abdón e THÉVOZ, Laurent. (1998) “Asignación, ejecución e rendición de cuentas del POA municipal”. In: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolívia. Vice-Ministério da Participação da Cidadania e Fortalecimento Municipal, VPPFM. La Paz.

PRADHAN, Sanjay. (1998) “Democracia y representación”. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 10. Caracas.

PRIOR, David e STEWART John; WALSH, Kieron. (1995) *Citizenchip: rights, community & participation*. London, Pittman Publishing.

PRZEWORSKI, Adam. (1998) “Democracia y representación”. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas N° 10.

QUIRK, Barry. (1997) “Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers”. In: *Public Administration*. vol. 75, n° 3. Londres.

RANSON, Stewart; STEWART, John D. (1994) *Management for the public domain: enabling the learning society*. Nova York, St. Martin's Press.

REDE de Universidades para o Acompanhamento e Monitoramento da Rede de Solidariedade Social (Colômbia). (1996) “Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social”. Santa Fé de Bogotá, REUNIRSE. Mimeo.

REDE de Universidades para o Acompanhamento e Monitoramento da Rede de Solidariedade Social (Colômbia); RESTREPO, Botero, DARÍO, Indalecio, MEJÍA, María Isabel e ACEVEDO, Beatriz (1998). “Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social durante 1997”. Santa Fé de Bogotá, REUNIRSE. Mimeo.

REDE de Universidades para o Acompanhamento e Monitoramento da Rede de Solidariedade Social (Colômbia); Universidade dos Andes. Centro Interdisciplinar de Estudos Regionais (Colômbia). (1999) “Evaluación y perspectivas de la Red de Solidaridad Social”. Santa Fé de Bogotá, REUNIRSE; UNIANDES. CIDER. Mimeo.

RICHARDS, Sue. (1994) “El paradigma del cliente en la gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1. Madri.

ROJAS ORTUSTE, Gonzalo; THÉVOZ, Laurent. (1998) “Presentación general”. In: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolívia. Vice-Ministério de Participação da Cidadania e Fortalecimento Municipal. La Paz, VPPFM.

SÁNCHEZ FLORES, Alfredo. (1995) “La contraloría social como órgano de control auxiliar en los fondos de inversión estatal”. *Control Gubernamental*, Año 3 NI 6. Toluca.

SCHEDLER, Andreas. (1999) “Conceptualizing Accountability”. In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (editores). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

SCHMITTER, Philippe C. (1999). “The Limits of Horizontal Accountability”. In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER e Marc F. (editores). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

SHAH, Anwar (1998). “Fostering fiscally responsive and accountable governance: lessons from decentralization”. In: *Evaluation and development: the institutional dimension*. PICCIOTTO, Roberto e DURÁN, Eduardo Wiesner (editores). World Bank Series on Evaluation and Development. New Brunswick, Banco Mundial.

SMULOWITZ, Catalina. (1997) “Ciudadanos, derecho y política”. In: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. MORALES, Felipe González, Santiago, Universidade Diego Portales. Escola de Direito.

STEWART, John. (1996) “Innovation in Democratic Practice in Local Government”. Bristol, *Policy and Politics*, vol. 24, nº 1.

URIOSTE, Miguel e BALDOMAR, Luis. (1996) “Ley de Participación Popular: seguimiento crítico”. In: *Participación popular: avances y obstáculos*. ROJAS ORTUSTE, Gonzalo, ed. La Paz, Secretaria Nacional de Participação Popular. Unidade de Investigaçao e Análise.

VÁSQUEZ NAVA, María Elena. (1991) “El Estado moderno-contraloría social: interacciones entre sociedad civil y gobierno”. In: *Memoria [del] II Seminario Internacional [de] Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP.

VEEDURÍA Delegada de Participación y Programas Especiales (Colômbia). (1995) “Proyección de las veedurías ciudadanas en el contexto de la ciudad educativa”. Santa Fé de Bogotá. *Revista Misión Local*, ano 4, nº 6.

VELÁSQUEZ CARRILLO, Fabio Enrique. (1999) “A observatoria cidadã na Colombia: em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil”. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, CUNILL GRAU, Nuria (editores). *O público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getulio Vargas.

# A RESPONSABILIZAÇÃO MÚLTIPLA.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### Conselho Científico do CLAD

O balanço geral da experiência latino-americana aponta para uma dupla conclusão: de um lado, avançou-se significativamente em comparação ao passado, por meio da criação de novas medidas em prol da responsabilização na administração pública, mas, de outro, os mecanismos de *accountability* não se desenvolveram na mesma medida, além de haver várias questões não resolvidas em cada um deles e na maneira como se relacionam. As transformações efetuadas na década de 1990 constituem passos fundamentais, porém a responsabilização na administração pública manifesta-se ainda de forma dispersa e desarticulada. Portanto, é preciso estabelecer um lugar próprio e destacado para o tema da responsabilização na agenda política da América Latina, a fim de pensá-lo, e planejar a sua implementação de forma global e integrada.

Vale a pena resumir, rapidamente, quais foram os principais avanços detectados e os obstáculos ainda existentes. No capítulo sobre a responsabilização por meio dos controles clássicos, Groisman & Lerner (2000) ressaltam, primeiramente, a necessidade de contar com tais instrumentos mesmo com a mudança de paradigma na administração pública, pois sua função de garantir a probidade e a universalidade dos atos governamentais é imprescindível. O controle da corrupção e o funcionamento de determinadas áreas, como defesa, seguridade e administração da justiça dependem dos controles clássicos, que não podem ser, neste caso, substituídos, com o risco de afetar o processo global de responsabilização dos governantes.

Como avanço principal dos países latino-americanos, destaca-se a reforma nos sistemas de controle interno ligados à administração financeira, resultando em maior transparência de informação e gerando um círculo virtuoso entre as necessidades de ajuste fiscal do Estado e a responsabilização da administração pública perante a sociedade.

A tentativa de dar maior autonomia aos órgãos de controle procedimental na América Latina, contudo, tem sido emperrada por três importantes fatores. O primeiro é o excessivo formalismo do direito administrativo, de inspiração ibérica, que tem mantido a validade de um famoso ditado da região: “Se acata pero

no se cumple” (Groisman & Lerner: 2000:23). O crescimento do número de normas, em suma, caminha *pari passu* à reiteração da ineficácia do sistema<sup>1</sup>. Outro obstáculo é a frágil ou escassa independência dos controladores em diversos países, como fica ilustrado pelo caso colombiano — e poderia ser igualmente ilustrado pelo caso chileno.

Finalmente, os autores citados explicam determinados fracassos na responsabilização com base nos controles clássicos, apelando ao *dictum* de Michel Crozier (1979): “Não se muda a sociedade por decreto”. Em outras palavras, é preciso ir além da modificação das regras do jogo, procurando modificar também a cultura política que dá a base de sustentação tanto ao comportamento de políticos e administradores como à própria sociedade.

Resumidamente, como foi destacado no respectivo capítulo: para que os controles clássicos contribuam para a responsabilização na administração pública não bastam as modificações internas dos órgãos respectivos. É necessário, além disso, transformar o modelo e o estilo de gestão na administração pública, entre outros, orientando-os para uma maior flexibilidade, para a descentralização, a individualização das responsabilidades e a aplicação de princípios éticos na gestão pública. Por outro lado, é necessário incorporar instâncias de participação de organizações não-governamentais, meios de informação e partidos políticos nos processos de controle. As experiências mostram que, embora tenham sido dados passos significativos nesse sentido, ainda há importantes tarefas a serem cumpridas. No entanto, muitas vezes não é tão importante a perfeição dos sistemas de controle clássico, como o exercício efetivo dos instrumentos existentes.

Embora este livro tenha procurado priorizar a análise da questão da *accountability* pelo viés institucionalista, tem-se como suposto que a responsabilização da administração pública será mais exitosa quanto mais a população adotar o comportamento baseado na participação e na cobrança — nos termos de Vicent Ostrom, *the culture of inquiry*. Os controles externos clássicos, como os tribunais de contas e o Poder Judiciário, têm suas normas e/ou práticas transformadas quanto maior for a mobilização da opinião pública a favor de sua atuação.

O caso do controle parlamentar apresenta importantes rompimentos com o passado. O processo de democratização da região, somado ao da descentralização

<sup>1</sup> Groisman & Lerner (2000) mostram como o formalismo que caracteriza, em linhas gerais, os controles clássicos na América Latina pode redundar numa situação em que há “uma desproporção entre o custo administrativo dos processos e seu objetivo, o que pode ser denominado ‘deseconomia do controle’”.

e ao do fortalecimento de diversos movimentos sociais, tem levado à busca de uma fiscalização parlamentar mais efetiva, exatamente numa região marcada pelo autoritarismo e hipertrofia do Poder Executivo. Fátima Anastasia relata, por exemplo, a instauração e/ou reforço de instrumentos de consulta popular, particularmente no Brasil e na Argentina. Outra novidade é a criação do Defensor do Povo na Bolívia, vinculado às câmaras legislativas, para as quais as autoridades são obrigadas a prestar contas, constituindo novidade alvissareira, sobretudo num país marcado por uma tradição de rupturas institucionais. Ainda nesta linha, a experiência argentina contém um instrumento institucional original: o Auditor Geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de integrantes no Congresso Nacional. Desta forma, pode-se garantir à oposição um espaço central no controle e na fiscalização dos governantes.

Um último exemplo de mudanças é o fornecido pelo processo político brasileiro recente, com a convocação e montagem de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), a realização de audiências públicas e o aumento do número de sabinas de importantes políticos ou funcionários do alto escalão — embora neste último ponto não haja uma grande efetividade no controle parlamentar, sendo um instrumento mais formal do que real. Segundo a autora, a consolidação destes mecanismos dependerá, entre os principais fatores, da disseminação da informação e da maior vocalização das demandas dos cidadãos perante seus representantes no Poder Legislativo.

De fato, Fátima Anastasia sublinha que a capacidade das legislaturas de controlar os atos e as omissões dos governantes aumenta com a dispersão dos poderes de fixar agendas e de veto, assim como dos recursos de informação entre os atores. Vale dizer que a responsabilização pelo controle parlamentar se enfraquece quando existe uma concentração de poderes no Executivo. A autora destaca como principal obstáculo ao controle parlamentar a concentração de forte poder de agenda e de veto nas mãos dos presidentes latino-americanos. Dos quatro casos estudados, o chileno é o que mais evidencia esta situação, ao passo que o Executivo boliviano aparece como o mais limitado na capacidade de controle da agenda pública e em exercer o direito de veto às iniciativas legislativas. As experiências brasileira e argentina, especialmente no que se refere ao poder de decreto, também evidenciam o poderio presidencial.

O fortalecimento da responsabilização pelo controle parlamentar na América Latina vai depender, portanto, da modificação da correlação de forças institucionais entre o Executivo e o Legislativo. Para tanto, serão necessárias importantes modificações no sistema político, tanto no plano interno da relação entre os poderes como na criação de mecanismos que melhorem o processo de representação, tais como mudanças nas regras do processo político-eleitoral

e a construção de instrumentos institucionais que garantam à oposição o adequado cumprimento de seu papel, inclusive, eventualmente, de agentes alternativos dos cidadãos.

A responsabilização pelo controle social é outra peça-chave no sistema de *accountability*. Ela permite a fiscalização da administração pública e dos governantes no interregno eleitoral e, ainda, constitui-se como mecanismo a partir do qual a elaboração e a implementação das políticas públicas são debatidas. Desta forma, a responsabilização pelo controle social não se dá apenas *ex post* — como na avaliação dos usuários sobre determinados serviços públicos — se não também *ex ante*, pela participação dos cidadãos em agências ou fóruns públicos nos quais se discutem as medidas que devem ser tomadas em uma área específica ou em relação ao conjunto do programa governamental, como nas experiências de orçamento participativo desenvolvidas em municípios brasileiros.

A importância da responsabilização pelo controle social torna-se ainda maior na medida em que o Estado, como bem aponta Oscar Oszlak (1997), só pode sair de sua atual crise se obtiver uma relegitimação política e social. Por esta razão, quanto mais os cidadãos forem incorporados ao debate público e à participação social, mais o setor público poderá aumentar sua capacidade de ação, ao contrário do que propugnam os setores neoconservadores, cujo programa de reformas regularmente se choca com a teoria democrática (Kuttner, 1996).

Admitir a relevância da responsabilização por controle social, no entanto, não elimina os problemas de implementação dessa forma de *accountability*. Nuria Cunill Grau mostra o quão problemático é o conceito de participação da sociedade. Afinal, quem é a “sociedade” que deve controlar, fiscalizar e discutir as metas governamentais? São os usuários/consumidores dos serviços públicos? São as organizações da sociedade civil com maior capacidade de pressionar o poder público? É o cidadão como ser individual, em defesa de seus interesses perante o Estado? Em qual esfera deve se dar o controle social e como deve ser exercido? A pertinência de tais perguntas demonstra a complexidade do tema, sobretudo quando está em jogo a necessidade da construção da cidadania e, portanto, do fortalecimento da democracia.

A resposta dada por Cunill Grau é precisa e pode ser assim resumida: qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função do interesse público — e segundo regras públicas — pode exercer o controle social, sempre em condições de autonomia perante o poder público; a responsabilização é estabelecida, neste caso, sobre os resultados das políticas e/ou no momento da formação dos programas governamentais; sua realização se dá por mecanismos institucionais diretos — poder de veto, deliberação pública etc. — e indiretos,

como ações judiciais que ativem os órgãos controladores; e, por fim, a responsabilização pelo controle social pode ser utilizada na cobrança do núcleo estratégico da administração pública e das organizações — estatais ou não — que prestam serviços públicos.

Constatou-se ainda nessa obra, o surgimento de novas experiências baseadas na responsabilização pelo controle social na América Latina, sobretudo no plano subnacional. Formas de controlar a lisura do processo eleitoral, como a “Veeduría Ciudadana” na Colômbia e o “Poder Ciudadano” na Argentina, têm se destacado. No caso do “Poder Ciudadano”, sua atuação ampliou-se de modo que hoje ela orienta-se também para a fiscalização permanente das atividades governamentais. Há ainda organizações que ativam a participação local de cobrança, como os “Comités de Vigilancia” na Bolívia, e outras que controlam socialmente a aplicação de recursos em determinadas políticas públicas, tal qual a “Controladuría Social”, no México, cuja função precípua é supervisionar os gastos do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), denunciando possíveis irregularidades aos órgãos de controle da administração pública.

Levando tais exemplos em consideração e proposto o problema como de habilitação da cidadania para que possa exercer, enquanto direito, um controle direto sobre a administração pública, Cunill Grau propõe focalizar a atenção no que supõe serem duas de suas condições básicas. Uma, a disponibilidade de recursos diretos, além de indiretos, para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública com relativa independência da eficácia do controle estatal. Outra, a disponibilidade de oportunidades de escrutínio e deliberação públicas. A primeira remete à instituição do direito à remoção de autoridades não eleitas (além da revogação do mandato de autoridades eleitas); à disponibilidade de recursos administrativos; e à existência de ações expressas em recursos judiciais que, paralelamente, possam obrigar à ativação dos mecanismos de controle estatal toda vez que exista lesão aos interesses públicos. A segunda condição que é ainda mais básica remete ao estabelecimento de fóruns públicos e, principalmente, à instituição do direito à informação enquanto liberdade-capacidade, de modo a tornar possível o escrutínio e a deliberação pública sobre as ações e decisões tanto passadas como futuras da administração pública.

Considerando-se que tais condições do controle social são muito incipientes na América Latina, no livro destaca-se o fato de que, mais que incentivos estatais para a criação de formas orgânicas de controle social, se requerem ações positivas que transcendam as de caráter meramente administrativo. De fato, pressupõem um sustento legal para assegurar a exigibilidade do direito ao controle

social. São, de resto, políticas, já que envolvem mudanças que afetam o equilíbrio de poder, não só entre o Estado e a sociedade, mas dentro desta mesma. Uma premissa básica, nesse sentido, é que o controle social deve ser exercido tanto por organizações sociais especializadas e por intermédio dos meios de comunicação, como pelos cidadãos comuns, independentemente de disporem ou não de capacidade de organização ou de mobilização social. Mais ainda sabendo que a grande desigualdade social — de renda e de escolaridade — predominante na região acarreta enormes problemas para o sucesso pleno da responsabilização pelo controle social, pois tal fator sócio-econômico, embora não seja um impedimento absoluto, dificulta certamente a organização da ação coletiva da maioria da população.

Em qualquer caso, não escapa à análise o fato de que o controle por parte do cidadão se vê também afetado pelo grande peso que têm os grupos de alta renda nos processos de formação de opinião e na própria dinâmica da tomada de decisões, peso que resulta não só de sua “maior educação” (ou de sua capacidade para contratar equipes de consultores altamente qualificados), mas de uma razão mais elementar: em política, como em economia, *money talks*. Em outras palavras, existe uma das linguagens de controle político que é “o poder do dinheiro”, e a essa linguagem alguns grupos e setores têm mais acesso que outros e, portanto, maior peso e participação na política. Isso remete a temas como o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, mas também ao papel desempenhado pela riqueza como fonte de prestígio social e — de ambos — como fonte de poder.

A despeito de tais problemas, uma nova trilha vem sendo construída nos países latino-americanos com a adoção, cada vez maior, de mecanismos de responsabilização pelo controle social, indo além das formas clássicas de fiscalização governamental.

Nesta nova trilha também estão as formas de responsabilização baseadas no desempenho, vinculadas à nova gestão pública. A primeira delas é a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública. Seu objetivo é orientar a atuação governamental predominantemente por resultados e não por normas e procedimentos burocráticos, a fim de aumentar a eficiência e a efetividade do setor público. Essa concepção, entretanto, ultrapassa a órbita administrativista, tendo como foco principal o aumento do bem estar e do poder de vocalização das demandas dos cidadãos.

Várias iniciativas em direção a um modelo gerencial ou pós-burocrático foram tomadas nos últimos anos do século XX na América Latina. Entretanto, num primeiro momento, no fim da década de 1980, o foco das reformas administrativas concentrou-se demasiadamente no aspecto econômico. Os anos de

1990 iniciaram uma nova fase, em que as nações latino-americanas procuraram compatibilizar a melhoria do desempenho com a questão da responsabilização na administração pública, embora constata-se diferenças de ritmo e de profundidade nos diversos casos.

Importantes inovações baseadas na lógica gerencial dos resultados e que, de um modo ou de outro reforçaram a responsabilização na administração pública, podem ser visualizadas nas seguintes experiências descritas no capítulo elaborado por Mario Mora Quirós:

- a) A criação de indicadores de gestão atrelados ao orçamento, presente no caso chileno. A grande novidade foi transformar a peça orçamentária de fato em um instrumento de gestão, integrando a programação, a execução e a avaliação das políticas, a partir de metas estabelecidas pelo Comitê Interministerial da Gestão Pública e as quais, ressalte-se, são publicizadas à sociedade. Deste modo, a eficiência gerencial acopla-se à preocupação com a responsabilização dos atos governamentais.
- b) A introdução da avaliação de políticas públicas na área social na Argentina, por meio do Sistema de Informação Social, Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais (Siempre). Com este programa, procurou-se incorporar, ao mesmo tempo, os critérios de economia, eficiência e efetividade na gestão pública, buscando também, no campo das políticas sociais, tornar mais efetiva a luta pela equidade e superação da pobreza, utilizando-se de um método que permite o acompanhamento das políticas pela sociedade (Quirós, 2000:26). Como ressalta Mario Mora Quirós, o mais importante desta experiência é exatamente sua realização na área social, a que mais precisa melhorar o desempenho e, paradoxalmente, aquela em que tem havido uma gama enorme de resistências contra os métodos da nova gestão pública.
- c) As reformas gerenciais implementadas no governo federal brasileiro pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). As principais medidas adotadas foram a sensibilização da burocracia para os temas da nova gestão pública, em especial a descentralização funcional e a administração voltada ao cidadão; o Programa de Qualidade, que procurou reordenar a atuação dos ministérios dos procedimentos para os resultados; a flexibilização, inclusive constitucional da administração de pessoal, a fim de premiar o desempenho e incentivar o funcionalismo a mudar de comportamento, então diagnosticado como auto-orientado e pouco permeável às demandas da população; e o fortalecimento do sistema de informações, tornando-o também mais acessível à sociedade.

d) A vinculação do sistema de avaliação com a participação social, na Colômbia, por meio do *Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública* (Sinergia). O interessante, neste caso, é a tentativa de juntar duas formas de responsabilização normalmente vistas como excludentes na região. Isto porque a responsabilização pela lógica dos resultados vem sendo interpretada por alguns grupos políticos apenas como uma forma de aumentar a eficiência estatal, descolada da necessária articulação e fiscalização da sociedade; enquanto os defensores do controle social têm se orientado, em diversas situações, por um viés participacionista centrado no conteúdo e com pouca ênfase nos instrumentos viabilizadores da política. O propósito desse programa colombiano de romper com o descolamento entre essas duas formas de responsabilização é uma lição importante para pensar em um sistema integrado de *accountability* para a América Latina.

Tais políticas inovaram, portanto, não somente ao introduzir mecanismos de avaliação de desempenho, mas sobretudo por redefini-los a partir da preocupação com o aumento da responsabilização do poder público. Para operar tal mudança, não basta adotar medidas a favor da lógica dos resultados. É preciso modernizar os sistemas orçamentários e a administração financeira do Estado, de forma a garantir um processo de alocação de recursos que seja consistente com o novo modelo de gestão por resultados. De fato, tal como se destaca no livro, a responsabilização pelos resultados enfrenta sérias limitações nos países que continuam presos a sistemas orçamentários rígidos e que não refletem uma clara articulação entre políticas e programas, assim como onde os órgãos executores não dispõem de liberdade para administrar os recursos alocados de acordo com as necessidades dos programas e do contexto em que são executados. Por sua vez, estas medidas têm um efeito limitado se paralelamente não se consegue fazer com que os incentivos individuais e institucionais fiquem vinculados à eficiência, à produtividade, à satisfação dos usuários e à economia pública.

Outro obstáculo está na visão tecnocrática que predomina em boa parte das elites políticas e burocráticas da América Latina. O sucesso da administração por resultados vai depender da criação de instrumentos para que os cidadãos se informem e cobrem o cumprimento das metas governamentais. Qualquer mensuração de desempenho que ignore este fato, tende a conceber os resultados governamentais como inteligíveis somente para os técnicos, levando, ao fim e ao cabo, a um distanciamento entre o Estado e a sociedade. E é o que vem, entre outros fatores, contribuindo decisivamente para que as ações estatais diminuam a sua efetividade. Logo, o alcance das políticas voltadas à melhoria do desempenho está intimamente ligado ao reforço da *accountability*, ao contrário do que

muitos dos reformadores da área econômica têm defendido para a nossa região.

Mario Mora Quirós ressalta ainda, em seu capítulo, que não bastam reformas legais para alterar o paradigma administrativo, algo que é igualmente verdadeiro para as outras formas de responsabilização. A sensibilização e a capacitação do corpo de funcionários para o novo modelo, de um lado, e a criação de canais de atuação da sociedade na fiscalização das metas governamentais, de outro, são ações que devem ocorrer paralelamente à reconstrução das regras institucionais.

Os obstáculos à transformação da gestão pública em termos de desempenho e democratização ficam mais nítidos quando a análise debruça-se sobre instrumentos que são tratados de forma preconceituosa e/ou não conseguem ser instalados em sua forma mais autêntica. A responsabilização pela competição administrada é o seu melhor exemplo.

Neste caso, as críticas e resistências partem do pressuposto de que a competição administrada significa a introdução da lógica pura de mercado na prestação e no funcionamento dos serviços públicos. Com base na experiência internacional, em especial acompanhando o debate e a prática administrativa no mundo anglo-saxão, constatou-se, primeiramente, que a competição administrada é direcionada em última análise pelas autoridades administrativas do Estado, sendo a concorrência entre os órgãos públicos ou entre os provedores um meio e não um fim em si mesmo. Ademais, a competição administrada não tem no preço seu principal instrumento — e sim na comparação de custos e da qualidade das organizações que estão competindo —, e tampouco o lucro é o seu objetivo, tal qual ocorre nas empresas em disputa no mercado.

A literatura atual, aliás, considera a competição administrada uma forma híbrida de gestão e de responsabilização (cf., por exemplo, Exworthy, Powell & Mohan, 1999). Isso porque obedece, mesmo que de maneira diferenciada, a três princípios orientadores: o da autoridade político-administrativa, que estipula as metas, controla e avalia o desempenho final; o do quase mercado (mecanismo competitivo), toda vez que se simula uma situação de concorrência para estimular o melhor desempenho e a capacidade de resposta dos provedores à população; e, por fim, o da participação dos usuários dos serviços públicos na cobrança dos resultados (*voice*) e na possibilidade de escolher o prestador de serviço público que mais se destaque num leque de opções (*exit*).

O paradoxo do preconceito quanto à competição administrada é que tal mecanismo baseia-se na pluralização da oferta dos serviços públicos, abrindo as portas para que entes públicos não-estatais também sejam provedores das políticas. A possibilidade do Terceiro Setor ou da comunidade assumirem a execução final, além de participarem da discussão da formulação geral das políticas,

constitui um dos principais pontos do discurso progressista de reforma do Estado na região e no mundo. Autores como Mitzemberg (1996), Bresser-Pereira & Cunill Grau (1999), Rose-Ackerman (1996), entre outros, arrolaram argumentos convincentes quanto às vantagens das organizações públicas não-estatais na prestação dos serviços públicos, tanto em termos de produção de políticas como na capacidade de aumentar a responsabilização na administração pública. O fato é que a introdução da competição administrada parte do mesmo diagnóstico da falência do modelo burocrático tradicional e pode, ainda, elevar o grau de participação social na administração pública, acrescentando-lhe um aspecto fundamental: com a competição administrada, aumenta a capacidade regulatória do Estado sobre os entes públicos não-estatais, evitando o favoritismo a determinadas ONGs — este novo “clientelismo de esquerda” — e mensurando mais claramente quem deve ou não receber a concessão pelos serviços. Além do mais, o modelo competitivo tem sido implementado sem que se retire a autonomia gerencial destes organismos, atacando assim os possíveis problemas deste novo paradigma, mas não atingindo uma das suas principais qualidades.

Obviamente, o modelo de responsabilização pela competição administrada também tem apresentado problemas em sua implementação nos países desenvolvidos. Por vezes, a competição não tem levado suficientemente em conta a questão da equidade, que é essencial para os destinos da reforma do Estado na América Latina. É bem verdade que em suas novas aplicações a competição administrada vem procurando responder a tal questão, porém o aviso deve permanecer para que não criemos uma gestão que separe radicalmente os objetivos de eficiência e qualidade da busca pela maior igualdade social, meta primeira de qualquer governo, especialmente, insistimos, em nossa região.

A viabilidade da competição administrada depende ainda da capacidade institucional do aparelho estatal. Desse modo, a sua introdução no setor público deve ser feita em situações nas quais o Poder Público tenha funcionários qualificados para a avaliação e regulação, além da criação ou reforço dos órgãos públicos incumbidos da tarefa de supervisionar a concorrência, interna ou externa, na provisão dos serviços públicos. Repete-se, neste caso, uma máxima presente em todas as formas de responsabilização na administração pública: sem um Estado efetivo, não há como implementar mecanismos de *accountability*.

A experiência na utilização de formas de competição administrada na América Latina, ainda que muito precárias, revela três grandes obstáculos. Primeiro, o sentimento anticompetitivo presente na elite política e administrativa da região. Para muitos setores da esquerda, competição é sinônimo de neoliberalismo, o que tem reforçado o burocratismo de suas ações em muitos países, exatamente quando o antigo modelo administrativo já não dá conta —

se é que algum dia respondeu satisfatoriamente — das questões que o Estado precisa urgentemente responder. Para a direita, inclusive a autodenominada neoliberal, a competição tem sido adotada como um valor instrumental oportunista. A privatização latino-americana, por exemplo, geralmente não se sucedeu com uma maior concorrência entre as empresas — ao contrário, em muitos casos foram criadas situações de monopólio privado. Neste sentido, a introdução efetiva da competição administrada seria uma revolução na nossa tradição administrativa.

O segundo obstáculo é a baixa profissionalização de boa parte da burocracia latino-americana. Neste caso, o temor é justo e necessário, contudo, não se pode esperar que se institua primeiro a burocracia de mérito, para depois, sim, pensar na utilização de mecanismos baseados na responsabilização pelo desempenho. O desafio da região é tão grande, no que se refere ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e, por conseguinte, à criação de um Estado efetivo, que não se pode adotar uma perspectiva evolucionista e seqüencial, de resto não seguida historicamente nem pelos países desenvolvidos (CLAD, 1998:11). O temor — justo, é bem verdade — de um aumento da corrupção com a introdução da competição administrada e de outros mecanismos da administração por resultados não pode constituir-se num empecilho à busca de maior eficiência, sobretudo quando o Estado sofre restrições fiscais. Como argumentado no capítulo sobre competição administrada: “A postura mais pertinente é melhorar a qualidade técnica do governo ao mesmo tempo em que se deve instituir mecanismos para controlá-lo segundo sua performance. Caso contrário, sempre colocar-se-á a probidade, a eficácia e a equidade como inimigas da eficiência, da efetividade e da competitividade. A criação de um abismo entre estes valores pode redundar numa enorme miopia dos reformadores e atores da sociedade civil”.

Por fim, o êxito da competição administrada relaciona-se, fortemente, com a criação de mecanismos de controle social. Neste sentido, o maior perigo a esta forma de responsabilização é o clientelismo ainda vigente em grande parte dos países latino-americanos, em particular no nível subnacional. O caso do sistema de saúde da cidade de São Paulo — o PAS — demonstra cabalmente esta situação. O fracasso da competição administrada ocorreu porque a pluralização da oferta respondeu, na verdade, à distribuição política dos equipamentos sociais que, em sua maioria, passaram a ser controlados pelos vereadores, de modo a garantir o apoio do Parlamento municipal ao prefeito paulistano. Não é possível haver concorrência neste modelo, pois seus critérios de montagem resultaram num monopólio regionalizado da provisão dos serviços, criando-se feudos políticos. Deste novo tipo de monopólio nasceu uma situação de

forte corrupção. Uma competição efetiva poderia ter sinalizado aos usuários o que estava sendo feito com o dinheiro público, enquanto a pluralização clientelista serviu, por outro lado, para repassar ao domínio privado o que deveria ser de responsabilidade pública, reduzindo a *accountability* desta política.

Do estudo da experiência do sistema de saúde paulistano podemos chegar a duas conclusões. A primeira é que só pode haver responsabilização pela competição administrada, ou mesmo qualquer outra forma de responsabilização, se o poder público for republicanizado, em vez de se reger sob o signo do patrimonialismo e do clientelismo. Sem dúvida alguma, estes são “inimigos” históricos da administração pública latino-americana, dos quais não nos livramos ainda por completo. A solução para isso — e neste ponto está a segunda conclusão — passa não pela introdução e/ou manutenção do antigo modelo burocrático, mas, sim, por uma grande reforma política, capaz de recriar as bases de legitimidade do Estado. Entre as medidas importantes neste sentido, estão o aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno e externo, a transformação das relações entre o Legislativo e o Executivo, sobretudo no plano local, a mudança nos sistemas eleitoral e partidário e a criação de mecanismos mais efetivos de fiscalização e participação popular na gestão pública. Neste ponto, observa-se que a mudança do paradigma da administração pública é essencialmente política e que todas as formas de responsabilização devem estar politicamente integradas para o melhor desempenho de cada uma delas.

Diante do balanço dos resultados obtidos por cada uma das cinco formas de responsabilização na América Latina, cabe ressaltar os aspectos comuns que devem ser retomados para uma análise mais geral e integrada desta questão na região.

Primeiro, todas as formas de responsabilização devem ser discutidas como parte da reforma do Estado, tal como já foi argumentado na introdução desse livro. Nesse sentido, é importante destacar os seguintes aspectos:

- a) É necessário vincular o objetivo de aumentar a eficiência e a efetividade governamentais com o crescimento da permeabilidade social do aparelho estatal. Antes de ser uma palavra de ordem, isto foi verificado em todos os estudos sobre as formas de responsabilização. Não se pode dividir os mecanismos de *accountability* entre aqueles que respondem às demandas políticas do sistema representativo ou da sociedade e os que estão ligados à questão do desempenho. O artificialismo desta divisão está no fato de que todas devem, ao mesmo tempo, procurar aumentar a efetividade do Estado, e dela dependem, como também precisam estabelecer canais ou meios de controle das ações governamentais. A tensão que pode ocorrer — como foi verificado nos estudos empíricos — entre a busca da melhor performance e a democratização do Poder Público somente pode ser combatida caso não se

criem dicotomias entre as formas de responsabilização, e sim maneiras de integrá-las numa visão sistêmica.

- b) A modificação do antigo modelo administrativo passa não apenas pela introdução de novos instrumentos técnicos, mas também, e fundamentalmente, pela redefinição e reforço do papel da responsabilização da administração pública nos países latino-americanos. Deste modo, a reforma administrativa é vista como essencialmente política. Isto é, a criação de um novo aparato estatal, mais eficiente e efetivo, tem de ser feita ao mesmo tempo em que o controle público seja melhorado. Trata-se, neste caso, da questão já enunciada por Adam Przeworski, e citada na introdução desse livro, e que vale a pena repetir: “ [é preciso criar] um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir ao governo que governe e aos governados que controlem o governo”.

É importante destacar que, na América Latina, estas reformas não se dão no contexto de democracias consolidadas, mas que, ao contrário, coincidem com processos incipientes de construção democrática. Em alguns casos, inclusive, as reformas acontecem em meio a processos de reversão democrática e franco enfraquecimento da institucionalidade. Por isso, os processos de reforma do Estado têm que levar em conta, de maneira explícita, a necessidade de funcionar no contexto político existente e — mais ainda — a necessidade de contribuir para essa (re)construção da democracia que as sociedades latino-americanas demandam e merecem.

Além disso, a manutenção do modelo tradicional de burocracia é um empecilho à introdução dos mecanismos de responsabilização, tal como visto nos estudos empíricos. No caso da responsabilização por controles clássicos, por exemplo, o excesso de regulamentação, típico da burocracia latino-americana, é um obstáculo à efetivação desta forma de *accountability*, tornando-a mais formal do que real. No caso dos mecanismos de responsabilização vinculados ao desempenho, a manutenção de um modelo ancorado no controle *a priori* das normas e procedimentos pode impedir o controle com base em metas ou na competição.

Por fim, a reforma administrativa é fundamental para recuperar a efetividade da ação governamental, fortalecer as capacidades institucionais do Estado e melhorar a qualidade do corpo burocrático. Sem estes requisitos, as formas de responsabilização não conseguirão obter êxito. Pode-se tomar alguns pontos como base a esta argumentação. No que se refere à competição administrada, é preciso que o aparelho estatal latino-americano tenha capacidade regulatória para implementá-la — aspecto, aliás, ainda pouco desenvolvido pe-

los governos da região. No controle social, por seu turno, os canais de participação só podem ser bem-sucedidos se o sistema de informação governamental funcionar adequadamente. Já a introdução da lógica dos resultados dependerá de funcionários qualificados para executar atividades de criação de índices e avaliação de desempenho.

c) O sucesso da responsabilização estará também vinculado ao seu papel nas transformações que estão ocorrendo na relação entre o Estado e o mercado. Assim, os mecanismos de controle clássico, em especial os judiciais, são importantes para garantir a lisura dos processos de privatização. Pelo controle parlamentar passam os processos de concessão de serviços públicos, por exemplo, de modo que eles são importantes, neste caso, na responsabilização do Executivo. É igualmente fundamental a ativação dos canais de participação dos usuários dos serviços repassados à iniciativa privada ou mesmo a entes públicos não-estatais.

É preciso considerar ainda a utilização dos instrumentos de responsabilização baseados na lógica do desempenho e na redefinição das relações entre o Estado e o mercado. Isto se dá, sobretudo, pelo aumento da eficiência do aparelho estatal e, desse modo, permitindo que ele possa atuar mais firmemente na regulação da economia. Este aspecto é extremamente importante no caso latino-americano, já que vários dos países da região praticaram um forte processo de liberalização comercial e privatização sem que houvesse uma tradição regulatória (Oszlak e Felder, 1998).

d) A ampliação do conceito de público é outro aspecto essencial da reforma do Estado. Neste caso, as responsabilizações pelo controle social e pela competição administrada têm importante papel. A primeira, por incetivar o posicionamento autônomo dos grupos e das organizações sociais, como as do Terceiro Setor, de controle, fiscalização e atuação na discussão das políticas públicas, permitindo maior permeabilidade dos governos às demandas sociais. Em última instância, porque facilita a recuperação das funções de crítica e controle da sociedade sobre o Estado e seu aparato — sentido primeiro do público —, tarefa que não pode ser descuidada dada a crescente perda de legitimidade do Estado.

A pluralização da oferta de serviços públicos realizada pela responsabilização pela competição administrada viabiliza a gestão dos equipamentos sociais por entes públicos não-estatais. Desse modo, dois novos aspectos ampliam o conceito de público: os consumidores/usuários dos serviços podem controlá-los diretamente na ponta do sistema administrativo, algo inovador em se tratando de responsabilização; e a comunidade ou entidades do Terceiro Setor, ao assumirem a execução de determinadas políticas, podem aumentar a co-respon-

sabilidade da sociedade com os programas governamentais. Porém, neste último caso, é preciso considerar: a responsabilidade última das políticas continua sendo do Estado; caso contrário, aquilo que seria uma forma de relegitimação social do governo pode transformar-se numa privatização do espaço público ou no seu abandono, perdendo o aparelho estatal a sua capacidade de interferir na distribuição dos recursos produzidos pela sociedade. Se isto ocorrer, a desigualdade social e o poder das elites tendem a elevar-se nos países latino-americanos.

e) Finalmente, cabe refletir sobre quais são as condições que podem viabilizar — ou não — a vinculação entre a reforma do Estado e o fortalecimento da responsabilização na administração pública na América Latina. Primeiro, como destacado nos capítulos elaborados por Quirós e Grossman & Lerner, não bastam reformas legais; é preciso atuar igualmente no aspecto cultural que dá base à ação dos burocratas, dos políticos e da própria sociedade. Em grande medida, o que se propõe com a introdução efetiva destas cinco formas de responsabilização é uma revolução no modo pelo qual os agentes sociais concebem a relação entre o Estado e a sociedade. A distribuição da informação, o debate, a sensibilização das principais lideranças, a disseminação das experiências bem-sucedidas e dos problemas apresentados por outros casos — a fim de haver um aprendizado social —, tudo isso faz parte de um processo capaz, de fato, de interligar a reforma do Estado à questão da *accountability*, palavra que, é importante lembrar, ainda não é utilizada cotidianamente por nossos políticos, tampouco é tema recorrente nas campanhas eleitorais (Oszlak, 1998).

De qualquer modo, a luta contra a desigualdade social é uma das condições essenciais para a responsabilização na administração pública latino-americana. Sem essa condição, é muito difícil que a maioria da população participe realmente desse processo. Conseqüentemente, se isso não acontece será reproduzido o padrão elitista que marcou a nossa história. Mas, além disso, ficará impossibilitado um controle público efetivo por parte daqueles que mais precisam das políticas governamentais, os mais pobres, além de condená-los a uma forma heteronômica de participação política.

Assim colocada, a questão da responsabilização fica intimamente ligada à democratização da América Latina. Para tanto, é preciso inicialmente propor reformas políticas aos países latino-americanos, capazes de evitar ou reduzir ao máximo o clientelismo, o paternalismo estatal, o patrimonialismo, o populismo redivivo recentemente e todas as formas que impedem, acima de tudo, a criação de uma forma sócio-cêntrica de definir o papel do Estado e a noção de espaço público. Essas reformas políticas devem procurar republicanizar nossos siste-

mas políticos, meta-valor que orienta, em última análise, todas as formas de responsabilização.

As reformas políticas devem também tornar mais eqüipotente o presidencialismo latino-americano, de modo a constituir *checks and balances* efetivos sobre os poderes executivos, evitando assim a vitória de concepções políticas que guiem a ação estatal de maneira tecnocrática, personalista e pouco controlada pela população. Além disso, os canais de participação social devem ser vistos como mecanismos acima de tudo políticos, e não como meros instrumentos administrativos de fiscalização, sendo, assim, veículos da refundação das bases de legitimidade do Poder Público.

Por fim, o desafio que deve impulsionar o debate sobre a *accountability* na América Latina é o da criação de um sistema integrado de responsabilização. É certo que existem algumas tensões entre as formas de responsabilização, como mostraram os estudos empíricos. Todavia, enquanto ocorrerem experiências dispersas e desarticuladas, os mecanismos de responsabilização não estarão estruturados por um diálogo e, mais, provavelmente aumentarão as contradições entre eles. Cabe-nos, portanto, pensar em uma via de articulação entre as diferentes formas de responsabilização, capaz de reestruturar o modo como o Estado, a democracia e a republicanização do Poder Público têm sido tratados em nossa história.

## BIBLIOGRAFIA

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. (editores) (1999) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getúlio Vargas.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, CLAD.

CROZIER, Michel (1979) *On ne change pas la société par décret*. Paris, Grasset.

EXWORTHY, M., POWELL, M. & MOHAN, J. (1999) "The NHS: quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network?". *Public Money & Management*, 19, 4. October/december.

KUTTNER, R. (1996) *Everything for sale: the virtues and limits of markets*. New York/USA.

MITZEMBERG, H. (1996) “Managing Government – Governing Management”. *Harvard Business Review*.

OSZLAK, O. (1997) “Estado y sociedad: nuevas reglas del juego?”. *Reforma y Democracia*, 7. Caracas, CLAD.

OSZLAK, O. e FELDER, R. (1998) “La capacidad de regulación estatal en la Argetina. Quis custodiet custodes?” In: ISUANE, A. e FILMUS, D. (orgs.) *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

OSZLAK, O. (1998) “El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas altóctonas”. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, ano 5, n° 11, Invierno.

PRZEWORSKI, Adam. (1998) “Democracia e representación”. *Reforma y Democracia*, 10. Caracas, CLAD.

ROSE-ACKERMAN, Susan. (1996) “Altruism, nonprofits, and economic theory”. *Journal of Economic Literature*, 34 (2).

# **SOBRE OS AUTORES**

## **Emilia Lerner**

Graduada em Economia pela Universidade de Buenos Aires, com mestrado em Administração Pública pela mesma instituição. Foi Auditora Geral da Nação, de 1993-1999, e diretora da Auditoria Geral da Cidade de Buenos Aires. Professora do Curso de Pós-graduação em Administração Financeira da Universidade de Buenos Aires e do Curso de Mestrado em Auditoria Governamental da Universidade Nacional de San Martín.

## **Enrique Groisman**

Professor de Bases Jurídicas e Organizacionais da Administração Pública, na Universidade de Buenos Aires. Ex-diretor do Instituto de Direito Administrativo e do Curso de Especialização em Direito Administrativo e Administração Pública da mesma instituição.

## **Fátima Anastasia**

Doutora em Ciência Política pela Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP-UFMG). Diretora e pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Ciência Política do DCP-UFMG.

## **Fernando Luiz Abrucio**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor e coordenador do Mestrado e do Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (SP). Autor de vários artigos e livros sobre reforma do Estado.

### **Mario Mora Quirós**

Graduado em Economia. Foi Vice-ministro de Planejamento Nacional e Política Econômica da Costa Rica. Assessor legislativo e consultor especializado em Reforma do Estado e Gestão Pública.

### **Nuria Cunill Grau**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Central da Venezuela e graduada em Ciências Políticas e Administrativas pela Universidade do Chile. Dirige o Programa de Estudos e Pesquisas e o de Documentação, Informação e Produção Editorial do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Com ampla trajetória acadêmica, é pesquisadora de temas vinculados às relações Estado-sociedade e autora de vários livros.