

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 coletiva¹. 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.

¹ 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 desta². 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

² 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 sistema³. O remédio para tal executivismo se encontra, em grande medida, nos mecanismos de *accountability* horizontal⁴, 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.

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

⁴ 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 democrática⁵.

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 públicos⁶. 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.

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

⁶ 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-estatal⁷.

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-

⁷ 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 diversas⁸. 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-

⁸ 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 população⁹.

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 mundo¹⁰.

⁹ 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.

¹⁰ 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 serviços¹¹, 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-

¹¹ 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)¹². 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.

¹² 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 França¹³. 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-

¹³ 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 corruptos¹⁴.

¹⁴ 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 irracional¹⁵.

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

¹⁵ 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.

Unidos¹⁶. 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-

¹⁶ 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*¹⁷. 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 pública¹⁸.

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

¹⁷ 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).

¹⁸ 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 inserida¹⁹. 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

¹⁹ 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 governos²⁰, 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.

²⁰ 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 procedimentos²¹, 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

²¹ 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 pública²².

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

²² 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 estrutural²³. 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

²³ 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 sabatina²⁴. 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*²⁵. 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.

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

²⁵ 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 presidencialismo²⁶. Segundo, em virtude do grande poder legislativo que tem a maioria dos presidentes da América Latina²⁷. 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-

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

²⁷ 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 delegação²⁸. 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 política²⁹. 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

²⁸ Sobre o conceito de delegação, ver Kiewiet & McCubbins (1991).

²⁹ 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 Executivo³⁰.

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.

³⁰ 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 instável³¹, pois a distri-

³¹ 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 etc³².

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

³² 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 corrupção³³ – 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 resultados³⁴. 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.

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

³⁴ 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-americano³⁵.

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 pessoais³⁶. 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 administração³⁷.

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

³⁵ 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”.

³⁶ 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.

³⁷ 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 governamental³⁸.

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 comportamentos³⁹. 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

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

³⁹ 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 desejam⁴⁰.

⁴⁰ 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 cidadão⁴¹.

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 governantes⁴². 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-

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

⁴² 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”⁴³. 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.

⁴³ 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 futuras⁴⁴. 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-

⁴⁴ 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] atuam 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 geral⁴⁵ 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

⁴⁵ 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 mundo⁴⁶.

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 atual⁴⁷ –, 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).

⁴⁶ 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).

⁴⁷ 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-

lhora, 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 postmodernith — 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.