

A RESPONSABILIZAÇÃO MÚLTIPLA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conselho Científico do CLAD

O balanço geral da experiência latino-americana aponta para uma dupla conclusão: de um lado, avançou-se significativamente em comparação ao passado, por meio da criação de novas medidas em prol da responsabilização na administração pública, mas, de outro, os mecanismos de *accountability* não se desenvolveram na mesma medida, além de haver várias questões não resolvidas em cada um deles e na maneira como se relacionam. As transformações efetuadas na década de 1990 constituem passos fundamentais, porém a responsabilização na administração pública manifesta-se ainda de forma dispersa e desarticulada. Portanto, é preciso estabelecer um lugar próprio e destacado para o tema da responsabilização na agenda política da América Latina, a fim de pensá-lo, e planejar a sua implementação de forma global e integrada.

Vale a pena resumir, rapidamente, quais foram os principais avanços detectados e os obstáculos ainda existentes. No capítulo sobre a responsabilização por meio dos controles clássicos, Groisman & Lerner (2000) ressaltam, primeiramente, a necessidade de contar com tais instrumentos mesmo com a mudança de paradigma na administração pública, pois sua função de garantir a probidade e a universalidade dos atos governamentais é imprescindível. O controle da corrupção e o funcionamento de determinadas áreas, como defesa, seguridade e administração da justiça dependem dos controles clássicos, que não podem ser, neste caso, substituídos, com o risco de afetar o processo global de responsabilização dos governantes.

Como avanço principal dos países latino-americanos, destaca-se a reforma nos sistemas de controle interno ligados à administração financeira, resultando em maior transparência de informação e gerando um círculo virtuoso entre as necessidades de ajuste fiscal do Estado e a responsabilização da administração pública perante a sociedade.

A tentativa de dar maior autonomia aos órgãos de controle procedimental na América Latina, contudo, tem sido emperrada por três importantes fatores. O primeiro é o excessivo formalismo do direito administrativo, de inspiração ibérica, que tem mantido a validade de um famoso ditado da região: “Se acata pero

no se cumple” (Groisman & Lerner: 2000:23). O crescimento do número de normas, em suma, caminha *pari passu* à reiteração da ineficácia do sistema¹. Outro obstáculo é a frágil ou escassa independência dos controladores em diversos países, como fica ilustrado pelo caso colombiano — e poderia ser igualmente ilustrado pelo caso chileno.

Finalmente, os autores citados explicam determinados fracassos na responsabilização com base nos controles clássicos, apelando ao *dictum* de Michel Crozier (1979): “Não se muda a sociedade por decreto”. Em outras palavras, é preciso ir além da modificação das regras do jogo, procurando modificar também a cultura política que dá a base de sustentação tanto ao comportamento de políticos e administradores como à própria sociedade.

Resumidamente, como foi destacado no respectivo capítulo: para que os controles clássicos contribuam para a responsabilização na administração pública não bastam as modificações internas dos órgãos respectivos. É necessário, além disso, transformar o modelo e o estilo de gestão na administração pública, entre outros, orientando-os para uma maior flexibilidade, para a descentralização, a individualização das responsabilidades e a aplicação de princípios éticos na gestão pública. Por outro lado, é necessário incorporar instâncias de participação de organizações não-governamentais, meios de informação e partidos políticos nos processos de controle. As experiências mostram que, embora tenham sido dados passos significativos nesse sentido, ainda há importantes tarefas a serem cumpridas. No entanto, muitas vezes não é tão importante a perfeição dos sistemas de controle clássico, como o exercício efetivo dos instrumentos existentes.

Embora este livro tenha procurado priorizar a análise da questão da *accountability* pelo viés institucionalista, tem-se como suposto que a responsabilização da administração pública será mais exitosa quanto mais a população adotar o comportamento baseado na participação e na cobrança — nos termos de Vicent Ostrom, *the culture of inquiry*. Os controles externos clássicos, como os tribunais de contas e o Poder Judiciário, têm suas normas e/ou práticas transformadas quanto maior for a mobilização da opinião pública a favor de sua atuação.

O caso do controle parlamentar apresenta importantes rompimentos com o passado. O processo de democratização da região, somado ao da descentralização

¹ Groisman & Lerner (2000) mostram como o formalismo que caracteriza, em linhas gerais, os controles clássicos na América Latina pode redundar numa situação em que há “uma desproporção entre o custo administrativo dos processos e seu objetivo, o que pode ser denominado ‘deseconomia do controle’”.

e ao do fortalecimento de diversos movimentos sociais, tem levado à busca de uma fiscalização parlamentar mais efetiva, exatamente numa região marcada pelo autoritarismo e hipertrofia do Poder Executivo. Fátima Anastasia relata, por exemplo, a instauração e/ou reforço de instrumentos de consulta popular, particularmente no Brasil e na Argentina. Outra novidade é a criação do Defensor do Povo na Bolívia, vinculado às câmaras legislativas, para as quais as autoridades são obrigadas a prestar contas, constituindo novidade alvissareira, sobretudo num país marcado por uma tradição de rupturas institucionais. Ainda nesta linha, a experiência argentina contém um instrumento institucional original: o Auditor Geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de integrantes no Congresso Nacional. Desta forma, pode-se garantir à oposição um espaço central no controle e na fiscalização dos governantes.

Um último exemplo de mudanças é o fornecido pelo processo político brasileiro recente, com a convocação e montagem de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), a realização de audiências públicas e o aumento do número de sabinas de importantes políticos ou funcionários do alto escalão — embora neste último ponto não haja uma grande efetividade no controle parlamentar, sendo um instrumento mais formal do que real. Segundo a autora, a consolidação destes mecanismos dependerá, entre os principais fatores, da disseminação da informação e da maior vocalização das demandas dos cidadãos perante seus representantes no Poder Legislativo.

De fato, Fátima Anastasia sublinha que a capacidade das legislaturas de controlar os atos e as omissões dos governantes aumenta com a dispersão dos poderes de fixar agendas e de veto, assim como dos recursos de informação entre os atores. Vale dizer que a responsabilização pelo controle parlamentar se enfraquece quando existe uma concentração de poderes no Executivo. A autora destaca como principal obstáculo ao controle parlamentar a concentração de forte poder de agenda e de veto nas mãos dos presidentes latino-americanos. Dos quatro casos estudados, o chileno é o que mais evidencia esta situação, ao passo que o Executivo boliviano aparece como o mais limitado na capacidade de controle da agenda pública e em exercer o direito de veto às iniciativas legislativas. As experiências brasileira e argentina, especialmente no que se refere ao poder de decreto, também evidenciam o poderio presidencial.

O fortalecimento da responsabilização pelo controle parlamentar na América Latina vai depender, portanto, da modificação da correlação de forças institucionais entre o Executivo e o Legislativo. Para tanto, serão necessárias importantes modificações no sistema político, tanto no plano interno da relação entre os poderes como na criação de mecanismos que melhorem o processo de representação, tais como mudanças nas regras do processo político-eleitoral

e a construção de instrumentos institucionais que garantam à oposição o adequado cumprimento de seu papel, inclusive, eventualmente, de agentes alternativos dos cidadãos.

A responsabilização pelo controle social é outra peça-chave no sistema de *accountability*. Ela permite a fiscalização da administração pública e dos governantes no interregno eleitoral e, ainda, constitui-se como mecanismo a partir do qual a elaboração e a implementação das políticas públicas são debatidas. Desta forma, a responsabilização pelo controle social não se dá apenas *ex post* — como na avaliação dos usuários sobre determinados serviços públicos — se não também *ex ante*, pela participação dos cidadãos em agências ou fóruns públicos nos quais se discutem as medidas que devem ser tomadas em uma área específica ou em relação ao conjunto do programa governamental, como nas experiências de orçamento participativo desenvolvidas em municípios brasileiros.

A importância da responsabilização pelo controle social torna-se ainda maior na medida em que o Estado, como bem aponta Oscar Oszlak (1997), só pode sair de sua atual crise se obtiver uma relegitimação política e social. Por esta razão, quanto mais os cidadãos forem incorporados ao debate público e à participação social, mais o setor público poderá aumentar sua capacidade de ação, ao contrário do que propugnam os setores neoconservadores, cujo programa de reformas regularmente se choca com a teoria democrática (Kuttner, 1996).

Admitir a relevância da responsabilização por controle social, no entanto, não elimina os problemas de implementação dessa forma de *accountability*. Nuria Cunill Grau mostra o quão problemático é o conceito de participação da sociedade. Afinal, quem é a “sociedade” que deve controlar, fiscalizar e discutir as metas governamentais? São os usuários/consumidores dos serviços públicos? São as organizações da sociedade civil com maior capacidade de pressionar o poder público? É o cidadão como ser individual, em defesa de seus interesses perante o Estado? Em qual esfera deve se dar o controle social e como deve ser exercido? A pertinência de tais perguntas demonstra a complexidade do tema, sobretudo quando está em jogo a necessidade da construção da cidadania e, portanto, do fortalecimento da democracia.

A resposta dada por Cunill Grau é precisa e pode ser assim resumida: qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função do interesse público — e segundo regras públicas — pode exercer o controle social, sempre em condições de autonomia perante o poder público; a responsabilização é estabelecida, neste caso, sobre os resultados das políticas e/ou no momento da formação dos programas governamentais; sua realização se dá por mecanismos institucionais diretos — poder de veto, deliberação pública etc. — e indiretos,

como ações judiciais que ativem os órgãos controladores; e, por fim, a responsabilização pelo controle social pode ser utilizada na cobrança do núcleo estratégico da administração pública e das organizações — estatais ou não — que prestam serviços públicos.

Constatou-se ainda nessa obra, o surgimento de novas experiências baseadas na responsabilização pelo controle social na América Latina, sobretudo no plano subnacional. Formas de controlar a lisura do processo eleitoral, como a “Veeduría Ciudadana” na Colômbia e o “Poder Ciudadano” na Argentina, têm se destacado. No caso do “Poder Ciudadano”, sua atuação ampliou-se de modo que hoje ela orienta-se também para a fiscalização permanente das atividades governamentais. Há ainda organizações que ativam a participação local de cobrança, como os “Comités de Vigilancia” na Bolívia, e outras que controlam socialmente a aplicação de recursos em determinadas políticas públicas, tal qual a “Controladuría Social”, no México, cuja função precípua é supervisionar os gastos do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), denunciando possíveis irregularidades aos órgãos de controle da administração pública.

Levando tais exemplos em consideração e proposto o problema como de habilitação da cidadania para que possa exercer, enquanto direito, um controle direto sobre a administração pública, Cunill Grau propõe focalizar a atenção no que supõe serem duas de suas condições básicas. Uma, a disponibilidade de recursos diretos, além de indiretos, para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública com relativa independência da eficácia do controle estatal. Outra, a disponibilidade de oportunidades de escrutínio e deliberação públicas. A primeira remete à instituição do direito à remoção de autoridades não eleitas (além da revogação do mandato de autoridades eleitas); à disponibilidade de recursos administrativos; e à existência de ações expressas em recursos judiciais que, paralelamente, possam obrigar à ativação dos mecanismos de controle estatal toda vez que exista lesão aos interesses públicos. A segunda condição que é ainda mais básica remete ao estabelecimento de fóruns públicos e, principalmente, à instituição do direito à informação enquanto liberdade-capacidade, de modo a tornar possível o escrutínio e a deliberação pública sobre as ações e decisões tanto passadas como futuras da administração pública.

Considerando-se que tais condições do controle social são muito incipientes na América Latina, no livro destaca-se o fato de que, mais que incentivos estatais para a criação de formas orgânicas de controle social, se requerem ações positivas que transcendam as de caráter meramente administrativo. De fato, pressupõem um sustento legal para assegurar a exigibilidade do direito ao controle

social. São, de resto, políticas, já que envolvem mudanças que afetam o equilíbrio de poder, não só entre o Estado e a sociedade, mas dentro desta mesma. Uma premissa básica, nesse sentido, é que o controle social deve ser exercido tanto por organizações sociais especializadas e por intermédio dos meios de comunicação, como pelos cidadãos comuns, independentemente de disporem ou não de capacidade de organização ou de mobilização social. Mais ainda sabendo que a grande desigualdade social — de renda e de escolaridade — predominante na região acarreta enormes problemas para o sucesso pleno da responsabilização pelo controle social, pois tal fator sócio-econômico, embora não seja um impedimento absoluto, dificulta certamente a organização da ação coletiva da maioria da população.

Em qualquer caso, não escapa à análise o fato de que o controle por parte do cidadão se vê também afetado pelo grande peso que têm os grupos de alta renda nos processos de formação de opinião e na própria dinâmica da tomada de decisões, peso que resulta não só de sua “maior educação” (ou de sua capacidade para contratar equipes de consultores altamente qualificados), mas de uma razão mais elementar: em política, como em economia, *money talks*. Em outras palavras, existe uma das linguagens de controle político que é “o poder do dinheiro”, e a essa linguagem alguns grupos e setores têm mais acesso que outros e, portanto, maior peso e participação na política. Isso remete a temas como o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, mas também ao papel desempenhado pela riqueza como fonte de prestígio social e — de ambos — como fonte de poder.

A despeito de tais problemas, uma nova trilha vem sendo construída nos países latino-americanos com a adoção, cada vez maior, de mecanismos de responsabilização pelo controle social, indo além das formas clássicas de fiscalização governamental.

Nesta nova trilha também estão as formas de responsabilização baseadas no desempenho, vinculadas à nova gestão pública. A primeira delas é a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados na administração pública. Seu objetivo é orientar a atuação governamental predominantemente por resultados e não por normas e procedimentos burocráticos, a fim de aumentar a eficiência e a efetividade do setor público. Essa concepção, entretanto, ultrapassa a órbita administrativista, tendo como foco principal o aumento do bem estar e do poder de vocalização das demandas dos cidadãos.

Várias iniciativas em direção a um modelo gerencial ou pós-burocrático foram tomadas nos últimos anos do século XX na América Latina. Entretanto, num primeiro momento, no fim da década de 1980, o foco das reformas administrativas concentrou-se demasiadamente no aspecto econômico. Os anos de

1990 iniciaram uma nova fase, em que as nações latino-americanas procuraram compatibilizar a melhoria do desempenho com a questão da responsabilização na administração pública, embora constata-se diferenças de ritmo e de profundidade nos diversos casos.

Importantes inovações baseadas na lógica gerencial dos resultados e que, de um modo ou de outro reforçaram a responsabilização na administração pública, podem ser visualizadas nas seguintes experiências descritas no capítulo elaborado por Mario Mora Quirós:

- a) A criação de indicadores de gestão atrelados ao orçamento, presente no caso chileno. A grande novidade foi transformar a peça orçamentária de fato em um instrumento de gestão, integrando a programação, a execução e a avaliação das políticas, a partir de metas estabelecidas pelo Comitê Interministerial da Gestão Pública e as quais, ressalte-se, são publicizadas à sociedade. Deste modo, a eficiência gerencial acopla-se à preocupação com a responsabilização dos atos governamentais.
- b) A introdução da avaliação de políticas públicas na área social na Argentina, por meio do Sistema de Informação Social, Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais (Siempre). Com este programa, procurou-se incorporar, ao mesmo tempo, os critérios de economia, eficiência e efetividade na gestão pública, buscando também, no campo das políticas sociais, tornar mais efetiva a luta pela equidade e superação da pobreza, utilizando-se de um método que permite o acompanhamento das políticas pela sociedade (Quirós, 2000:26). Como ressalta Mario Mora Quirós, o mais importante desta experiência é exatamente sua realização na área social, a que mais precisa melhorar o desempenho e, paradoxalmente, aquela em que tem havido uma gama enorme de resistências contra os métodos da nova gestão pública.
- c) As reformas gerenciais implementadas no governo federal brasileiro pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). As principais medidas adotadas foram a sensibilização da burocracia para os temas da nova gestão pública, em especial a descentralização funcional e a administração voltada ao cidadão; o Programa de Qualidade, que procurou reordenar a atuação dos ministérios dos procedimentos para os resultados; a flexibilização, inclusive constitucional da administração de pessoal, a fim de premiar o desempenho e incentivar o funcionalismo a mudar de comportamento, então diagnosticado como auto-orientado e pouco permeável às demandas da população; e o fortalecimento do sistema de informações, tornando-o também mais acessível à sociedade.

d) A vinculação do sistema de avaliação com a participação social, na Colômbia, por meio do *Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública* (Sinergia). O interessante, neste caso, é a tentativa de juntar duas formas de responsabilização normalmente vistas como excludentes na região. Isto porque a responsabilização pela lógica dos resultados vem sendo interpretada por alguns grupos políticos apenas como uma forma de aumentar a eficiência estatal, descolada da necessária articulação e fiscalização da sociedade; enquanto os defensores do controle social têm se orientado, em diversas situações, por um viés participacionista centrado no conteúdo e com pouca ênfase nos instrumentos viabilizadores da política. O propósito desse programa colombiano de romper com o descolamento entre essas duas formas de responsabilização é uma lição importante para pensar em um sistema integrado de *accountability* para a América Latina.

Tais políticas inovaram, portanto, não somente ao introduzir mecanismos de avaliação de desempenho, mas sobretudo por redefini-los a partir da preocupação com o aumento da responsabilização do poder público. Para operar tal mudança, não basta adotar medidas a favor da lógica dos resultados. É preciso modernizar os sistemas orçamentários e a administração financeira do Estado, de forma a garantir um processo de alocação de recursos que seja consistente com o novo modelo de gestão por resultados. De fato, tal como se destaca no livro, a responsabilização pelos resultados enfrenta sérias limitações nos países que continuam presos a sistemas orçamentários rígidos e que não refletem uma clara articulação entre políticas e programas, assim como onde os órgãos executores não dispõem de liberdade para administrar os recursos alocados de acordo com as necessidades dos programas e do contexto em que são executados. Por sua vez, estas medidas têm um efeito limitado se paralelamente não se consegue fazer com que os incentivos individuais e institucionais fiquem vinculados à eficiência, à produtividade, à satisfação dos usuários e à economia pública.

Outro obstáculo está na visão tecnocrática que predomina em boa parte das elites políticas e burocráticas da América Latina. O sucesso da administração por resultados vai depender da criação de instrumentos para que os cidadãos se informem e cobrem o cumprimento das metas governamentais. Qualquer mensuração de desempenho que ignore este fato, tende a conceber os resultados governamentais como inteligíveis somente para os técnicos, levando, ao fim e ao cabo, a um distanciamento entre o Estado e a sociedade. E é o que vem, entre outros fatores, contribuindo decisivamente para que as ações estatais diminuam a sua efetividade. Logo, o alcance das políticas voltadas à melhoria do desempenho está intimamente ligado ao reforço da *accountability*, ao contrário do que

muitos dos reformadores da área econômica têm defendido para a nossa região.

Mario Mora Quirós ressalta ainda, em seu capítulo, que não bastam reformas legais para alterar o paradigma administrativo, algo que é igualmente verdadeiro para as outras formas de responsabilização. A sensibilização e a capacitação do corpo de funcionários para o novo modelo, de um lado, e a criação de canais de atuação da sociedade na fiscalização das metas governamentais, de outro, são ações que devem ocorrer paralelamente à reconstrução das regras institucionais.

Os obstáculos à transformação da gestão pública em termos de desempenho e democratização ficam mais nítidos quando a análise debruça-se sobre instrumentos que são tratados de forma preconceituosa e/ou não conseguem ser instalados em sua forma mais autêntica. A responsabilização pela competição administrada é o seu melhor exemplo.

Neste caso, as críticas e resistências partem do pressuposto de que a competição administrada significa a introdução da lógica pura de mercado na prestação e no funcionamento dos serviços públicos. Com base na experiência internacional, em especial acompanhando o debate e a prática administrativa no mundo anglo-saxão, constatou-se, primeiramente, que a competição administrada é direcionada em última análise pelas autoridades administrativas do Estado, sendo a concorrência entre os órgãos públicos ou entre os provedores um meio e não um fim em si mesmo. Ademais, a competição administrada não tem no preço seu principal instrumento — e sim na comparação de custos e da qualidade das organizações que estão competindo —, e tampouco o lucro é o seu objetivo, tal qual ocorre nas empresas em disputa no mercado.

A literatura atual, aliás, considera a competição administrada uma forma híbrida de gestão e de responsabilização (cf., por exemplo, Exworthy, Powell & Mohan, 1999). Isso porque obedece, mesmo que de maneira diferenciada, a três princípios orientadores: o da autoridade político-administrativa, que estipula as metas, controla e avalia o desempenho final; o do quase mercado (mecanismo competitivo), toda vez que se simula uma situação de concorrência para estimular o melhor desempenho e a capacidade de resposta dos provedores à população; e, por fim, o da participação dos usuários dos serviços públicos na cobrança dos resultados (*voice*) e na possibilidade de escolher o prestador de serviço público que mais se destaque num leque de opções (*exit*).

O paradoxo do preconceito quanto à competição administrada é que tal mecanismo baseia-se na pluralização da oferta dos serviços públicos, abrindo as portas para que entes públicos não-estatais também sejam provedores das políticas. A possibilidade do Terceiro Setor ou da comunidade assumirem a execução final, além de participarem da discussão da formulação geral das políticas,

constitui um dos principais pontos do discurso progressista de reforma do Estado na região e no mundo. Autores como Mitzemberg (1996), Bresser-Pereira & Cunill Grau (1999), Rose-Ackerman (1996), entre outros, arrolaram argumentos convincentes quanto às vantagens das organizações públicas não-estatais na prestação dos serviços públicos, tanto em termos de produção de políticas como na capacidade de aumentar a responsabilização na administração pública. O fato é que a introdução da competição administrada parte do mesmo diagnóstico da falência do modelo burocrático tradicional e pode, ainda, elevar o grau de participação social na administração pública, acrescentando-lhe um aspecto fundamental: com a competição administrada, aumenta a capacidade regulatória do Estado sobre os entes públicos não-estatais, evitando o favoritismo a determinadas ONGs — este novo “clientelismo de esquerda” — e mensurando mais claramente quem deve ou não receber a concessão pelos serviços. Além do mais, o modelo competitivo tem sido implementado sem que se retire a autonomia gerencial destes organismos, atacando assim os possíveis problemas deste novo paradigma, mas não atingindo uma das suas principais qualidades.

Obviamente, o modelo de responsabilização pela competição administrada também tem apresentado problemas em sua implementação nos países desenvolvidos. Por vezes, a competição não tem levado suficientemente em conta a questão da equidade, que é essencial para os destinos da reforma do Estado na América Latina. É bem verdade que em suas novas aplicações a competição administrada vem procurando responder a tal questão, porém o aviso deve permanecer para que não criemos uma gestão que separe radicalmente os objetivos de eficiência e qualidade da busca pela maior igualdade social, meta primeira de qualquer governo, especialmente, insistimos, em nossa região.

A viabilidade da competição administrada depende ainda da capacidade institucional do aparelho estatal. Desse modo, a sua introdução no setor público deve ser feita em situações nas quais o Poder Público tenha funcionários qualificados para a avaliação e regulação, além da criação ou reforço dos órgãos públicos incumbidos da tarefa de supervisionar a concorrência, interna ou externa, na provisão dos serviços públicos. Repete-se, neste caso, uma máxima presente em todas as formas de responsabilização na administração pública: sem um Estado efetivo, não há como implementar mecanismos de *accountability*.

A experiência na utilização de formas de competição administrada na América Latina, ainda que muito precárias, revela três grandes obstáculos. Primeiro, o sentimento anticompetitivo presente na elite política e administrativa da região. Para muitos setores da esquerda, competição é sinônimo de neoliberalismo, o que tem reforçado o burocratismo de suas ações em muitos países, exatamente quando o antigo modelo administrativo já não dá conta —

se é que algum dia respondeu satisfatoriamente — das questões que o Estado precisa urgentemente responder. Para a direita, inclusive a autodenominada neoliberal, a competição tem sido adotada como um valor instrumental oportunista. A privatização latino-americana, por exemplo, geralmente não se sucedeu com uma maior concorrência entre as empresas — ao contrário, em muitos casos foram criadas situações de monopólio privado. Neste sentido, a introdução efetiva da competição administrada seria uma revolução na nossa tradição administrativa.

O segundo obstáculo é a baixa profissionalização de boa parte da burocracia latino-americana. Neste caso, o temor é justo e necessário, contudo, não se pode esperar que se institua primeiro a burocracia de mérito, para depois, sim, pensar na utilização de mecanismos baseados na responsabilização pelo desempenho. O desafio da região é tão grande, no que se refere ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e, por conseguinte, à criação de um Estado efetivo, que não se pode adotar uma perspectiva evolucionista e seqüencial, de resto não seguida historicamente nem pelos países desenvolvidos (CLAD, 1998:11). O temor — justo, é bem verdade — de um aumento da corrupção com a introdução da competição administrada e de outros mecanismos da administração por resultados não pode constituir-se num empecilho à busca de maior eficiência, sobretudo quando o Estado sofre restrições fiscais. Como argumentado no capítulo sobre competição administrada: “A postura mais pertinente é melhorar a qualidade técnica do governo ao mesmo tempo em que se deve instituir mecanismos para controlá-lo segundo sua performance. Caso contrário, sempre colocar-se-á a probidade, a eficácia e a equidade como inimigas da eficiência, da efetividade e da competitividade. A criação de um abismo entre estes valores pode redundar numa enorme miopia dos reformadores e atores da sociedade civil”.

Por fim, o êxito da competição administrada relaciona-se, fortemente, com a criação de mecanismos de controle social. Neste sentido, o maior perigo a esta forma de responsabilização é o clientelismo ainda vigente em grande parte dos países latino-americanos, em particular no nível subnacional. O caso do sistema de saúde da cidade de São Paulo — o PAS — demonstra cabalmente esta situação. O fracasso da competição administrada ocorreu porque a pluralização da oferta respondeu, na verdade, à distribuição política dos equipamentos sociais que, em sua maioria, passaram a ser controlados pelos vereadores, de modo a garantir o apoio do Parlamento municipal ao prefeito paulistano. Não é possível haver concorrência neste modelo, pois seus critérios de montagem resultaram num monopólio regionalizado da provisão dos serviços, criando-se feudos políticos. Deste novo tipo de monopólio nasceu uma situação de

forte corrupção. Uma competição efetiva poderia ter sinalizado aos usuários o que estava sendo feito com o dinheiro público, enquanto a pluralização clientelista serviu, por outro lado, para repassar ao domínio privado o que deveria ser de responsabilidade pública, reduzindo a *accountability* desta política.

Do estudo da experiência do sistema de saúde paulistano podemos chegar a duas conclusões. A primeira é que só pode haver responsabilização pela competição administrada, ou mesmo qualquer outra forma de responsabilização, se o poder público for republicanizado, em vez de se reger sob o signo do patrimonialismo e do clientelismo. Sem dúvida alguma, estes são “inimigos” históricos da administração pública latino-americana, dos quais não nos livramos ainda por completo. A solução para isso — e neste ponto está a segunda conclusão — passa não pela introdução e/ou manutenção do antigo modelo burocrático, mas, sim, por uma grande reforma política, capaz de recriar as bases de legitimidade do Estado. Entre as medidas importantes neste sentido, estão o aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno e externo, a transformação das relações entre o Legislativo e o Executivo, sobretudo no plano local, a mudança nos sistemas eleitoral e partidário e a criação de mecanismos mais efetivos de fiscalização e participação popular na gestão pública. Neste ponto, observa-se que a mudança do paradigma da administração pública é essencialmente política e que todas as formas de responsabilização devem estar politicamente integradas para o melhor desempenho de cada uma delas.

Diante do balanço dos resultados obtidos por cada uma das cinco formas de responsabilização na América Latina, cabe ressaltar os aspectos comuns que devem ser retomados para uma análise mais geral e integrada desta questão na região.

Primeiro, todas as formas de responsabilização devem ser discutidas como parte da reforma do Estado, tal como já foi argumentado na introdução desse livro. Nesse sentido, é importante destacar os seguintes aspectos:

- a) É necessário vincular o objetivo de aumentar a eficiência e a efetividade governamentais com o crescimento da permeabilidade social do aparelho estatal. Antes de ser uma palavra de ordem, isto foi verificado em todos os estudos sobre as formas de responsabilização. Não se pode dividir os mecanismos de *accountability* entre aqueles que respondem às demandas políticas do sistema representativo ou da sociedade e os que estão ligados à questão do desempenho. O artificialismo desta divisão está no fato de que todas devem, ao mesmo tempo, procurar aumentar a efetividade do Estado, e dela dependem, como também precisam estabelecer canais ou meios de controle das ações governamentais. A tensão que pode ocorrer — como foi verificado nos estudos empíricos — entre a busca da melhor performance e a democratização do Poder Público somente pode ser combatida caso não se

criem dicotomias entre as formas de responsabilização, e sim maneiras de integrá-las numa visão sistêmica.

- b) A modificação do antigo modelo administrativo passa não apenas pela introdução de novos instrumentos técnicos, mas também, e fundamentalmente, pela redefinição e reforço do papel da responsabilização da administração pública nos países latino-americanos. Deste modo, a reforma administrativa é vista como essencialmente política. Isto é, a criação de um novo aparato estatal, mais eficiente e efetivo, tem de ser feita ao mesmo tempo em que o controle público seja melhorado. Trata-se, neste caso, da questão já enunciada por Adam Przeworski, e citada na introdução desse livro, e que vale a pena repetir: “ [é preciso criar] um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir ao governo que governe e aos governados que controlem o governo”.

É importante destacar que, na América Latina, estas reformas não se dão no contexto de democracias consolidadas, mas que, ao contrário, coincidem com processos incipientes de construção democrática. Em alguns casos, inclusive, as reformas acontecem em meio a processos de reversão democrática e franco enfraquecimento da institucionalidade. Por isso, os processos de reforma do Estado têm que levar em conta, de maneira explícita, a necessidade de funcionar no contexto político existente e — mais ainda — a necessidade de contribuir para essa (re)construção da democracia que as sociedades latino-americanas demandam e merecem.

Além disso, a manutenção do modelo tradicional de burocracia é um empecilho à introdução dos mecanismos de responsabilização, tal como visto nos estudos empíricos. No caso da responsabilização por controles clássicos, por exemplo, o excesso de regulamentação, típico da burocracia latino-americana, é um obstáculo à efetivação desta forma de *accountability*, tornando-a mais formal do que real. No caso dos mecanismos de responsabilização vinculados ao desempenho, a manutenção de um modelo ancorado no controle *a priori* das normas e procedimentos pode impedir o controle com base em metas ou na competição.

Por fim, a reforma administrativa é fundamental para recuperar a efetividade da ação governamental, fortalecer as capacidades institucionais do Estado e melhorar a qualidade do corpo burocrático. Sem estes requisitos, as formas de responsabilização não conseguirão obter êxito. Pode-se tomar alguns pontos como base a esta argumentação. No que se refere à competição administrada, é preciso que o aparelho estatal latino-americano tenha capacidade regulatória para implementá-la — aspecto, aliás, ainda pouco desenvolvido pe-

los governos da região. No controle social, por seu turno, os canais de participação só podem ser bem-sucedidos se o sistema de informação governamental funcionar adequadamente. Já a introdução da lógica dos resultados dependerá de funcionários qualificados para executar atividades de criação de índices e avaliação de desempenho.

c) O sucesso da responsabilização estará também vinculado ao seu papel nas transformações que estão ocorrendo na relação entre o Estado e o mercado. Assim, os mecanismos de controle clássico, em especial os judiciais, são importantes para garantir a lisura dos processos de privatização. Pelo controle parlamentar passam os processos de concessão de serviços públicos, por exemplo, de modo que eles são importantes, neste caso, na responsabilização do Executivo. É igualmente fundamental a ativação dos canais de participação dos usuários dos serviços repassados à iniciativa privada ou mesmo a entes públicos não-estatais.

É preciso considerar ainda a utilização dos instrumentos de responsabilização baseados na lógica do desempenho e na redefinição das relações entre o Estado e o mercado. Isto se dá, sobretudo, pelo aumento da eficiência do aparelho estatal e, desse modo, permitindo que ele possa atuar mais firmemente na regulação da economia. Este aspecto é extremamente importante no caso latino-americano, já que vários dos países da região praticaram um forte processo de liberalização comercial e privatização sem que houvesse uma tradição regulatória (Oszlak e Felder, 1998).

d) A ampliação do conceito de público é outro aspecto essencial da reforma do Estado. Neste caso, as responsabilizações pelo controle social e pela competição administrada têm importante papel. A primeira, por incetivar o posicionamento autônomo dos grupos e das organizações sociais, como as do Terceiro Setor, de controle, fiscalização e atuação na discussão das políticas públicas, permitindo maior permeabilidade dos governos às demandas sociais. Em última instância, porque facilita a recuperação das funções de crítica e controle da sociedade sobre o Estado e seu aparato — sentido primeiro do público —, tarefa que não pode ser descuidada dada a crescente perda de legitimidade do Estado.

A pluralização da oferta de serviços públicos realizada pela responsabilização pela competição administrada viabiliza a gestão dos equipamentos sociais por entes públicos não-estatais. Desse modo, dois novos aspectos ampliam o conceito de público: os consumidores/usuários dos serviços podem controlá-los diretamente na ponta do sistema administrativo, algo inovador em se tratando de responsabilização; e a comunidade ou entidades do Terceiro Setor, ao assumirem a execução de determinadas políticas, podem aumentar a co-respon-

sabilidade da sociedade com os programas governamentais. Porém, neste último caso, é preciso considerar: a responsabilidade última das políticas continua sendo do Estado; caso contrário, aquilo que seria uma forma de relegitimação social do governo pode transformar-se numa privatização do espaço público ou no seu abandono, perdendo o aparelho estatal a sua capacidade de interferir na distribuição dos recursos produzidos pela sociedade. Se isto ocorrer, a desigualdade social e o poder das elites tendem a elevar-se nos países latino-americanos.

e) Finalmente, cabe refletir sobre quais são as condições que podem viabilizar — ou não — a vinculação entre a reforma do Estado e o fortalecimento da responsabilização na administração pública na América Latina. Primeiro, como destacado nos capítulos elaborados por Quirós e Grossman & Lerner, não bastam reformas legais; é preciso atuar igualmente no aspecto cultural que dá base à ação dos burocratas, dos políticos e da própria sociedade. Em grande medida, o que se propõe com a introdução efetiva destas cinco formas de responsabilização é uma revolução no modo pelo qual os agentes sociais concebem a relação entre o Estado e a sociedade. A distribuição da informação, o debate, a sensibilização das principais lideranças, a disseminação das experiências bem-sucedidas e dos problemas apresentados por outros casos — a fim de haver um aprendizado social —, tudo isso faz parte de um processo capaz, de fato, de interligar a reforma do Estado à questão da *accountability*, palavra que, é importante lembrar, ainda não é utilizada cotidianamente por nossos políticos, tampouco é tema recorrente nas campanhas eleitorais (Oszlak, 1998).

De qualquer modo, a luta contra a desigualdade social é uma das condições essenciais para a responsabilização na administração pública latino-americana. Sem essa condição, é muito difícil que a maioria da população participe realmente desse processo. Conseqüentemente, se isso não acontece será reproduzido o padrão elitista que marcou a nossa história. Mas, além disso, ficará impossibilitado um controle público efetivo por parte daqueles que mais precisam das políticas governamentais, os mais pobres, além de condená-los a uma forma heteronômica de participação política.

Assim colocada, a questão da responsabilização fica intimamente ligada à democratização da América Latina. Para tanto, é preciso inicialmente propor reformas políticas aos países latino-americanos, capazes de evitar ou reduzir ao máximo o clientelismo, o paternalismo estatal, o patrimonialismo, o populismo redivivo recentemente e todas as formas que impedem, acima de tudo, a criação de uma forma sócio-cêntrica de definir o papel do Estado e a noção de espaço público. Essas reformas políticas devem procurar republicanizar nossos siste-

mas políticos, meta-valor que orienta, em última análise, todas as formas de responsabilização.

As reformas políticas devem também tornar mais eqüipotente o presidencialismo latino-americano, de modo a constituir *checks and balances* efetivos sobre os poderes executivos, evitando assim a vitória de concepções políticas que guiem a ação estatal de maneira tecnocrática, personalista e pouco controlada pela população. Além disso, os canais de participação social devem ser vistos como mecanismos acima de tudo políticos, e não como meros instrumentos administrativos de fiscalização, sendo, assim, veículos da refundação das bases de legitimidade do Poder Público.

Por fim, o desafio que deve impulsionar o debate sobre a *accountability* na América Latina é o da criação de um sistema integrado de responsabilização. É certo que existem algumas tensões entre as formas de responsabilização, como mostraram os estudos empíricos. Todavia, enquanto ocorrerem experiências dispersas e desarticuladas, os mecanismos de responsabilização não estarão estruturados por um diálogo e, mais, provavelmente aumentarão as contradições entre eles. Cabe-nos, portanto, pensar em uma via de articulação entre as diferentes formas de responsabilização, capaz de reestruturar o modo como o Estado, a democracia e a republicanização do Poder Público têm sido tratados em nossa história.

BIBLIOGRAFIA

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

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, CLAD.

CROZIER, Michel (1979) *On ne change pas la société par décret*. Paris, Grasset.

EXWORTHY, M., POWELL, M. & MOHAN, J. (1999) "The NHS: quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network?". *Public Money & Management*, 19, 4. October/december.

KUTTNER, R. (1996) *Everything for sale: the virtues and limits of markets*. New York/USA.

MITZEMBERG, H. (1996) “Managing Government – Governing Management”. *Harvard Business Review*.

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

OSZLAK, O. e FELDER, R. (1998) “La capacidad de regulación estatal en la Argetina. Quis custodiet custodes?” In: ISUANE, A. e FILMUS, D. (orgs.) *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

OSZLAK, O. (1998) “El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas altóctonas”. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, ano 5, n° 11, Invierno.

PRZEWORSKI, Adam. (1998) “Democracia e representación”. *Reforma y Democracia*, 10. Caracas, CLAD.

ROSE-ACKERMAN, Susan. (1996) “Altruism, nonprofits, and economic theory”. *Journal of Economic Literature*, 34 (2).