

# Controle social e controle de resultados — um balanço dos argumentos e da experiência recente

Evelyn Levy

À medida que se caminha para o final do século, torna-se mais e mais evidente que é necessário aprofundar a democracia, enquanto as instituições desenhadas nos séculos XVIII e XIX, que redundaram na democracia representativa, mostram-se por demais estreitas para fazer face aos desafios para o governo das sociedades contemporâneas.

A complexidade das instituições estatais e sua impenetrabilidade impedem o controle da atividade governamental por parte da sociedade. O estranhamento que muitas vezes se estabelece entre Estado e sociedade faz com que, freqüentemente, esta volte suas costas ao primeiro, interpondo-se sérios problemas de governabilidade. O crescimento das máquinas governamentais, em decorrência da expansão das funções do Estado, tem levado muitas vezes a sua inteira autonomização, à revelia dos mecanismos de controle democrático. O desequilíbrio entre atores políticos e sociais desfavorece crescentemente os mais frágeis, impedidos de exercer a pressão correspondente aos grupos de interesses organizados. Mais enfraquecidos ficam os cidadãos, que não conseguem se constituir como atores. Finalmente, a intensificação do processo de globalização torna decisões cruciais e dramáticas inteiramente externas ao controle público. Em meio aos processos de reforma do Estado abre-se o debate sobre as formas de sua democratização. Tornar a informação mais acessível, buscar a transparência são algumas das estratégias propostas. Ao mesmo tempo, fica mais evidente a necessidade de ampliar os mecanismos de *accountability*.

Este ensaio procura desenvolver alguns dos argumentos de Bresser Pereira (1997) sobre as novas perspectivas de relação entre Estado e

sociedade, em especial a constituição de um setor público não-estatal e seus mecanismos de controle. Faz um balanço da literatura que destaca as possíveis virtudes do *controle social* como instrumento de repactuação do Estado e seus cidadãos, não somente os mais organizados, mas também os excluídos do jogo político. Volta-se também para o exame do *controle de resultados*, que está sendo introduzido pela administração gerencial, como mecanismo disponível ao controle social. O exame da experiência recente nesse campo permite avançar sobre as possibilidades e limites atuais dessa alternativa.

## Governança sociopolítica

Por mais distintas que sejam as interpretações sobre os fundamentos da atual crise do Estado, observa-se sempre pelo menos uma convergência: a de que existe um hiato entre Estado e sociedade. Mayntz (1993:9) observa que a ingovernabilidade se torna manifesta "no radicalismo político, no afastamento do sistema partidário, na emergência de novos movimentos sociais, em formas de protesto não-ortodoxas, em crescentes taxas de criminalidade e na privatização da força".

O insulamento burocrático, por um lado, e a privatização do Estado, por outro, têm produzido uma opacidade do Estado perante a maioria dos cidadãos, o que esvazia progressivamente sua legitimidade. Em muitos casos, também se verifica a recusa de setores da sociedade a aceitar políticas públicas predeterminadas.

Como fazer expandir, então, a participação dos cidadãos na formulação e no controle das políticas públicas? Como impedir que os canais de expressão e controle social sejam monopolizados pelas corporações privadas? (Bresser Pereira & Cunill, 1997.)

No contexto latino-americano, onde se vive um período de redemocratização e se exige o fortalecimento de novos e frágeis atores, onde, ademais, há que se enfrentar um processo persistente de exclusão social, como inverter uma tradição de cidadania estreita? (Cunill, 1995.)

Como impedir que o conhecimento técnico cristalize as diferenças?

Como não condenar os atores sociais ao confinamento das negociações de políticas específicas, retirando-os da cena macropolítica? (Bresser Pereira & Cunill, 1997.)

Kooiman e outros<sup>1</sup> distinguem três novas características estruturais nas sociedades contemporâneas: a dinâmica, a complexidade e a diversi-

---

<sup>1</sup> Essas idéias foram exploradas no projeto Bielefeld e expostas na coletânea de Kooiman et alii (1993).

dade. Essas três qualidades implicam o surgimento de um novo padrão de relacionamento Estado/sociedade, no qual se verifica uma divisão de responsabilidades e tarefas, sobretudo em áreas como bem-estar, proteção ambiental, educação e planejamento urbano. Esse novo padrão é denominado *governo sociopolítico ou governança*<sup>2</sup> e pressupõe, por sua vez, a co-gestão, a co-alocação, a co-produção e a "co-navegação":

"O governo sociopolítico se verifica em interações entre atores nos níveis micro, meso e macro de agregação sociopolítica. Essas interações (...) são conectadas em padrões complexos, se movem e mudam com base em forças dinâmicas e se referem a diferentes substâncias" (Kooiman et alii, 1993).

As interações entre Estado e sociedade se fazem necessárias porquanto se reconhece sua dependência mútua, uma vez que nenhum ator detém todo o conhecimento e informação necessários para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados.<sup>3</sup>

Segundo Mayntz (1993), os problemas de governabilidade não estão na insuficiente inteligência da burocracia, na falta de habilidade governamental para tomar decisões ou na escolha equivocada de instrumentos, mas no caráter especial dos objetos de governo, ou seja, os subsistemas societais (subsistemas econômico, científico, de saúde) que se tornam impenetráveis, do ponto de vista cognitivo, para serem influenciados. De acordo com a autora, a dinâmica interna e auto-referenciada desses grupos torna quase impossível o controle político centralizado na forma jurídica tradicional. Resta ao Estado controlar um contexto por meio de normas que facilitem a resolução de problemas societais por auto-regulação e coordenação horizontal. Dunsire (1993) chama isso de *collibration*, uma estratégia de participação do governo no espectro de forças presentes, numa determinada área de interesse. A partir da identificação dessas forças e de sua configuração, o governo deveria alterá-la para a configuração desejada, dando suporte ao lado mais frá-

<sup>2</sup> Neste ensaio utilizarei a expressão *governança sociopolítica* quando estiver me referindo ao conceito desenvolvido por Kooiman e seus colaboradores.

<sup>3</sup> A existência de dependências mútuas entre o público e o privado se manifesta na percepção das *policy networks*. Esse conceito é utilizado "como quadro geral em contextos setoriais onde intervêm agentes públicos e privados, sem pressupor nenhum modelo concreto, nem partir de uma idéia preconcebida sobre como devem ser as relações administração-sociedade (...) [mas] aceitando que a administração já não é o ator hierárquico dominante na elaboração e implementação [das políticas públicas], embora ainda tenha papel destacado" ([Jordana, 1995:78].

gil. Dessa maneira, e não por interferência direta, o governo deveria conduzir a sociedade de uma situação indesejável para uma situação desejável.

Portanto, governar de modo interativo — ou seja, na perspectiva da governança sociopolítica — significa equilibrar forças e interesses sociais, capacitando atores e sistemas sociais a se organizarem. Criar cooperação voltada para interesses comuns e vitais implica envolver organizações e interesses de modo a fazê-los compartilhar a responsabilidade pelas mudanças estruturais, ao mesmo tempo em que cada agente mantém autonomia para gerenciar a mudança incremental (Metcalf, 1993).

A tarefa dos governos em sociedades contemporâneas e complexas é influenciar interações sociais de modo a tornar o governo político e a auto-organização social complementares. Assim Kooiman e outros (1993) mostram a necessidade de criar contextos nos quais estejam presentes o Estado — representado por agências, políticos e gerentes públicos — e os diferentes atores interessados (*stakeholders*), devendo a cooperação se dar tanto no plano da formação quanto no da implementação das políticas públicas. Eis que se alarga o espectro de atores envolvidos, anteriormente só constituído por representantes eleitos e burocratas.

Para a realização desse novo modelo de concerto Estado/sociedade, porém, é necessário um novo modelo de *accountability*.

## **Accountability e controle social**

O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. O prestar contas, porém, deriva de explicações construídas — *accounts* — cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva. Como dizem March e Olsen (1995:167):

"A construção de explicações é ao mesmo tempo uma troca de informações e uma negociação entre grupos sociais e subculturas com diferentes idéias e modos de pensar. Esses encontros frequentemente envolvem buscas cooperativas de entendimento mútuo, resolução de problemas e difusão de crenças (...). Existe uma disputa entre autoridades, especialistas e interessados sobre

as interpretações (...). A governança democrática das explicações equivale à administração desse processo de cooperação e conflito que permite o desenvolvimento de significados, argumentos e razões compartilhados."

A relação entre *accountability* e governança democrática é ainda enfatizada quando se considera que:

"A governança democrática envolve a gestão dessas disputas sobre significados e a construção de instituições que permitam aos cidadãos criar, sustentar e mudar interpretações da realidade num mundo ambíguo e incerto. Implica fazer do processo de construção de explicações uma contribuição ao desenvolvimento da inteligência coletiva, do aprendizado institucional e da igualdade política (...). Instituições e processos democráticos possibilitam que cidadãos e autoridades democráticos construam explicações morais sobre a boa sociedade, reconheçam as tarefas, objetivos e formas de governança apropriados e adquiram confiança na sua mútua boa-vontade e capacidade de raciocinar. Eles desenvolvem e protegem uma esfera pública autônoma e a sociedade civil, não controladas pelo poder político, ideológico ou econômico (Habermas, 1989). Eles definem e mantêm sistemas de prestação de contas formais e informais que possibilitam aprender com a experiência e chamar cidadãos, autoridades e outras instituições e indivíduos poderosos a prestar contas dentro de padrões democráticos" (March & Olsen, 1995:180).

Assim, a *accountability* se refere não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas:

"A ação no domínio público se baseia no consentimento público, pois sem consentimento a escolha pública não tem legitimidade. A sociedade aprendiz requer uma contínua relação de *accountability* com o sistema político. O objetivo da gestão no domínio público é permitir não só que seja dada ao público uma explicação<sup>4</sup> sobre o desempenho, mas também que uma variedade de interes-

<sup>4</sup> No original inglês, *account*.

ses do público estejam presentes no discurso sobre o que conta como desempenho na busca da política pública. A gestão da *accountability* pública é portanto essencial à vitalidade do domínio público assegurando relações de controle e consentimento (...) e também de discurso dentro do sistema político" (Ranson & Stewart, 1994:221).

A *accountability* tem pois a finalidade de criar transparência e, por conseguinte, condições de confiança entre governantes e governados.

A definição dos termos sobre os quais se fará a prestação de contas tem que ser conjunta, momento a partir do qual os papéis — de produtores e de consumidores, de principal e de agente — na política pública se separam.

Segundo Stewart e Ranson (1994), a *accountability* tem três amplos objetivos:

- ♦ a explicitação/cobrança dos objetivos e das intenções da política;
- ♦ a explicitação/cobrança do desempenho e dos resultados;
- ♦ a explicitação/cobrança da probidade e da integridade.

A idéia de *controle social* pertence ao campo da *accountability*, uma forma de *checks and balances* presente na dimensões de controle democrático. É inovadora, pois propõe a participação imediata da sociedade no controle do Estado, ao invés da forma mediata preconizada pela democracia representativa. O *controle social*, para autores como Restrepo (1997) e Bresser Pereira (1997), deriva da ampliação da esfera pública e do enfraquecimento dos limites Estado/sociedade. Subentende a necessidade de aprofundar a democracia. Inclui-se nas diversas dimensões da participação social na formulação e implementação de políticas públicas. Tem por finalidade aumentar:

- ♦ a eficiência da atividade governamental;
- ♦ a transparência e a publicização dos atos da administração pública;
- ♦ a democratização do sistema político.

Restrepo (1997) assinala que a participação — e portanto o controle social — pode se dar nos seguintes âmbitos: informação, consulta,

combinação, co-decisão, planejamento participativo, controle estratégico, controle de execução, co-administração e execução.

Assim, o *controle social* tem sido geralmente visto além da relação principal/agente (Przeworski, 1997; Melo, 1996), envolvendo burocracia e atores sociais numa relação que inclui mas também supera a fiscalização dos atos e resultados da administração pública.

## Controle social e informação: a experiência recente

Para exercer controle sobre o governo, os cidadãos precisam inicialmente ter acesso à informação.

Há décadas os países europeus vêm abrigando movimentos sociais que lutam pela liberdade de acesso à informação (*freedom of information*). Na Itália, introduziram-se legislações nacionais e regionais permitindo maior acesso dos cidadãos à política ambiental, conferindo-lhes inclusive o direito de controlar sua execução (Sacchetti, 1992).

Na Grã-Bretanha, desde 1993 está em vigor a política do *open government* (governo aberto), que também dá aos cidadãos acesso não só a arquivos eventualmente existentes em agências governamentais, como a alguns documentos referentes a tomadas de decisão governamental sobre políticas de saúde e meio ambiente (Clark, 1996).

Para dar maior transparência a suas ações, alargar o espectro de interlocutores, melhorar seu gerenciamento, evitando a excessiva fragmentação e departamentalização de suas ações, a Comissão Europeia criou, em 1994, um conjunto de medidas destinadas a efetuar uma "revolução da informação" (Peterson, 1995).

O experimento parece ter sido bem-sucedido. Entre outras medidas, passou-se a publicar — e difundir amplamente — um Guia de Serviços, ou seja, uma lista das autoridades responsáveis pelas diferentes atividades da Comissão. Dessa forma começou-se a quebrar os *anéis burocráticos* que se haviam estabelecido entre burocratas e *lobbies* setoriais.

Com antecedência de um ano, passou-se a divulgar os assuntos constantes da agenda de discussões da organização. Também passou-se a realizar um processo aberto de consultas pelo qual cidadãos ou organizações podem se manifestar sobre os diferentes temas. Finalmente, foi constituído um Comitê de Usuários para definir uma política de informação.

Alguns resultados são visíveis, segundo Peterson (1995): maior foco, maior sensibilidade e maior objetividade. Também logrou-se, talvez com menor intensidade, aproximar *stakeholders* costumeiramente em oposição: ambientalistas e industriais.

No Brasil, cumpre destacar a experiência, em andamento, realizada pelo Ministério da Educação. Desde 1994, o programa radiofônico diário do governo federal, *A voz do Brasil*, que atinge todas as localidades do território nacional, vem anunciando os repasses de verbas para as escolas nos diferentes municípios. Mediante essa estratégia, "as prefeituras passaram a ser informadas com rapidez, acelerando a aplicação dos recursos que antes ficavam sem movimentação na agência bancária; houve significativo aumento de eficiência na aplicação dos recursos para construção e reforma de escolas; o número de denúncias encaminhadas à auditoria do FNDE cresceu de 100 por ano para 20 por dia; no FNDE, o número de pedidos de audiências de prefeitos de todo o país, com o objetivo de influenciar no processo de liberação de verbas, reduziu-se a quase zero; e desapareceram as denúncias sobre interferência de escritórios de representação" (Ramos, 1997).

Numa experiência exemplar de *collibration*, o governo local do *borough* de Lewisham, na área interna — e mais pobre — de Londres, definiu uma política de combate a drogas e criminalidade a partir de um júri composto de 16 cidadãos escolhidos ao acaso entre seus habitantes. Durante quatro dias esse júri ouviu a opinião abalizada de 15 especialistas, para então concluir sobre a política a ser adotada na localidade.

As experiências referidas parecem indicar o alargamento paulatino da *esfera pública*, um aprofundamento da democracia pela incorporação de novos atores à definição e ao controle das políticas públicas. Pode-se também assinalar que a oferta de informação é condição necessária para isso, enquanto o desenvolvimento tecnológico das comunicações permite pensar em alternativas até há pouco impossíveis. Assim, o uso do telefone, da TV a cabo e da Internet é visto como meio de ampliar a democracia direta, permitindo que as decisões sejam tomadas com a participação de maior número de eleitores. Alguns pesquisadores vêm explorando as possibilidades das teleleições, reuniões comunitárias eletrônicas, engendrando uma "teledemocracia" (*The Economist*, 17-6-1995).

Com isso abre-se oportunidade para o surgimento ou fortalecimento de atores até aqui alijados do debate sobre a coisa pública, mesmo aqueles que não possuem — como no caso do júri de cidadãos de Lewisham — especial competência técnica para formar sua opinião.

## O controle por resultados

Em meio às tentativas de criar novos instrumentos para o alargamento da democracia, muitos governos têm feito múltiplos esforços para recuperar e atualizar suas respectivas administrações. Com frequência, essas novas modalidades organizacionais são caracterizadas

como *pós-burocráticas* ou *pós-fordistas*. Ainda que os parâmetros de muitas dessas reformas derivem de estratégias criadas para as organizações privadas e portanto pareçam neutras, seu uso pode ter impactos políticos muito diferenciados. Muitas vezes a adoção de uma estratégia — como a descentralização — gera efeitos bastante diferentes, a depender das condições de sua implantação.

Entre os diferentes instrumentos de gestão cujo uso tem-se disseminado está o *controle por resultados*. Embora a implantação do controle por resultados na administração pública seja atribuída à disseminação da *administração gerencial*, March e Olsen (1995) a relacionam com o desenvolvimento do Estado do bem-estar, no qual os profissionais deixariam de ser controlados exclusivamente pelo correto emprego dos procedimentos. De fato, na Grã-Bretanha, ainda nos anos 60, a Comissão Fulton alertou para a necessidade de tornar indivíduos e unidades, dentro da administração pública, responsáveis por seu desempenho (Hughes, 1994), sendo este avaliado da forma mais objetiva possível.

Mas foi somente nos anos 70 que efetivamente o controle por *resultados* passou a ser empregado no setor público. Nos ventos da crise econômica daquela década, o governo conservador da sra. Thatcher encontrou condições favoráveis à implantação de sucessivas medidas que tiveram por objetivo dar maior flexibilidade ao administrador público, responsabilizando-o e avaliando-o por resultados. O primeiro desses programas foi o Financial Management Initiative, que descentralizou o controle dos gastos e introduziu a cultura do controle de custos. Por essa época começou também a difundir-se o uso de *indicadores de desempenho*.

Alguns anos mais tarde, foi criado o programa Next Steps, dando origem às agências, unidades do setor público responsáveis pela prestação de serviços. Às agências foi concedida maior liberdade e flexibilidade gerencial, por exemplo, na contratação da mão-de-obra. Separava-se assim a formulação da política de sua implementação. Simultaneamente, vários serviços anteriormente prestados pelo Estado passaram a ser contratados no setor privado. A soma desses dois movimentos levou ao desenvolvimento de uma cultura contratualista no setor público britânico.

Do ponto de vista de Hoggett (1996), no setor público britânico podem-se distinguir três estratégias inter-relacionadas de controle:

- ♦ competição (no mercado ou administrada)<sup>5</sup> como forma de coordenar unidades descentralizadas;
- ♦ descentralização das operações e centralização do comando estratégico;
- ♦ disseminação das técnicas de gerenciamento de desempenho.

Na França, pouco tempo depois, implantaram-se também os *centros de responsabilidade*, conferindo maior liberdade para o administrador em troca da visibilidade dos custos, relacionados com resultados. Em vários lugares, essa espécie de contrato que se estabelece entre prestadores de serviços e órgãos supervisores ganhou a denominação de *contrato de gestão*.<sup>6</sup>

Na perspectiva da administração gerencial, a separação entre formulação de políticas e execução de serviços — freqüentemente por meio de organizações públicas não-estatais — cria essas relações contratuais através dos contratos de gestão, que permitem às organizações formuladoras monitorar a distância a implementação de suas políticas.

Segundo Krogt (1996), as características de tais contratos são: a) especificação de resultados esperados; b) especificação de responsabilidades e competências do dirigente; c) regras de relação agente/principal; d) regras que restringem a liberdade do dirigente.

Ainda conforme o mesmo autor, em geral os envolvidos num contrato são: políticos; dirigentes das organizações contratadas; unidades organizacionais de assessoria; e unidades organizacionais de produção.

Zapico e Mayne (1995) resumiram as conclusões de nove diferentes estudos que procuraram investigar a efetividade dessa prática administrativa. As conclusões dos estudos corroboram a validade dessa alternativa de gerenciamento do setor público, como ademais atestam os estudos realizados por Domberger e Hall (1996) sobre os casos australiano e neozelandês; esses autores mostram que os ganhos de eficiência foram inequívocos, sem perda da qualidade dos serviços.

<sup>5</sup> Chama-se competição administrada a disputa entre diversas organizações governamentais prestadoras de serviços da mesma natureza (como escolas) por recursos públicos, de acordo com avaliações feitas pelos cidadãos ou, comparativamente, por órgãos de auditoria do próprio Estado.

<sup>6</sup> A reforma administrativa, em implantação pelo governo federal, no Brasil, também prevê utilização desse instrumento como elemento de *accountability* entre ministérios supervisores e agências executivas ou organizações sociais. A esse respeito ver Presidência da República, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. mimeog.

Deakin e Walsh (1996) constataram maior atenção aos usuários de serviços públicos mais simples, nos quais as especificações de contratos são mais fáceis. Puderam verificar que as organizações públicas têm feito maiores esforços para consultar seus clientes e envolvê-los na determinação dos serviços.

Contudo, problemas de várias naturezas foram apontados por diversos estudiosos, e Zapico e Mayne (1995) os resumiram no seguinte quadro:

### Controle de gestão e acompanhamento de resultados

Fatores de complexidade	Problemas relacionados e/ou derivados	Soluções	Propostas
<b>Incerteza:</b> ♦ Relação causa/efeito desconhecida ♦ Dificuldade de medir e colher informação	Efeitos não antecipados; objetivos ambíguos; resistência ao acompanhamento de resultados	Instrumentos estudados  Capacidade de liderança da unidade central responsável pelo acompanhamento de resultados	Novos critérios de sucesso  Maximização da utilidade em contexto simples e estável
<b>Interdependência:</b> Interação de unidades, organizações políticas e clientela	Incapacidade de controlar fatores externos	Uso de incentivos: ♦ Reorientação positiva dos sistemas de controle ♦ Recompensar o aprendizado ♦ Orientação voltada para os clientes	Economia Eficiência Eficácia
<b>Diversidade:</b> valores e interesses múltiplos e conflitantes	Alcance limitado de indicadores, coordenação fraca	Avaliação dos programas como instrumento complementar	Maximização da adaptabilidade em contextos complexos (nível estratégico)
<b>Instabilidade:</b> Mudança de objetivos, políticas e ambiente			Diagnóstico Desenho Desenvolvimento

Muitos dos obstáculos referidos por Zapico e Mayne estão identificados com a fase de implementação. Deakin e Walsh (1996) também identificaram, em seu estudo, as dificuldades que os contratos apresentam em face da ambigüidade no processo de implementação de políticas (definida por Zapico e Mayne como *instabilidade*).

A definição conjunta — por contratantes e contratados — de tarefas, indicadores, medidas de desempenho, organização e controle apropriado de recursos, sistemas de monitoramento, incentivos e sanções é condição reconhecida como necessária para o êxito de uma gestão fundamentada no controle por resultados.

## Controle social e controle por resultados: um vínculo possível e desejável

Primordialmente, o controle por resultados foi concebido como meio de melhorar a efetividade da administração pública e, logo, aumentar o controle dos políticos sobre a burocracia. A participação de usuários e clientes/cidadãos na definição dos padrões de serviços também favorece esse controle,<sup>7</sup> o que tem contribuído para a ruptura de padrões tecnocráticos de definição de políticas públicas.

Aos poucos, porém, o controle por resultados vem-se mostrando um possível instrumento de controle social. Assim, a presidência do Tesouro canadense, por exemplo, vem publicando relatórios anuais para o Parlamento, contendo medidas de resultados e de *accountability*. Segundo pesquisa realizada junto a 73% da população canadense, a prestação de contas dos resultados alcançados e de sua efetividade foi considerada o instrumento mais conhecido para tornar o governo mais adequado. Todos os anos elabora-se um relatório, tornando públicos os resultados esperados de 30 ministérios e agências em seus respectivos programas. O mesmo relatório está sendo disseminado via Internet; segundo o governo canadense, sua divulgação permite obter:

- ♦ "uma perspectiva única e abrangente das informações mais importantes que configuram as prioridades e decisões governamentais;

<sup>7</sup> O controle por resultados permitiu mais uma variante na relação com a administração pública, qual seja, o consumerismo, ou controle feito pelos cidadãos-clientes dos serviços prestados. Tal é a perspectiva da Carta do Cidadão (Citizen's Charter), que estabelece padrões de desempenho dos serviços públicos para serem cobrados pelos cidadãos aos prestadores desses serviços.

- ♦ uma visão estável e mais estratégica dos objetivos governamentais;
- ♦ um contexto mais explícito, mostrando a ligação entre os programas, o que estimula maior cooperação dentro de ministérios e agências e entre eles; e
- ♦ uma abordagem mais aberta e disciplinada para a explicitação do valor das políticas e programas, o que também permite envolvimento do público além das consultas sobre assuntos específicos" (Minister of Public Works and Government Services, 1996).

O controle de resultados, embora aumente as possibilidades de *accountability* por tornar mais explícitos objetivos e meios envolvidos na política pública, pode redundar num instrumento pouco democrático se a definição de indicadores e/ou resultados for um processo determinado por poucos agentes. Como assinala Smith (1996), a mensuração de resultados nunca pode ser um processo "objetivo" e precisa estar relacionada a um grupo de *stakeholders*.

Ranson e Stewart (1994) igualmente procuraram explicitar o nexo entre os dois tipos de controle — o social e o de resultados ou de desempenho —, mostrando que na definição de indicadores de desempenho (ou cláusulas contratuais) devem estar presentes as diferentes concepções sobre a política pública existentes na sociedade. Para esses autores, os indicadores devem estar ligados aos atores responsáveis pelo desempenho, e não pode haver limites que excluam cidadãos. Segundo eles, o desempenho no domínio público tem diferentes dimensões e nenhuma pode ser considerada irrelevante. Assim, os processos de avaliação de desempenho têm um papel a cumprir no campo da *accountability*, mas precisam evoluir do campo da mensuração para processos que levem ao julgamento político do que é bom desempenho.

## Conclusões

Diversidade, dinâmica e complexidade caracterizam as sociedades contemporâneas, imersas em fluxos permanentes de informação. Gerar agregação e governabilidade exige novas concepções. De múltiplas visões e experiências surgem consensos em torno da necessidade de se criarem estratégias de responsabilidades compartilhadas entre Estado e sociedade. Por esse prisma, controle social é somente a outra face de um *stakeholding model* (Williamson, 1996), ou seja, de um modelo em que os diferentes atores, sem perda de identidade, criam estra-

tégias comuns. Assim, a *accountability* não pode se dar sob termos neutros, prefixados, como subentende uma visão quase positivista de uma relação entre governantes e governados. Na etimologia do termo *accountability* está a raiz *account*, sugerindo a necessária construção de significados que competem para serem aceitos amplamente. O controle social ultrapassa portanto uma percepção de controle da sociedade sobre a burocracia e adquire o caráter de participação desses dois atores num triângulo, no qual o terceiro vértice é constituído pelos próprios políticos. A confiança que se deve estabelecer para o desenvolvimento dessa ação conjunta tem que se assentar na transparência, o que faz da *informação* a variável crucial desse processo. Em último caso, a informação cria atores: é o que mostram o caso da União Européia, estudado por Peterson, e a experiência do Ministério da Educação do Brasil. A informação para o público tem a vantagem de fortalecer atores constituídos e pode tornar ativos cidadãos passivos. Como apontaram Ranson e Stewart (1994), a cidadania ativa se apóia no "direito de saber, de obter explicações, de ser envolvido, de ser ouvido e de ser levado em consideração".

Nesse sentido, há que se concordar com Kooiman (1993:257):

"É (...) melhor explicitar esse papel político da administração, de sorte a capacitar não somente atores fortes e altamente organizados, mas também cidadãos isolados e movimentos sociais, permitindo que se infiltrem na administração para que se façam representar no processo de elaboração de políticas. Assim se faz mais justiça à diversidade que prevalece na sociedade moderna, e esses grupos podem funcionar como contrapesos, ampliando o potencial de aprendizado ou de processos de governo, o que diminui, a nosso ver, o risco de auto-referenciamento ou fechamento organizacional ou de redes."

O controle do setor público não-estatal, assim como o controle do setor estatal, passa portanto por caminhos corretos de informações acessíveis. Não cabe aqui discutir quais são esses caminhos; para tanto é preciso se apoiar no conhecimento da comunicação social contemporânea. Esse é assunto por demais complexo para ser tratado aqui, mas é preciso levar em conta a qualidade e a quantidade de informações para que se tornem realmente instrumentais. Além da informação, evidentemente, é preciso haver um quadro legal que permita a contestação das ações contrárias ao interesse público. Portanto, o cidadão deve poder

incriminar os responsáveis por desvios de qualquer natureza — no caso, os dirigentes dessas organizações.

A oferta e o acesso à informação não são suficientes, dadas as assimetrias existentes, se levarmos em consideração os desníveis educacionais de sociedades como as latino-americanas — o que remete às preocupações de Cunill Grau (1995) mencionadas no início — e se admitirmos a existência de "subsistemas societais (subsistemas econômico, científico, de saúde) que se tornam impenetráveis, do ponto de vista cognitivo, para serem influenciados", como disse Mayntz (1993). É preciso criar *traduções* de um público para outro, como no caso do júri de Lewisham. Eis uma virtude suplementar da explicitação de *resultados*: eles representam significados acordados e passam a criar linguagens de entendimento comum entre os vários grupos sociais.

## Referências bibliográficas

- Bresser Pereira, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú. Barcelona, 25-26 abr. 1997.
- & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. 1997. mimeog.
- Clark, David. Open government in Britain: discourse and practice. *Public Money and Management*. CIP, Jan./Mar. 1996.
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- Deakin, Nicholas & Walsh, Kieron. The enabling State: the role of markets and contracts. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 74, Spring 1996.
- Domberger, Simon & Hall, Christine. Contracting for public services: a review of antipodean experience. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 74, Spring 1996.
- Dunsire, Andrew. Modes of governance. In: Kooiman, Jan (ed.). *Modern governance, new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- The Economist*. Democracy and technology, 17 June 1995. p. 21-3.
- Hoggett, Paul. New modes of control in the public service. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 74, Spring 1996.

- Hughes, Owen E. *Public management & administration, an introduction*. New York, St. Martin's Press, 1994.
- Jordana, Jacint. El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (3), mayo/ago. 1995.
- Kooiman, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Krogt, Theo van der. Management by contract and performance-based budgeting experiences in the Netherlands. In: *Anales 3: Hacia nuevos enfoques de la gestión pública*, I Congreso Interamericano del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Rio de Janeiro, 1996.
- March, James G. & Olsen, Johan P. *Democratic governance*. New York, Free Press, 1995.
- Mayntz, Renate. Problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In: Kooiman, Jan (ed.). *Modern governance, new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Melo, M. A. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- Metcalfe, Les. Public management: from imitation to innovation. In: Kooiman, Jan (ed.). *Modern governance, new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Minister of Public Works and Government Services. Getting government right: improving results measurement and accountability. Communication Directorate, Treasury Board of Canada, Secretariat, Oct. 1996. (Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board.)
- Peterson, John. Playing the transparency game: consultation and policy-making in the European Commission. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 73, Autumn 1995.
- Przeworski, Adam. Democracy and representation. In: *II Inter-American Congress of Clad on State and Public Administration Reform*. Margarita Island, Venezuela, 15-18 Oct. 1997.
- Quirk, Barry. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 75, Autumn 1997.
- Ramos, Danielly Silva. Sistemas de atendimento ao cidadão: experiências brasileiras. Brasília, Enap, 1997. mimeog. (Relatório Interno de Pesquisa.)

- Ranson, Stewart & Stewart, John. *Management for the public domain: enabling the learning society*. New York, St. Martin's Press, 1994.
- Restrepo Botero, Dario I. Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Reforma y Democracia*, Clad (7):127-54, ene. 1997.
- Sacchetti, Maria Chiara. The citizen's right of access to administrative documents: trends and developments in national and regional legislation in Italy. *International Review of Administrative Sciences*. London, Sage, 58, 1992.
- Smith, Peter. *Measuring outcomes in the public sector*. London, Taylor and Francis, 1996.
- Williamson, Janet. The road to stakeholding. *Political Quarterly*. Oxford, Blackwell, 67(3), July/Sept. 1996.
- Zapico, Eduardo & Mayne, John. Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (3), mayo/ago. 1995.