

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 consequência, existe um grande desconhecimento das dificuldades surgidas na implementação das formas de responsabilização, assim como das soluções encontradas.

É por essa 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 pela 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 (Metcalf & 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).