

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

A gestão da responsabilização nas
parcerias intergovernamentais
Elke Lüffler

Escolas de governo: tendências e desafios
— A ENAP em perspectiva comparada
Regina Sílvia Pacheco
José Mendes Ribeiro

A avaliação como conhecimento utilizável
para reformas de gestão pública
Jean-Claude Thoeing

Representação política e acesso aos recursos federais
Marcos Otávio Bezerra

Ética na esfera pública: a busca de novas
relações Estado/sociedade
Sônia Naves David Amorin

Notas para um debate sobre o princípio da eficiência
Paulo Modesto

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
Vera Lúcia Petrucci
Maurício Muniz Barretto de Carvalho
Osório Tarcísio Calixto

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Eli Diniz; Fernando Abrucio; José Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Calmon; Paulo Modesto; Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Tânia Fischer; Teresa Cristina Silva Cotta; Zairo Cheibub.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Isabella Madeira Marconini

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Galber José Oliveira Maciel
Rochelle Vieira Oliveira

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Danae Carmen Saldanha de Oliveira

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Telefax: (0XX61) 245 6189

© ENAP, 2000

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública -
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 51, n.2 (Abr-Jun/2000). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais <i>Elke Löffler</i>	5
Escolas de governo: tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada <i>Regina Silvia Pacheco</i>	35
A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública <i>Jean-Claude Thoenig</i>	55
Representação política e acesso aos recursos federais <i>Marcos Otavio Bezerra</i>	73
Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade <i>Sônia Naves David Amorim</i>	95
Notas para um debate sobre o princípio da eficiência <i>Paulo Modesto</i>	107

A gestão da responsabilização nas parcerias

int *ter* *g* *o* *v* *e* *r* *n* *a* *m* *e* *n* *t* *a* *i* *s* *

Elke Löffler¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

1. Introdução

A finalidade deste estudo é auxiliar os tomadores de decisão no setor público a desenvolver novos quadros de responsabilização para diferentes tipos de parcerias de projeto ou de programa, que são administradas conjuntamente por várias jurisdições.

O foco está nas parcerias cooperativas entre diferentes jurisdições em oposição a tipos de parcerias meramente consultivas ou de coordenação. As jurisdições cooperam se produzirem conjuntamente bens ou serviços, gerenciarem conjuntamente o uso de bens públicos ou conjugarem seus recursos para fins de investimento. A gestão conjunta de projetos ou programas entre níveis de governo normalmente implica o estabelecimento de instituições conjuntas, como os consórcios ou grupos de trabalho, que estão no centro deste estudo.

A análise parte principalmente de estudos de caso de parceria que surgiram de uma reunião de peritos na OCDE.

A abordagem utilizada para a produção desses estudos de caso foi inovadora, utilizando perspectivas de representantes de vários níveis de governo. Um perito neutro, com experiência no assunto, coloca o estudo de caso num contexto mais amplo e assegura uma avaliação equilibrada das parcerias.

Os estudos de caso lidam com os seguintes aspectos da gestão da responsabilização em parcerias intergovernamentais:

a) Descrição básica da parceria de setor público: o conteúdo da colaboração, os principais atores dentro da parceria, as estruturas básicas e o fator de motivação que leva a esta parceria específica.

Elke Löffler trabalha na OCDE, desde 1997, no Serviço de Gerência Pública. Foi consultora da Direção da Sigma, da OCDE/UE e da Sociedade para Assistência Técnica (GTZ). É autora de grandes estudos comparativos na Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos

Traduzido por
René Loncan

b) Expectativas de responsabilização: descrição das relações de responsabilização percebidas (nível individual ou nível empresarial), de partes interessadas externas de responsabilização (Parlamento, Tribunal de Contas etc.), dos tipos de critérios de desempenho que são usados em várias relações de responsabilização e como eles são definidos, e de problemas potenciais em termos de expectativas conflitantes.

c) Gestão da informação: relevância, exatidão, oportunidade das informações prestadas por cada instituição de parceria às suas partes interessadas, inclusive o público.

d) Avaliação de informações: análise dos atores individuais e institucionais envolvidos nas avaliações das instituições de parceria, da metodologia (hierárquica, cooperativa, de auto-avaliação) e do processo (interno ou externo, *ex-ante* ou *ex-post*).

e) Mecanismos de incentivo: tipos de mecanismos de incentivo usados (positivos ou negativos, de cumprimento ou de autocondução), retroalimentação para as instituições de parceria, percepção e reação das instituições de parceria para a retroalimentação.

f) Incerteza: as instituições de parceria proporcionam fatos imprevistos? Que tipo de fatos imprevistos têm ocorrido e como eles têm sido gerenciados?

g) O futuro das parcerias: as parcerias serão sustentáveis? Quem serão os futuros atores e quais serão as estruturas das parcerias? Quais são as lições aprendidas?

h) O contexto de responsabilização das parcerias: padrão de múltiplas relações de responsabilização no país em questão (hierárquicas, jurídicas, profissionais e políticas). A gestão da responsabilização dentro das parcerias é típica de parcerias do setor público semelhantes no país (exemplos de outras áreas de política)? Há uma tendência para a responsabilização baseada em desempenho no país em questão, e, em caso afirmativo, como é integrada no padrão de responsabilização mais tradicional?

Uma lista dos estudos de caso é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Estudos de caso sobre parcerias intergovernamentais

Suíça	A delegação de políticas de educação do Governo Federal para os cantões na Suíça.
Suécia	A delegação de Programas de Mercado de Trabalho do Governo Central para o nível local na Suécia.
Estados Unidos	O Sistema Nacional de Parceria para o Desempenho Ambiental (NEPPS) entre os Estados e a Agência de Proteção do Meio Ambiente (EPA) dos Estados Unidos.
Espanha	Parcerias intergovernamentais no nível local na Espanha: <i>mancomunidades</i> e consórcios numa perspectiva comparativa.
República Tcheca, Alemanha e Polônia	Cooperação administrativa na Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN).

O estudo é dividido em três partes:

- 1ª parte: delimitação da nova relevância de parcerias intergovernamentais e as implicações para a gestão da responsabilização;
- 2ª parte: apresentação dos diferentes tipos de parcerias intergovernamentais e análise de como os arranjos de parceria entre níveis de governo tratam as questões de responsabilização. Dá-se atenção especial a problemas de mensuração de desempenho e de avaliação dos vários tipos de parcerias de projeto e programa;
- 3ª parte: breve consideração sobre as perspectivas e limites das parcerias intergovernamentais de desempenho.

2. A nova relevância das parcerias intergovernamentais e suas implicações para a gestão da responsabilização

Delegação² apoiando à formação de parcerias entre níveis de governo

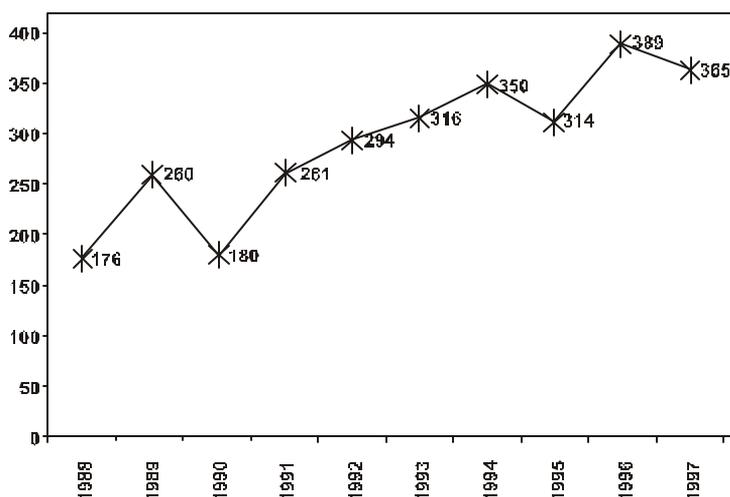
A atual tendência para a delegação em muitos países membros da OCDE dá ao debate tradicional sobre centralização e descentralização um novo impulso e uma nova qualidade. Contextos modificados colocam novamente a velha pergunta do federalismo fiscal: que distribuição de responsabilidades está de acordo com o princípio da subsidiariedade e está em equilíbrio com a distribuição de capacidades de receita e despesa? Porém, fora a pergunta fiscal clássica “quem deve fazer o quê?”, também há questões de gestão pública relativas às adequadas estruturas e instrumentos de responsabilização para gerenciar diferentes atribuições de tarefas entre diferentes níveis de governo.

As mudanças de atribuição entre níveis de governo podem tomar várias formas. Atualmente, duas tendências principais podem ser identificadas: de um lado, há uma tendência para uma clara separação entre responsabilidade por políticas e responsabilidade pela gestão, inclusive entre o poder de gastar e de tributar entre níveis de governo. Por outro lado, também há uma tendência para a responsabilidade compartilhada entre níveis de governo. No último caso, os governos centrais têm mudado a implementação de políticas para níveis de governo mais baixos ou mais altos. No entanto, o governo central pode ainda manter a responsabilidade e a responsabilização formais pela quantidade e qualidade dos serviços a serem prestados a outros níveis de governo, o que implica que a responsabilização deve ser compartilhada entre esses níveis. Essa situação constitui o cerne do estudo.

Tradicionalmente, as Constituições de países federativos, como a Áustria, a Alemanha e a Suíça exigem que uma porção substancial da lei federal seja aplicada pelos Estados. Esse tipo de descentralização administrativa ocorre agora em outros países membros da OCDE, onde o governo nacional transfere responsabilidades de gestão para níveis subnacionais de governo. Em muitos casos, a ferramenta primordial para gerenciar este tipo de delegação é a criação de arranjos de parceria entre diferentes níveis de governo. Esses arranjos de parceria freqüentemente estabelecem novas instituições a fim de co-gerenciar programas ou projetos.

Exemplo
<p>Um caso representativo da nova relevância de arranjos de parceria é a delegação de responsabilidades por políticas e pela gestão do governo nacional para as Comunidades Autônomas na Espanha. As autoridades do governo nacional e regional estabeleceram comissões bilaterais, em base temporária, a fim de orientar e monitorar a transferência de funções negociada no processo de delegação. Uma vez que a transferência havia sido realizada, no entanto, as comissões continuaram a funcionar. Esses órgãos agora supervisionam os novos <i>Convenios de Colaboraci3n</i> (Acordos de Cooperaç3o) que lidam com políticas de bem-estar, como: educaç3o, trabalho, cultura, saúde e serviç3os sociais (Font, Gutiérrez Suárez e Parrado Díez, 1999).</p>

Figura 1: Acordos de Cooperaç3o entre o Governo Nacional Espanhol e as Comunidades Autônomas de 1988/1997 (em números totais)



Fonte: Font, Gutiérrez Suárez e Parrado Díez, 1999.

As parcerias intergovernamentais que se baseiam na responsabilização compartilhada entre várias jurisdições exigem novo conceito de responsabilização devido a seu risco inerente de dispersão entre as partes

envolvidas. Há muitas indicações de fracassos de formas tradicionais de parcerias. Por exemplo, conforme revelou um estudo empírico sobre parcerias para o desenvolvimento de projetos de investimento, excessos de custo de 50 a 100% em custos fixos são comuns. Mesmo os excessos acima de 100%, como no caso do Túnel do Canal entre a França e o Reino Unido, não são incomuns (Bruzelius, Flyvbjerg e Rothengatter, 1998:424).

A crescente conscientização dos problemas de responsabilização em parcerias intergovernamentais tradicionais reflete-se no fato de que há cada vez mais críticas à responsabilização mal delimitada.

Exemplo

O *Geschäftsstelle des Sachverständigenrats "Schlanker Staat"* (Conselho Consultivo Alemão sobre o "Estado Reduzido") recomendou reduzir o sistema de financiamento conjunto, pois ele ofusca os contornos da responsabilização e necessita de grande quantidade de esforço administrativo (1997:30). Essa recomendação transferiu para o governo atividades tais como habitação, novas universidades e promoção econômica, que se tornaram tarefas conjuntas da Federação e dos Länder com a emenda do art. 91a e do art. 91b da Constituição alemã em 1969.

A mesma linha de crítica pode ser encontrada no Plano de Promoção da Descentralização que foi adotado pelo governo japonês em 29 de maio de 1998. Ele estipula que uma excessiva cooperação e fusão de funções do governo central e dos governos locais têm minado um desempenho eficiente e eficaz do setor público (Furukawa, 1998).

Os problemas de responsabilização também existem para a prestação de serviços municipais em casos em que os municípios transferiram as responsabilidades para agências de finalidade única ou múltipla. Até o momento, no entanto, ainda faltam estudos empíricos que avaliem a eficiência da prestação de serviços pelas parcerias intermunicipais.

Exemplo

A Holanda é um caso ilustrativo porque sua *Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)* (Lei sobre Parcerias Intermunicipais) tem estimulado o estabelecimento de muitos arranjos deste tipo. Embora muitos serviços sejam prestados por esses parceiros pré-selecionados, em parcerias da WGR com base em economias de escala pressupostas, sua eficiência ainda não foi analisada. No entanto, sérios problemas de responsabilização dão margem à suposição de que esses arranjos entre comunas são uma maneira relativamente ineficiente de municipalizar a prestação de serviços (Boorsma e Vries, 1998). Os membros da junta da autoridade intermunicipal normalmente são alguns anciãos de cidades participantes, que não têm qualquer incentivo para monitorar o desempenho. Os membros do conselho de uma cidade parceira pouco controlam a junta intermunicipal autônoma. Eles só têm de pagar parte dos desembolsos totais do arranjo intermunicipal, que têm de ser ponderados contra as vantagens de serviços que são disseminados em todas as cidades participantes. A consequência da fraca estrutura de responsabilização é que nenhuma parte termina sentindo-se responsável pelas despesas totais em comparação com a totalidade das vantagens.

No entanto, também há tentativas de fazer a re-engenharia da gestão da responsabilização de políticas e programas conjuntos para definir objetivos e avaliar resultados. Obviamente, há pressões fiscais para reduzir a justaposição e a duplicação entre níveis de governo. Porém, também há razões mais profundas que ajudam a explicar o interesse atual em parcerias mais suscetíveis de responsabilização: cidadãos, gerentes públicos e políticos reconhecem que as linhas tradicionais de responsabilização não são apropriadas para a responsabilidade compartilhada e estão procurando novas respostas.

Exemplo
<p>O governo do Canadá redesenhou responsabilidades federais e provinciais no setor do mercado de trabalho (<i>Canada Employment Insurance Commission</i>, 1997: 19-26). A segunda parte da Lei do Seguro Emprego permite que as províncias formulem e implementem seus próprios programas de mercado de trabalho por meio de acordos de parceria com o Ministro do Desenvolvimento de Recursos Humanos. Qualquer governo provincial ou territorial que prefira não assumir a responsabilidade plena pela formulação e a prestação dos benefícios e medidas ativas de emprego poderia, alternativamente, escolher a formalização de arranjos de co-gestão. Os acordos negociados até agora refletem esses dois modelos.</p> <p>Ao todo, a nova atenção dada a parcerias intergovernamentais refletem o aumento da importância dos subgovernos nacionais, a necessidade de trabalhar transversalmente entre as fronteiras legais, geográficas e de programas, e o interesse em definir e medir o desempenho.</p>

Definições e foco do estudo

O foco deste estudo será exclusivamente as parcerias intergovernamentais. É evidente que as tarefas administrativas não podem simplesmente ser redistribuídas entre diferentes níveis de governo, elas também podem ser transferidas para o setor privado e o setor sem fins lucrativos. Na realidade, a crescente importância de parcerias público/privado e de parcerias com organizações não governamentais indica que a delegação deve ser vista num contexto mais amplo de governança. No entanto, por razões pragmáticas, foi necessário limitar a análise a parcerias entre níveis de governo, pois a natureza dos problemas de responsabilização das parcerias público/privado é de certa forma diferente.

As parcerias entre instituições do setor público são de dois tipos principais (OCDE, 1997b:34):

- cooperação horizontal entre diferentes jurisdições no mesmo nível de governo, como as parcerias cooperativas entre os municípios;
- cooperação vertical entre os governos nacional (federal), estadual (regional) e local.

Uma vez que os conceitos-chave deste estudo — parcerias e responsabilização — são ambos muito vagos, é necessário fornecer uma clara

definição desses termos. Em especial, parceria tem-se tornado um mote para significar qualquer coisa em termos de parcerias simbólicas ou contratos de parceria de desempenho para contratos jurídicos entre níveis de governo. Isso suscita a pergunta sobre como os arranjos de parceria diferem dos contratos entre cliente e prestador num contexto intergovernamental (Armstrong e Lenihan, 1999:13-14).

Definição de Diferentes Arranjos Contratuais
<p>Contratos entre cliente e prestador</p> <p>Esse tipo de contrato de desempenho pode ser encontrado entre governo e o setor privado ou o setor sem fins lucrativos, ou em relações hierárquicas dentro do setor público. O cliente especifica as tarefas que deseja que sejam realizadas e paga o prestador para que as realize. A negociação desses arranjos gira em torno da definição dos termos do contrato. Seu gerenciamento consiste em assegurar-se que o prestador cumpra com os termos. Ao contrário dos acordos de parceria, os contratos entre cliente e prestador não envolvem compartilhar o poder ou a tomada de decisões.</p> <p>Parcerias intergovernamentais de desempenho</p> <p>Esse tipo de contrato de desempenho é feito entre duas ou mais partes autônomas dentro do setor público. Tradicionalmente, as parcerias do setor público têm tendido a ser um tipo de arranjo de rateio de custos.</p> <p>Em parcerias de desempenho do setor público, as partes definem conjuntamente metas de desempenho para os serviços a serem prestados e também avaliam conjuntamente o desempenho dos arranjos de parceria. A gestão de parcerias de desempenho do setor público vai além do contrato clássico de desempenho, porque envolve gestão voltada para resultados dentro de um quadro de tomada de decisões compartilhada.</p>

Qualquer relação de responsabilização, seja no setor público ou em outros contextos sociais, pressupõe alguma autoridade delegada. No setor público, no entanto, a responsabilização tem um significado muito distinto, que é a base das sociedades democráticas:

“A obrigação de prestar contas pela autoridade delegada no setor público difere de um país para outro e também de uma jurisdição para outra”.³

No entanto, em todos os países membros da OCDE, o conceito de responsabilização tem-se modificado e ampliado ao longo dos anos, de um foco técnico bastante estreito na responsabilização financeira e no cumprimento de regras e regulamentos, para a responsabilização por resultados. Essa nova dimensão da responsabilização não apenas desafia órgãos de controle como o Tribunal de Contas (quanto à questão de Auditoria de Desempenho, vide OCDE, 1996), mas também a gestão da responsabilização de diferentes níveis de governo.

É evidente que em países membros da OCDE onde políticas públicas são implementadas por meio de uma gama de arranjos intergovernamentais, os resultados não podem ser atribuídos a um nível especial de governo. Isto significa que a responsabilização pelos resultados deve ser

compartilhada entre diferentes níveis de governo (Hatry, 1997:38). A nova definição tem de permitir tanto a responsabilização por resultados quanto a responsabilização por parcerias (Secretaria da Junta do Tesouro e Auditoria-Geral do Canadá, 1998:4).

Definição de Responsabilização Compartilhada

Responsabilização é uma relação baseada na obrigação de demonstrar e assumir responsabilidade por desempenho, à luz de expectativas acordadas. Isso significa que em parcerias intergovernamentais, há três tipos de relações de responsabilização: responsabilização entre os parceiros; responsabilização entre cada parceiro e seu próprio órgão de direção; e responsabilização para o público.

Neste estudo, as informações sobre responsabilização estão limitadas principalmente a informações sobre resultados (produtos e resultados). Isto não implica em que o critério de finalidade seja imposto sobre o princípio da legalidade.

Depende muito do quadro jurídico e cultural de cada país membro da OCDE a decisão quanto às áreas que a responsabilização voltada para os resultados pode complementar ou mesmo substituir a responsabilização voltada para os insumos. Com relação à aplicação da responsabilização voltada para os resultados na Suíça, o advogado Mastronardi e o economista Schedler (1998) sustentam que para muitas tarefas do Estado que delega poderes, a responsabilização é melhor assegurada por meio da definição de objetivos do que por meio de regras de procedimento. Por exemplo, ainda que todos os beneficiários de seguridade social recebam o mesmo montante de pagamentos de bem-estar social, a verdadeira assistência que eles recebem em termos de reatividade e efetividade pode diferir entre jurisdições. Nesse caso, simplesmente a responsabilização voltada para os insumos não pode garantir tratamento igual. No entanto, no que diz respeito às relações da administração pública com terceiros, o princípio da legalidade permanece válido. O princípio da legalidade implica nas definições de condições e procedimentos, a fim de proteger a igualdade e a certeza jurídicas. A medida em que o quadro jurídico enfatiza, o império da lei (*Rechtsstaatsprinzip*) difere entre países.

A tabela a seguir dá uma visão geral das delegações de responsabilidade existentes e da conseqüente relação de responsabilização entre o governo central e outros níveis de governo. O estudo tratará principalmente dos cenários descritos nas linhas 2, 3 e 4 da Tabela 2, onde gestão de políticas e/ou responsabilidades por financiamento são (pelo menos formalmente) compartilhadas entre diferentes níveis de governo.

Uma vez que o conceito de parceria implica um certo grau de autonomia dos parceiros envolvidos, cada nível de governo deve ter voz ativa na determinação do quadro de políticas das parcerias.

Tabela 2: Tipos de delegações de responsabilidade entre níveis de governo

Casos	Tipos de delegação	Delegação de responsabilidade por políticas, gestão e financiamento para níveis mais baixos de governo	Linhas de responsabilização	Exemplo
1	Clara separação de responsabilidade por política, gestão e financiamento.	Responsabilidade para tomar decisões sobre política, assim como para gerenciar a prestação de serviços e para levantar recursos por meio de impostos e de endividamento dentro do quadro constitucional/ legislativo.	Responsabilização para com o público e para com o respectivo órgão de direção.	Delegação de política de educação para o nível cantonal na Suíça.
2	Parcerias de produção conjunta	Responsabilidade compartilhada por políticas, gestão e/ ou financiamento.	Responsabilização principalmente para com produtos, para com o(s) parceiro(s), para o respectivo órgão de direção e para com o público.	O consórcio Parceria da Água na Grande Bilbao na Espanha.
3	Parcerias de recursos comuns	Responsabilidade compartilhada por políticas, gestão e/ ou financiamento.	Responsabilização principalmente para com processos, para com o(s) parceiro(s), respectivo órgão de direção e para com o público.	<i>National Environmental Performance Partnership System</i> nos Estados Unidos.
4	Parcerias de investimentos conjuntos	Responsabilidade compartilhada por políticas, gestão e/ ou financiamento.	Responsabilização principalmente para com recursos financeiros, para com o(s) parceiro(s), o respectivo órgão de direção e para com o público.	Grandes projetos de infra-estrutura transfronteiriços na Parceria da Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN).
5	Contrato cliente/prestador	Autoridade só para gerenciar prestação de serviços, para atender metas de desempenho pré-definidas e dentro dos limites financeiros autorizados pelo governo central.	Responsabilização para com o governo central.	<i>Next Steps Agencies</i> no Reino Unido.

Fonte: *Malcolm Morley, University College Suffolk/Reino Unido*, modificado pelo autor.

Nos dois extremos da Tabela 2 verifica-se o caso de uma clara separação de responsabilidade por políticas, gestão e financiamento, no topo; e o caso de um contrato entre cliente e prestador na base. A primeira linha reflete casos de clara separação de poder em matéria de políticas e responsabilidade administrativa, inclusive a capacidade de financiamento e de despesa entre níveis de governo. Esse cenário é atualmente o objetivo do novo projeto de sistema de equalização fiscal na Suíça (Buschor, Hofmeister e Junod, 1999). Os países escandinavos também têm em grande medida uma clara distribuição de responsabilidade entre o governo central e os governos locais. É evidente que nesse caso não existem problemas de responsabilização. No entanto, conforme mostra a delegação de políticas de educação para o nível cantonal na Suíça, a delegação de políticas para níveis mais baixos de governo pode exigir um alto grau de coordenação vertical e horizontal.

A quinta linha na base da Tabela 2 apresenta o cenário oposto: o governo central só transfere tarefas administrativas estritamente definidas dentro de um quadro financeiro e de desempenho especificado para outra unidade administrativa. As *Next Steps Agencies* no Reino Unido são um exemplo típico dessa relação cliente/prestador. Nesse caso, as metas de desempenho normalmente serão estabelecidas pelo cliente. Esse caso é de menos interesse para o presente estudo, uma vez que ele se refere a contratos de desempenho clássicos, mais do que a contratos de parceria entre níveis de governo.

O estudo se concentra em formas mistas de delegação de responsabilidade que são mostradas nas linhas 2 a 4. Na linha 2, pelo menos dois níveis de governo compartilham responsabilidade por políticas, gestão e/ou financiamento, a fim de produzir em conjunto bens ou serviços. Um exemplo desse tipo de parceria de produção conjunta é a Parceria da Água na Grande Bilbao, na Espanha, onde os governos central, regional e provincial financiam a operação da parceria municipal para os serviços de suprimento e tratamento de água na área metropolitana de Bilbao. O governo provincial recentemente obteve poder de voto na parceria, equalizando destarte o anterior desequilíbrio entre compromisso financeiro e direitos políticos inexistentes.

A linha 3 descreve o caso de parcerias de recursos comuns onde diferentes níveis de governo gerenciam conjuntamente um recurso comum, tal como o meio ambiente dentro de um quadro político compartilhado. O Sistema Nacional de Parceria para o Desempenho Ambiental (NEPPS) nos Estados Unidos (Löffler e Parker, 1999) representa uma dessas parcerias de recursos comuns. A Agência de Proteção do Meio Ambiente (EPA) dos Estados Unidos e os Estados compartilham a responsabilidade por políticas e gestão, a fim de atender conjuntamente objetivos ambientais acordados.

Na linha 4, diferentes níveis de governo entram numa parceria a fim de realizar um projeto de investimento. Esse tipo de parceria de investimento conjunto é muito comum na cooperação transfronteiriça na Parceria da Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN). Nesse caso, diferentes níveis de governo da República Tcheca, Alemanha e Polônia planejam e implementam projetos de grande escala com ramificações transfronteiriças, colocando-se num quadro comum de políticas e de financiamento (Jerabek, Sliwa, Vidláková e Watterott, 1999). A própria gestão do projeto pode ser terceirizada.

Todos os três casos de parcerias intergovernamentais têm em comum o fato de que as relações de responsabilização são muito complexas. Cada parceiro é suscetível de responsabilização perante seu respectivo órgão de direção (o Parlamento, o Conselho Municipal etc.), para com seus parceiros e para com o público. Esse tipo de relação de parceria entre duas ou mais jurisdições está no cerne do estudo.

O quadro analítico

As relações de responsabilização numa parceria são sempre complicadas pelas múltiplas expectativas das partes internas e externas. A obrigação da responsabilização e a entidade a qual deve-se prestar contas revestem-se de uma importância especial, porque as partes podem ter expectativas e objetivos de desempenho diferentes, devido às disposições próprias de suas parcerias. Ademais, as modalidades e o grau de execução dos controles devem ser examinados também no que diz respeito à divisão das responsabilidades.

No setor público, pode-se distinguir quatro tipos de relação de responsabilização: hierárquica, jurídica, profissional e política (Radin e Romzek, 1996: 61).

Relações de responsabilização hierárquica são definidas dentro de organizações do setor público e mostram um alto grau de controle. Elas se manifestam em papéis organizacionais, relações de supervisão, regras, normas e procedimentos operacionais. As relações baseiam-se numa expectativa de obediência às diretrizes organizacionais.

As relações de responsabilização jurídica derivam de fontes externas que exercem um alto grau de controle e exame. Elas se manifestam em atividades de supervisão e monitoramento. Exames independentes de desempenho podem ser realizados pelo Tribunal de Contas, pelo controle legislativo ou por um controle judicial das práticas administrativas.

As relações de responsabilização profissionais derivam de fontes internas, mas envolvem um baixo grau de controle e um alto grau de latitude quanto a como reagir às expectativas de desempenho.

As relações de responsabilização política derivam de fontes externas, mas envolvem baixos graus de controle direto. As relações baseiam-se numa expectativa de reatividade das partes interessadas.

Depreende-se da definição acima de responsabilização compartilhada que as parcerias do setor público devem lidar com várias fontes e tipos de controle ao mesmo tempo. Isso significa que, em alguns casos, todos os quatro tipos de relação de responsabilização podem ser invocados simultaneamente. Em que isso implica em termos da seleção de um quadro teórico para analisar essa rede de relações de responsabilização em parcerias intergovernamentais?

Dadas as complexidades e as dinâmicas das relações de responsabilização no caso de parcerias intergovernamentais, é óbvio que a teoria do agente principal não é em geral muito útil como quadro analítico.

A teoria do agente principal pode ser definida como uma teoria econômica de cooperação que trata das questões de delegação e dos problemas resultantes de controle em relações hierárquicas. Não é um quadro correto para a análise das relações de responsabilização dentro de parcerias, porque a teoria do agente principal supõe uma transferência de tarefas entre dois parceiros com uma relação desigual de poder, enquanto que o conceito de parcerias é baseado na delegação de responsabilidade entre dois parceiros iguais. Em outras palavras, a teoria do agente principal parece ser o quadro analítico adequado para relações entre cliente e prestador, onde o prestador (o agente) não tem qualquer poder para tomar decisões políticas. As parcerias, no entanto, implicam em que ambas as partes são autônomas (Sommermann, 1999), o que sugere que ambas as partes são principais. O quadro de agente principal é especialmente problemático nos casos de parcerias horizontais (associações intermunicipais, por exemplo).

No entanto, a teoria do agente principal tem o mérito de sublinhar os desequilíbrios de poder e informações que são muito importantes no contexto de gestão da responsabilização de parcerias intergovernamentais.

Especialmente no caso de parcerias verticais intergovernamentais, haverá geralmente um desequilíbrio de poder. Ainda que de uma perspectiva jurídica todos os parceiros sejam autônomos, na realidade, pode haver uma relação de agente principal. Esse pode ser o caso em parcerias horizontais se um dos parceiros é política ou financeiramente mais forte do que o outro. A teoria do agente principal também indica assimetrias de informações que podem existir entre as instituições de parceria (consórcio intergovernamental, por exemplo) e partes interessadas externas, tais como os órgãos legislativos e o público. A prestação de uma parceria intermunicipal para o governo central, por exemplo, pode ser incompleta ou interessada num esforço para obter alguma forma de subsídio.

Portanto, a gestão da responsabilização de parcerias intergovernamentais será analisada com relação a fontes e tipos de controle. Quando for o caso, aplicar-se-á a teoria do agente principal, a fim de centrar a atenção sobre desafios na implementação de parcerias de desempenho.

O conceito de parcerias de desempenho

Como pode ser reduzido o risco de diluição ou dispersão da responsabilização em projetos conjuntos de prestação de serviços?

O conceito de parcerias de desempenho do setor público sugere transformar relações ineficientes de responsabilização entre órgãos externos de gestão e/ou o público (os principais) e as instituições de parceria (o agente) em relações contratuais responsabilizáveis e eficientes, que se baseiam nos seguintes elementos:

a) clareza de papéis e responsabilidades, inclusive a identificação de riscos;

b) a especificação conjunta de expectativas de desempenho, inclusive o equilíbrio entre expectativas e capacidades;

c) a prestação de informações válidas e confiáveis sobre o progresso realizado em comparação com os planos para os parceiros, o público e os respectivos órgãos de gestão;

d) avaliações conjuntas sobre até que ponto os objetivos gerais previamente determinados têm sido alcançados;

e) retroalimentação sobre a avaliação dos resultados e ajustes.

Torna-se evidente que o conceito de parcerias de desempenho reconhece que todo o campo da responsabilização está estreitamente interligado com a capacidade de estabelecer metas de desempenho e de medi-las. Num contexto intergovernamental altamente político, no entanto, cada um dos elementos de gestão da responsabilização acima mencionados tem seus desafios específicos:

- Há uma necessidade de clarificação dos papéis e responsabilidades de cada uma das partes, inclusive a identificação e a avaliação de riscos durante o estágio de planejamento. Uma vez que as parcerias são, freqüentemente, muito experimentais, elas envolvem grandes oportunidades de fracasso. Assim, as parcerias podem causar problemas financeiros imprevistos ou introduzir responsabilidades jurídicas (Rodal e Mulder, 1994: 32). As estratégias-chave para gerenciar riscos incluem desenvolver capacidades nos parceiros para permitir-lhes contribuir plenamente para as parcerias. Os níveis subnacionais de governo, por exemplo, podem necessitar assistência gerencial e organizacional para tornar-se gerentes eficazes de prestação de programas.

- Ao contrário do contrato clássico entre cliente e prestador, o conceito de parcerias de desempenho implica em que as metas de desempenho

não são estabelecidas unilateralmente pelo parceiro mais forte. Deve haver entendimento e acordo mútuo sobre os objetivos buscados e sobre o que cada parte pode aportar para a consecução dos objetivos desejados. No caso de uma distribuição desigual de poder político e financeiro, há o risco de que a parte mais forte imponha metas de desempenho sobre as outras partes contratantes. Com efeito, esse problema de comportamento é também um dos principais pontos de estrangulamento do NEPPS nos Estados Unidos, na medida em que os Estados e a EPA dos Estados Unidos discordam sobre até que ponto os indicadores centrais de medidas de desempenho são de aplicação obrigatória para organizações NEPPS e não NEPPS estaduais (Löffler e Parker, 1999).

- O desempenho e a prestação em parcerias do setor público não apenas incluem a necessidade de prestação de contas ao respectivo órgão de direção e ao público, mas também ao(s) parceiro(s). As informações necessárias a essas partes interessadas podem ser diferentes. Um risco importante é o de que o processo de monitoramento se torne tão absorvente que obscureça os objetivos primordiais das parcerias. Outra dificuldade da prestação em parcerias é que em geral os dados têm de ser coletados de diferentes fontes. Muitas vezes as leis sobre privacidade e proteção das informações só permitem a um nível específico de governo o acesso a certos dados, de modo que são necessárias mudanças legislativas para integrar dados de diferentes níveis de governo.

- Os resultados obtidos têm de ser examinados a fim de considerar o que tem sido realizado, à luz de objetivos previamente definidos e das circunstâncias do caso. As avaliações conjuntas realmente pressupõem um certo nível de confiança entre as partes envolvidas, que, freqüentemente, ainda deve ser desenvolvida entre diferentes níveis de governo. Ademais, os funcionários de diferentes níveis de governo normalmente têm treinamento, aptidões e percepções muito diferentes, tornando-se um desafio para chegar a um acordo sobre alguma metodologia comum de avaliação. No entanto, a implementação de avaliações conjuntas pode criar confiança e uma linguagem comum que, por sua vez, torna mais fácil a próxima rodada de avaliação.

- Finalmente, é importante que se trabalhe com base nos resultados da avaliação a fim de fechar a cadeia de responsabilização. O problema é que em muitas parcerias do setor público falta a responsabilização política direta. Isso significa que, mesmo no caso de baixo desempenho persistente de uma parceria, os cidadãos não têm meios de votar por uma mudança de liderança. Na maioria dos casos, também há uma falta de competição de mercado, que poderia melhorar especialmente a competitividade de parcerias de produção conjunta. Em geral, o público é bastante mal informado sobre os resultados de uma atividade de parceria. Assim, as

parcerias têm de tornar-se mais transparentes para o público. Isso pode ser realizado por meio da consulta aos cidadãos e de seu envolvimento na definição de indicadores de desempenho ou pela comunicação efetiva dos resultados das atividades de parceria ao público.

É óbvio que a responsabilização é uma ferramenta de gestão que os gerentes públicos e titulares de mandato eletivo podem usar na concepção e na operação de parcerias intergovernamentais, mas o sucesso das parcerias depende de muitos outros fatores além da gestão da responsabilização. As relações intergovernamentais sempre têm uma dimensão política e, em muitos casos, as aparências podem ser mais importantes para o sucesso das parcerias do que as realidades administrativas. No entanto, a fragmentação das políticas e da prestação de serviços entre níveis de governo e setores cria um risco aumentado de alienação dos cidadãos e de desconfiança dos governos, a menos que a responsabilização seja assegurada aos cidadãos. As parcerias de desempenho em que os participantes concordam quanto aos indicadores de desempenho, às metas que devem ser estabelecidas, e a quem é responsável pela realização das metas acordadas em comum pode, destarte, ser também uma importante ferramenta de governança para tornar transparente para os cidadãos quem é o responsável e por quê.

O item seguinte tornará mais claro o conceito de parcerias de desempenho examinando diferentes tipos de parcerias do setor público com relação a sua gestão da responsabilização. A comparação de diferentes tipos de parcerias mostrará que a capacidade de medir e avaliar desempenho em termos de produtos e de resultados varia segundo a natureza das parcerias. Isso, por sua vez, também influencia a gestão da responsabilização de uma parceria. Em outras palavras, pode-se afirmar que os problemas de responsabilização variam com as formas específicas de parceria.

3. Gestão da responsabilização em diferentes tipos de parcerias intergovernamentais

Tipos de parcerias intergovernamentais

Conforme mencionado acima, as parcerias podem visar muitas finalidades diferentes. A seleção de estudos de caso tem sido orientada por observações empíricas sobre os principais aspectos de parcerias (verticais ou horizontais) cooperativas no setor público. Três categorias de problemas de recursos podem ser distinguidas e dão margem a parcerias de projeto ou de programa (Lundqvist, 1998):

- A produção conjunta de bens ou serviços públicos: essas parcerias visam a produção conjunta de bens ou serviços, utilizando economias de escala. Elas produzem conjuntamente bens ou serviços públicos ou mistos (gestão de lixo sólido, tratamento de água e transportes públicos, por exemplo). Um bom exemplo disso são os serviços públicos administrados por duas ou mais jurisdições (empreendimentos públicos conjuntos, em geral).

- Gestão de um recurso comum: esse tipo de parceria do setor público envolve a gestão conjunta de recursos comuns (recursos naturais e uso da terra, por exemplo) a fim de assegurar a sustentabilidade dos recursos. As jurisdições individuais poderiam usar de forma excessiva os recursos e criar efeitos externos negativos, de modo que é necessário limitar o uso e estabelecer regras reconhecidas de distribuição. Exemplos disso são as parcerias para o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento econômico.

- Projetos conjuntos de investimento: essa categoria inclui parcerias intergovernamentais cujo objetivo é planejar e implementar projetos de investimento. A razão para isso é que os atores individuais não conseguem captar as vantagens da prestação de um bem/serviço devido a efeitos externos positivos. Ademais, os recursos dos atores individuais podem ser simplesmente insuficientes para prestar ou não o bem/serviço desejado. Como exemplos clássicos deste tipo de parceria, temos as alianças de governo em níveis múltiplos a fim de empreender projetos de infra-estrutura no campo dos transportes, das usinas de geração de energia, projetos hídricos e extração de petróleo ou gás, que estão além dos recursos de qualquer de seus membros.

É evidente que as parcerias intergovernamentais são frequentemente estabelecidas para resolver vários problemas de recursos ao mesmo tempo. Por exemplo, a delegação de programas de mercado de trabalho do governo central para o nível local na Suécia (Hellstrand, Joyce e Sjöterraer, 1999) pode ser considerada como uma parceria de recursos comuns (a garantia de um mercado nacional de trabalho) também como uma parceria de produção conjunta (prestação conjunta de programas de mercado de trabalho). O Ministério do Trabalho da Suécia tem utilizado essa possibilidade como um tipo de gestão de crise em tempos de alto desemprego. A gestão de políticas de mercado de trabalho na Suécia é determinada por duas considerações: de um lado, a tarefa das agências de emprego é auxiliar trabalhadores que não podem encontrar um emprego local a encontrar um emprego em outras partes do país. Do outro lado, os trabalhadores sem emprego podem tornar-se atraentes para o mercado local após adotarem os perfis adequados de aptidões por meio de algum programa de mercado de trabalho. Os governos locais não só têm vantagens em termos de informações relativas à colocação adequada de

desempregados em programas de mercado de trabalho, mas também têm um interesse financeiro em reduzir o número de jovens favorecidos pelos benefícios de desemprego.

A gestão da responsabilização de programas de mercado de trabalho em co-gestão municipal é baseada nas Juntas Locais de Agências de Emprego que se supõe coordenam e supervisionam as atividades das Agências Locais de Emprego administradas pelo Estado e pelos municípios. Desde 1996, os municípios têm o direito de nomear a maioria dos membros da Junta. Essa estrutura de gestão altamente problemática, assim como os incentivos fiscais dos municípios suecos para manter tantos residentes quanto possível (mesmo desempregados) em suas bases eleitorais e a demanda de alto volume do governo central por programas de mercado de trabalho, tem a probabilidade de induzir as Juntas Locais de Agências de Emprego a obstaculizar a mobilidade dos desempregados. Devido a esse perigo iminente, a administração estatal do mercado de trabalho tem preservado o direito de revogar decisões da Junta. Isso mostra que a existência de diferentes objetivos dentro de uma parceria de setor público causará inevitavelmente problemas de responsabilização.

No entanto, para fins analíticos, parece ser legítimo centrar-se nos objetivos principais de cada parceria. Isso não exclui a atenção que também está sendo dada a problemas de responsabilização resultantes da coexistência de vários objetivos (concorrentes) dentro de uma parceria intergovernamental.

Conforme demonstram os três tipos de parcerias intergovernamentais mencionados, as parcerias dizem respeito a diferentes tipos de bens e serviços públicos. Os estudos teóricos sobre gestão de desempenho (Wilson, 1989) deixam claro que o tipo de bem ou de serviço público influencia fortemente a capacidade técnica de medir o desempenho (em termos de produtos) e efetuar avaliações (em termos de resultados). Desta forma, as parcerias freqüentemente medem o que é facilmente mensurável, mas não o que deveria ser mensurado do ponto de vista da responsabilização. Mesmo se tratando de problemas genéricos da gestão pública, a falta de observação dos produtos e dos resultados das parcerias dá aos membros maior possibilidade de diluir suas responsabilidades do que lhes seria normalmente possível se respeitassem os entendimentos que prevêm uma hierarquia menos complexa da responsabilização.

Como resultado, pode-se esperar que diferentes tipos de parcerias tenham diferentes tipos de desafios para a gestão da responsabilização:

- Parcerias de produção conjunta centradas na prestação de serviços técnicos, como serviços de bens e de infra-estrutura em geral: esses são serviços com uma proporção relativamente alta de custos fixos de capital, comparada com custos variáveis (pessoal), que resultam em custos unitários

médios descendentes, se a produção aumenta. Em geral, o monitoramento da produção de parcerias de produção conjunta será tecnicamente fácil, desde que haja metas de produção mutuamente acordadas. No entanto, uma vez que o impacto da atividade de produção está fora do controle de qualquer membro, há pouco incentivo para avaliar o desempenho geral da parceria de produção conjunta em termos de resultados.

- Parcerias de recursos comuns lidam com o uso de bens comuns, tais como terra e recursos naturais. Devido a sua natureza regulatória, o foco da gestão é mais nos processos do que nos resultados. Isto significa que o desempenho de tais parcerias é normalmente avaliado em termos do cumprimento de regras explícitas. No entanto, a gestão de processos não é uma finalidade em si mesma, mas serve para a obtenção de resultados de médio e longo prazos. Portanto, os indicadores de desempenho significativos têm de ser baseados em resultados. O problema é que os resultados, freqüentemente, apenas são visíveis a longo prazo e as relações de causa e efeito não são claras. Como resultado, as parcerias de recursos comuns têm dificuldade para mudar o foco dos processos para os resultados.

- Parcerias de investimento conjunto envolvem planejamento de longo prazo e também o levantamento de um montante considerável de recursos financeiros. Devido aos longos prazos envolvidos no desenvolvimento dos projetos mais importantes, os políticos têm um incentivo para desenvolver previsões excessivamente otimistas de viabilidade de projeto, a fim de que os projetos sejam aprovados. Porém, muitas vezes, eles já não estão mais em funções quando a real viabilidade pode ser calculada. Como resultado, as avaliações *ex-post* da viabilidade real de grandes projetos de infra-estrutura freqüentemente estão completamente ausentes. Ademais, o desenvolvimento de projetos normalmente é visto como um exercício técnico com um foco prematuro em soluções técnicas, enquanto que as questões de responsabilização ligadas à implementação e à avaliação de projetos propostos desempenham um papel importante na preparação de projetos. Como resultado, as parcerias de investimentos conjuntos tendem a centrar-se principalmente na questão “quem paga quanto”.

A Tabela 3 resume a orientação dominante em matéria de desempenho em diferentes tipos de parcerias intergovernamentais. Torna-se evidente que a avaliação dos resultados é o maior desafio para todos os tipos de parceria.

Tabela 3: As orientações do desempenho em parcerias intergovernamentais

Tipo de parceria	Foco dominante sobre contribuições (recursos financeiros)	Foco dominante sobre processos	Foco dominante sobre produtos	Foco dominante sobre os resultados
Produção conjunta			X	
Recurso comum		X		
Investimento conjunto	X			

Fonte: Arthur Benz, *University of Halle-Wittenberg/Alemanha* (completado e modificado pelo autor).

A dificuldade em avaliar os resultados, e também em medir produtos para certos tipos de parcerias, também influenciará a gestão da responsabilização. Surgem perguntas: o que isso implica para os gerentes públicos? Como pode ser melhorada a gestão da responsabilização nesses diferentes tipos de parceria?

Gestão da responsabilização de parcerias de produção conjunta

As parcerias de produção conjunta são caracterizadas pela cooperação de duas ou mais jurisdições a fim de produzir juntamente bens ou serviços. Isto normalmente envolve o estabelecimento de alguns tipos de instituições comuns que agem em nome dos principais.

Como as parcerias de produção conjunta são voltadas para a produção, a especificação de metas de produção é relativamente fácil, especialmente uma vez que as parcerias de produção conjunta em geral se centram em serviços industriais. É evidente que, no caso de serviços personalizados, é muito mais difícil obter economias de escala. Isso implica que se pode esperar que as informações sobre desempenho voltadas para a produção estejam prontamente disponíveis. No entanto, as avaliações de produção das parcerias de produção conjunta, pelos próprios governos, bem como o uso de sanções eficazes (positivas ou negativas), muitas vezes estão ausentes, devido a estruturas de responsabilização inadequadas.

Um exemplo de parcerias de produção conjunta são as *mancomunidades* na Espanha, que são associações municipais com finalidades múltiplas (com possível participação do terceiro setor). Especialmente os pequenos municípios das áreas rurais usam esse arranjo intergovernamental para a prestação conjunta de serviços. A Parceria de Serviços de Uribe-Kosta na Área Metropolitana de Bilbao (UKSP) ilustra muito bem os problemas de responsabilização derivados das relações tradicionais entre agências (Font, Gutiérrez Suárez e Parrado Díez, 1999).

A UKSP presta uma vasta gama de serviços, inclusive gestão de lixo, serviços sociais, informações aos consumidores e proteção da língua basca. Com o passar do tempo, a UKSP tem assumido mais e mais tarefas municipais. A grande variedade e a natureza dos serviços prestados pela UKSP têm duas implicações negativas para a gestão da responsabilização: em primeiro lugar, os líderes políticos eleitos têm um grande interesse na possibilidade econômica de acesso a serviços sociais e culturais para seu eleitorado. Portanto, eles tendem a fixar o preço de serviços politicamente importantes abaixo dos custos médios estimados, o que significa que os níveis mais altos de governo têm de financiar parte dos custos de manutenção. Em segundo lugar, os gerentes da UKSP não têm muita autonomia, assim como os conselheiros municipais, têm fortes incentivos para microgerenciar a UKSP. O grande espectro dos serviços e sua natureza não-técnica dão-lhes muitas oportunidades para interferir na gestão operacional. As *mancomunidades* dão margem até mesmo a problemas financeiros e jurídicos de responsabilização, na medida em que os membros tentam evitar fazer suas contribuições. O problema recorrente com o compromisso financeiro dos membros municipais das *mancomunidades* fez com que a província da Biscaia promulgasse uma lei especial a fim de punir os comportamentos irresponsáveis.

Gestão da Responsabilização de Parcerias de Produção Conjunta

Pontos fracos

Em geral, os próprios governos têm um forte interesse político nos serviços prestados pelas parcerias de produção conjunta, e assim a responsabilização gerencial tende a ser fraca. Na maioria dos casos, o órgão de direção das parcerias é nomeado pelas maiorias políticas das jurisdições, destarte possivelmente ensejando um conflito de interesses. Além disso, a gestão das parcerias tende a ter apenas uma pequena autonomia em termos de tomada de decisões, o que freqüentemente coincide com a insuficiência de pessoal. De modo geral, a fraca responsabilização gerencial das instituições que trabalham em conjunto e o comportamento irresponsável dos próprios governos resultam em produção ineficiente.

Recomendações

A fim de assegurar uma prestação de serviços mais eficiente pelas parcerias, deve-se criar um ambiente competitivo (que vá de mercados competitivos ao gerenciamento da concorrência até as formas de quase concorrência, como o estabelecimento de termos de comparação). Os contratos de desempenho entre os próprios governos e a junta diretiva devem assegurar que a junta tenha incentivos para avaliar o desempenho geral das parcerias. Também deve haver gerentes profissionais com um grau suficiente de autonomia decisória e contratos de emprego baseados no desempenho. O estabelecimento de sistemas de contabilidade financeira e de contabilidade da gestão pode permitir que o órgão de direção monitore o desempenho dos gerentes. O envolvimento dos cidadãos na definição de metas de desempenho também pode aumentar a transparência de parcerias de produção conjunta e, assim, a responsabilização para com o público.

Ainda que nenhum dos estudos de caso sobre parcerias represente este tipo de parceria contratual de produção em sua forma pura, a Parceria da Água na Grande Bilbao pode ser considerada como uma promissora boa prática (Font, Gutiérrez Suárez e Parrado Díez, 1999). Os consórcios são associações de finalidade única entre os municípios e os níveis mais altos de governo, freqüentemente, com o envolvimento do setor privado. A maior parte dos tipos de consórcios têm um gerente profissional que é suscetível de responsabilização pelos membros politicamente nomeados do órgão de direção do consórcio. Devido à natureza técnica dos serviços prestados por consórcios, os políticos têm menos incentivos para microgerenciar as parcerias.

A Parceria da Água na Grande Bilbao representa uma parceria intergovernamental vertical, com uma estrutura de controle altamente descentralizada. Os 19 municípios fundadores e os outros 24 municípios que aderiram posteriormente à parceria têm poder de voto para a tomada de decisões estratégicas, bem como poderes executivos para monitorar o desempenho dos gerentes da Parceria. Os gerentes fornecem à junta governadora informações financeiras temporais, bem como informações sobre produtos. As informações baseadas em resultados são fracas devido à dispersão das responsabilidades administrativas nesse campo. Uma vez que o governo provincial é o mais importante contribuinte financeiro para a parceria, ele usa seu poder financeiro para determinar a política geral e para sancionar o mau desempenho da gestão do consórcio. Claramente, uma melhor solução seria explicitar desde o princípio o financiamento previsto para despesas correntes e para investimentos. Os arranjos contratuais também poderiam incluir contratos de emprego baseados no desempenho com a gestão do consórcio, inclusive com a possibilidade de término do contrato no caso de mau desempenho econômico continuado por parte do consórcio.

Gestão da responsabilização de parcerias de recursos comuns

Essa forma de arranjo intergovernamental tem a finalidade de gerenciar conjuntamente um recurso comum especial. Os exemplos mais típicos são o planejamento do uso da terra, a proteção ambiental e a gestão de outros bens públicos. Devido à delegação, esse tipo de parceria do setor público é cada vez mais comum. Isso significa que os níveis mais altos de governo transferem responsabilidades para os mais baixos, a fim de permitir melhor adequação entre preferências regionais e demandas nacionais.

Na Suíça, a Junta Suíça de Bacharelado, que lida com o reconhecimento de certificados de maturidade, pode ser considerada uma parceria

de recursos comuns de programas de educação. Conforme demonstra o estudo de caso suíço sobre a delegação de políticas educacionais para o nível cantonal, os cantões sempre gozaram de grande autonomia em matéria de políticas educacionais (Buschor, Hofmeister e Junod, 1999). Isso implica que as políticas de educação podem ser bastante diferentes de cantão para cantão: por exemplo, no cantão de Zurique, a meta principal dos serviços de educação é a eficiência econômica (custo por aluno), enquanto que, no cantão de Genebra, o foco é a satisfação dos usuários (alunos e pais). No entanto, a diversidade resultante não é avaliada. Isso implica em que a Junta Suíça de Bacharelado tem de centrar-se no atendimento a condições processuais que são impostas às escolas secundárias, em vez de normas qualitativas e quantitativas de desempenho. No fim das contas, os certificados emitidos pelas escolas secundárias de cada um dos 26 cantões que obedecem às disposições da Junta Suíça de Bacharelado podem ser juridicamente iguais. A pergunta que permanece sem resposta é se esses certificados são iguais em termos de qualidade da educação.

Gestão da Responsabilização de Parcerias de Recursos Comuns
<p>Pontos fracos</p> <p>Devido ao fato de essas parcerias serem voltadas para os processos, a orientação do desempenho é baixa. Isso torna muito difícil para os próprios governos avaliar se o recurso comum é gerenciado de maneira eficaz. Como resultado, a obediência a processos torna-se freqüentemente um fim em si mesma.</p> <p>Recomendações</p> <p>As parcerias de recursos comuns devem reforçar sua orientação de desempenho por meio da identificação de indicadores significativos de resultados. O desafio é encontrar a combinação adequada de exigências processuais e metas em termos de resultados. A definição de indicadores de resultados também oferece uma possibilidade de consultar os cidadãos e de reforçar as relações de responsabilização para com o público, por meio da prestação pública de contas quanto ao progresso em relação a metas de resultado pré-determinadas.</p>

As realizações, mas também as dificuldades com a criação do NEPPS, ilustram muito bem a transição de parcerias clássicas de recursos comuns, com altos custos de controle e pouca orientação de desempenho, para uma gestão de recursos comuns mais voltada para o desempenho (Löffler e Parker, 1999).

O sistema foi formulado para melhorar a qualidade do meio ambiente nos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, para permitir aos Estados lidar com problemas locais por meio de abordagens inovadoras. A idéia básica dos acordos sobre desempenho ambiental entre os Estados e a EPA foi trocar a diminuição das exigências em matéria de prestação de contas em nível federal pelo estabelecimento de indicadores vitais de desempenho para a gestão ambiental em nível estadual. A definição e interpretação desses indicadores vitais de desempenho revelaram a maior dificuldade:

enquanto os Estados queriam alinhar os indicadores de desempenho a seus sistemas de prestação de contas, o nível nacional queria integrá-los à Lei sobre Desempenho e Resultados do Governo (GPRA). Ademais, a EPA relatou, em muitos casos, na redução do controle federal.

Isso fez com que os incentivos proporcionados pelos acordos sobre desempenho fossem inadequados. A situação tem-se agravado ainda mais pelo fato de que o programa de desempenho das lideranças, que foi concebido para oferecer incentivos adicionais a Estados que têm alto desempenho, ainda não foi implementado.

Gestão da responsabilização de parcerias de investimentos conjuntos

Esse tipo de parceria intergovernamental normalmente é de natureza redistributiva, na medida em que o uso conjunto dos recursos envolve o alinhamento de jurisdições com uma base de recursos fraca e jurisdições financeiramente fortes. Em geral, isso implica no envolvimento dos níveis mais altos de governo. Os parceiros tendem a administrar os recursos por meio de um financiamento separado com sua própria estrutura administrativa. No caso de grandes conjuntos, a administração de um financiamento comum pode exigir o estabelecimento de organizações internacionais.

Esse tipo de parceria internacional tem estruturas de responsabilização muito complexas e de múltiplos níveis. Uma razão para isso é a grande quantidade de atores envolvidos em tais parcerias, que são freqüentemente embutidas em diferentes estruturas políticas e administrativas. Outra razão é a necessidade de estabelecer uma estrutura dual de responsabilização: relações de responsabilização para a provisão dos recursos e para sua utilização.

As parcerias de investimentos conjuntos normalmente têm grandes dificuldades na especificação e na avaliação do desempenho. O problema é que o principal objetivo das parcerias de investimentos conjuntos é de levantar recursos para a execução de projetos de infra-estrutura definidos de maneira bastante ampla. Ademais, a gestão de informações sobre desempenho é um desafio em si mesma. Devido à grande quantidade de partes interessadas envolvidas, os dados sobre desempenho nem sempre são produzidos de maneira oportuna, nem canalizados para os usuários adequados. A avaliação de resultados é metodológica e politicamente difícil, porque os objetivos do projeto de investimento não têm sido explicitados em termos de metas de desempenho claras.

A Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN), que é uma parceria municipal de três áreas fronteiriças entre a Alemanha, a Polônia e a República

Tcheca (Jerabek, Sliwa, Vidláková e Watterott, 1999), é o quadro organizacional para muitos tipos de parcerias transfronteiriças horizontais, verticais e em especial para formas mistas dessas parcerias. Devido ao pouco e equilibrado poder econômico e financeiro das associações municipais participantes, de um lado, os poloneses e tchecos, e do outro, os alemães, a parceria tem um forte caráter redistributivo.

Diferentes estruturas administrativas, problemas de língua, as divergências de desenvolvimento econômico e de interesses nacionais constituem obstáculos diários à cooperação municipal. A ERN também lida com a dificuldade de precisar depender em grande parte de grupos de trabalho não profissionais. Em termos gerais, a insuficiente lotação dos órgãos da ERN e das secretarias do interior torna impossível o gerenciamento do enorme fluxo de informações envolvido num projeto de trabalho transfronteiriço e na avaliação dos resultados de projetos conjuntos, pelo menos em base periódica.

A fraca base financeira da ERN a torna dependente de transferências de terceiros. Especialmente do lado polonês, o Programa de Cooperação Transfronteiriça (EU *Phare*) usa a estrutura organizacional e gerencial da ERN para realizar projetos de pequena escala. Embora o EU *Phare* tenha critérios de avaliação de projeto *ex-ante* e *ex-post*, há todos os tipos de problema de avaliação de desempenho, tornando difícil a gestão da responsabilização. Por exemplo, a mensuração dos impactos transfronteiriços pode produzir resultados muito diferentes, dependendo de qual das partes interessadas for responsável pela avaliação. Ademais, as propostas de projeto são freqüentemente feitas com base em informações insuficientes e em expectativas relativas e irrealistas quanto ao tamanho do financiamento. Porém, o Programa EU *Phare* proporciona alguns incentivos positivos para projetos bem-sucedidos, garantindo uma recompensa financeira de 5% do pagamento de transferência para a ERN.

A despeito das complexas estruturas de responsabilização da ERN, as parcerias transfronteiriças têm sido muito bem-sucedidas na solução de problemas transfronteiriços em escala municipal. Isso inclui parcerias de produção conjunta para gerenciar conjuntamente sistemas comuns de esgoto, bem como parcerias de recursos comuns para aumentar roteiros ciclísticos e outras instalações turísticas por entre as fronteiras. No entanto, conforme revelam os estudos, a ERN é menos efetiva no trato de problemas transfronteiriços de abrangência regional. O envolvimento da ERN em projetos regionais também contém o risco de enfraquecimento da responsabilização das autoridades locais. As políticas regionais devem ser transferidas para o nível administrativo regional nos três países, desde que esse mesmo nível exista na República Tcheca até o ano 2000.

Gestão da Responsabilização de Parcerias de Investimentos Conjuntos**Pontos fracos**

As especificações de desempenho relativas aos produtos e os resultados a serem obtidos por meio de um projeto de investimento freqüente estão ausentes. Os recursos aparentemente livres podem levar a um uso ineficiente por parte de beneficiários externos potenciais. Na falta de arranjos institucionais que promovam a responsabilização na fase de planejamento e de desenvolvimento do projeto, a identificação de riscos e sua alocação entre os parceiros também estarão ausentes.

Recomendações

Também há uma necessidade de formular critérios de desempenho claros e dotados de credibilidade desde a fase de planejamento do projeto. Também existe a necessidade de levar em consideração os riscos ligados a projetos de investimento de longo prazo, e de alocar responsabilidades pela absorção dos custos de incerteza. Os contratos de desempenho entre as instituições de parceria e beneficiários externos potenciais de projetos de investimento podem estabelecer um vínculo de responsabilização ao solicitar que os beneficiários contribuam substancialmente para o montante das transferências.

Os programas de transferência compartilhada são um exemplo clássico de parcerias de projeto conjunto de investimento com altos custos de agenciamento. Essas perdas de eficiência têm induzido o governo suíço, bem como o governo da região de Cantabria, na Espanha, a reformar as transferências intergovernamentais por meio da gestão de contratos.

Conforme explica o estudo de caso suíço, a reforma em curso do sistema federal de equalização financeira não apenas busca fiscalizar os objetivos, mas também visa uma reestruturação da responsabilidade entre níveis de governo (Buschor, Hofmeister e Junod, 1999). O objetivo geral é de reestabelecer o princípio de equivalência para o máximo possível de tarefas. Isso significa atribuir poderes relativos a despesa e tributos ao nível governamental onde a tarefa é realizada. Onde a cooperação institucionalizada entre níveis de governo é inevitável, definem-se contratos de desempenho que se espera reduzam os custos de agenciamento nas transferências intergovernamentais.

Resumindo, as parcerias do setor público que se baseiam em contratos de desempenho têm claramente melhores condições de reduzir o risco de responsabilização cambiante do que os simples arranjos de rateio de custos entre diferentes jurisdições. Todavia, o estudo de caso demonstra que a aplicação da gestão de contratos ainda está num estágio inicial entre diferentes níveis de governo. Isso não é surpreendente, dadas as dificuldades técnicas e políticas envolvidas na especificação e na avaliação do desempenho de transações intergovernamentais. É óbvio que parcerias de desempenho menos específicas exigem um alto grau de confiança entre políticos e gerentes públicos que representam diferentes bases eleitorais e interesses potencialmente diferentes. Isso coloca a pergunta sobre em

que medida as parcerias intergovernamentais de desempenho devem ser juridicamente aplicáveis.

4. Perspectivas e limites das parcerias intergovernamentais de desempenho

Os contratos jurídicos e os contratos não jurídicos diferem principalmente com relação a seus mecanismos de especificação e de solução de disputas: os contratos jurídicos podem ser levados aos tribunais, enquanto que há menos proteção jurídica nos contratos informais (o que, no entanto, não significa que eles não sejam aplicáveis). Os contratos jurídicos tentam prever o máximo possível de contingências futuras, ou estabelecer acordos sobre pagamentos de compensação *ex-ante* caso o contrato não possa ser cumprido. Dessa forma, os contratos jurídicos permitem a ameaça crível de um acerto jurídico de custo, relativamente, baixo. Evidentemente, isso não é possível num mundo de informações incompletas e racionalidade limitada, portanto, na realidade, os contratos jurídicos não são plenamente específicos, e exigem algum grau de confiança.

Os contratos informais, ao contrário, são completamente baseados na confiança com relação a riscos endógenos (dada sua falta de aplicabilidade jurídica). Sua lógica é muito diferente: eles não especificam o conjunto de contingências economicamente relevantes mas, antes, se baseiam na absorção de riscos por meio do estabelecimento de estruturas de incentivo apropriadas. Como resultado, os contratos informais significariam acertos jurídicos de alto custo em casos de disputa.

Isso significa que os contratos informais entre níveis de governo só são viáveis se um sistema político e administrativo tiver desenvolvido incentivos sociais para a proteção da confiança. Será realista uma cultura da confiança num ambiente altamente dinâmico, com uma grande quantidade de atores? A difusão da confiança num contexto intergovernamental pressupõe uma massa crítica de organizações que já trabalhe com base em relações de confiança em oposição a controle e sanções. Pode-se esperar que a probabilidade de que essa massa crítica possa ser obtida varie segundo a complexidade do sistema político. Num país onde o número de tomadores de decisão no âmbito do setor público for bastante pequeno e estável, é mais fácil construir relações de confiança do que num grande país, com múltiplos níveis de governo, onde o conjunto de tomadores públicos de decisão é maior e mais sujeito a flutuações.

No entanto, a alta taxa de rotatividade dos políticos tomadores de decisão devida à coexistência de vários ciclos eleitorais não é benéfica para o estabelecimento de parcerias de desempenho informais. As relações de confiança só valerão a pena a longo prazo e podem exigir altos custos

de transação no estágio inicial. As parcerias NEPPS oferecem um bom exemplo das dificuldades em construir esse capital de confiança. Evidentemente, os ganhos a longo prazo são incentivos muito problemáticos num mundo político onde os atores são orientados para períodos legislativos de curto prazo. Especialmente no caso de parcerias horizontais de setor público, com parceiros mais ou menos iguais, os atores envolvidos podem preferir os contratos jurídicos aos contratos não jurídicos. Enquanto as relações de subordinação das parcerias verticais oferecem a solução pragmática de usar as políticas ou os poderes financeiros do governo central, para sancionar o descumprimento de obrigações decorrentes de parcerias, as parcerias horizontais tendem mais para o comportamento irresponsável. Finalmente, mas não menos importante, as parcerias intergovernamentais devem adequar-se à ordem jurídica nacional (Sommermann, 1999). Em muitos países membros da OCDE, diferentes níveis de governo podem firmar acordos uns com os outros que são juridicamente aplicáveis.

Isso não exclui o uso complementar de contratos não jurídicos de desempenho.

Por exemplo, os pagamentos de transferência podem ser atribuídos a um nível mais baixo de governo, com base numa prestação jurídica unilateral que só especifica o montante da dotação baseado em certos critérios e objetivos. As metas de desempenho são cumpridas por meio de um pagamento de transferência a ser conjuntamente especificado num contrato de desempenho informal. A outra tendência, que é cada vez mais comum, é mudar a natureza do direito administrativo, o que significa fornecer subsídios com base em contratos administrativos mais que em atos administrativos. Até o momento, as parcerias de desempenho entre níveis de governo são ainda tratadas como exceções no quadro jurídico, conforme demonstrado pelo uso de dispensas nos Estados Unidos. À medida em que parcerias intergovernamentais de desempenho se tornarem mais comuns, o quadro jurídico terá de ser mudado de forma coerente.

Notas

- * Este estudo foi originalmente publicado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em inglês e francês sob os títulos: *Managing accountability in intergovernmental partnerships* e *L'Affectation des responsabilites dans les partenariats entre niveaux d'administration* respectivamente. Documento disponível na Internet (www.oecd.org/puma/).
- ¹ A autora agradece a Jim Brumby, Serviço de Gestão Pública da OCDE; Klaus Lüder, da Escola Alemã de Pós-graduação em Ciências Administrativas de Speyer. John Mayne, Auditoria-Geral do Canadá, Malcolm Morley, University College Suffolk, Reino Unido; Beryl A. Radin, Universidade de Albany e Universidade do Estado de Nova York por suas contribuições para este estudo.
- ² O termo delegação tem sido usado em outros trabalhos do Serviço de Gestão Pública como uma expressão curinga que cobre todas as formas de transferências de responsabilidade (para ver definições de descentralização e desconcentração, vide OCDE, 1997a:18).
- ³ Maiores informações sobre a deliberação da Reunião sobre Atividades de Gestão do Desempenho, ocorrida de 24 a 25 de novembro de 1997, vide documento disponível na Internet (www.oecd.org/puma/).

Referências bibliográficas

- ARMSTRONG, Jim; LENIHAN, Donald G. (1999), "From Controlling to Collaborating: When Governments Want to be Partners. A Report on the Collaborative Partnership Project", *New Directions*, n. 3. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- BOORSMA, Peter B.; DE VRIES, Piet. (1998), "Relative Efficiency of Intermunicipal Provision", in HALACHMI, Arie; BOORSMA, Peter B. (eds.), *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers, Dordrecht and London, p. 137-145.
- BRUZELIUS, Nils; FLYVBJERG, Bent; ROTHENGATTER, Werner. (1998), "Big Decisions, Big Risks: Improving Accountability in Mega Projects", *International Review of Administrative Sciences*, v. 64, p. 423-440.
- BUSCHOR, Ernst; HOFMEISTER, Albert; JUNOD, Raymond. (1999), *The Devolution of Education Policies from the Federal Government to the Cantons in Switzerland* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION. (1997), *1997 Employment Insurance. Monitoring and Assessment Report*. Ottawa: Ministry of Human Resources Development.
- FONT, Javier; GUTIÉRREZ SUÁREZ, Rafael; PARRADO Díez, Salvador. (1999), *Inter-governmental Partnerships at the Local Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective* (Internet: www.oecd.org/puma/).

- FURUKAWA, Shun'ichi. (1998), "Federalizing Japan: A Silent Revolution?", *Institute of Policy and Planning Sciences. Discussion Paper Series No. 774*. Japan: University of Tsukuba, Ibaraki.
- GESCHÄFTSSTELLE DES SACHVERSTÄNDIGENRATS "SCHLANKER STAAT". (1997), "Lean State Advisory Committee". *Final Report*, Bonn (internal document).
- HATRY, Harry P. (1997), "We Need a New Concept of Accountability", *The Public Manager*, p. 37.
- HELLSTRAND, Håkan; JOYCE, Patrick; SJÖLANDER, Katarina. (1999), *The Devolution of Labour Market Programmes from the Central Government to the Local Level in Sweden* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- JERÁBEK, Milan; SLIWA, Tomasz; VIDLÁKOVÁ, Olga; WATTEROTT, Gerhard. (1999), *Administrative Co-operation in the Euroregion Neisse-Nisa-Nysa* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- LÖFFLER, Elke; PARKER, Christina. (1999), *The National Environmental Performance Partnership System (NEPPS) between the States and the U.S. Environmental Protection Agency* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- LUNDQVIST, Lennart J. (1998), "Local-to-Local Partnerships among Swedish Municipalities: Why and How Neighbours Join to Alleviate Resource Constraints", in PIERRE, Jon (ed.), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, Houndsmills and London: MacMillan Press, p. 93-111.
- MASTRONARDI, Philippe; SCHEDLER, Kuno. (1998), *New Public Management in Staat und Recht*, Bern, Stuttgart and Vienna: Haupt.
- OECD. (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris.
- OECD. (1997a), *Managing Across Levels of Government* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- OECD. (1997b), *Partnership in the United States. OECD Reviews of Rural Policy*, Paris.
- RADIN, Beryl A.; ROMZEK, Barbara. (1996), "Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership", *Publius: The Journal of Federalism*, v. 26, n. 2, p. 59-81.
- RODAL, Alti; MULDER, Nick. (1994), "Partnerships, Devolution and Power-Sharing: Issues and Implications for Management", *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, v. 24, n. 3, p. 27-48.
- SOMMERMANN, Karl-Peter. (1999), *Accountability Management of Intergovernmental Partnerships in a Legal Perspective* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- TREASURY BOARD SECRETARIAT AND OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. (1998), *Modernizing Accountability Practices in the Public Sector* (Internet: www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html).
- WILSON, James Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It?* New York: Basic Books.

A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais

Elke Löffler

O estudo explora a natureza de diferentes tipos de parcerias de projeto ou programa, entre níveis de governo, e considera os pontos fortes e fracos das instituições parceiras, tais como as agências, ou comissões, para o trato de questões de responsabilização. Devido à força da delegação e da globalização, muitos países membros da OCDE transferiram suas atividades no sentido descendente, para os governos provinciais e locais, e no sentido ascendente, para as organizações internacionais e fóruns semelhantes. Essa delegação de responsabilidade pode assumir diferentes formas: política, gerencial ou financeira — que é transferida para outro nível de governo. O estudo centra-se principalmente na administração conjunta de projetos ou programas, entre diferentes níveis de governo, o que implica dizer que a responsabilização deve ser compartilhada entre eles. Esse tipo de parceria intergovernamental coloca desafios gerenciais importantes, relacionados ao desenvolvimento de novos quadros de responsabilização e à mensuração de desempenho.

La gestión de la responsabilización en las asociaciones intergubernamentales

Elke Löffler

Este estudio analiza la naturaleza de diversos tipos de asociaciones constituidas alrededor de proyectos o programas, entre niveles de gobierno y considera los puntos fuertes y débiles de las instituciones asociadas, tales como agencias, o comisiones, para tratar los temas de responsabilización. Debido a la fuerza de la delegación y de la globalización, muchos países miembros de la OCDE transfirieron sus actividades, en sentido descendente, a los gobiernos provinciales y locales, y en sentido ascendente, a las organizaciones internacionales y foros semejantes. Dicha delegación de responsabilidad puede asumir diversas formas: política, gerencial o financiera, que es transferida a otro nivel de gobierno. El estudio aborda principalmente la administración conjunta de proyectos o programas, entre diferentes niveles de gobierno, lo que implica afirmar que la responsabilización debe ser compartida entre ellos. Este tipo de asociación intergubernamental plantea desafíos gerenciales importantes, relacionados con el desarrollo de nuevos marcos de responsabilización y con la mensuración del desempeño.

Managing accountability in intergovernmental partnerships

Elke Löffler

The study explores the nature of different kinds of projects and programme partnerships levels of government and considers the strengths and weaknesses of partnership institutions such as special purpose agencies or commissions in addressing issues of accountability. Due to the forces of devolution and globalisation, many OCDE member countries have shifted tasks downward to provincial and local governments, but also upward to international organisations and similar fora. This delegation of responsibility may take different forms, depending on whether it is policy, management or financial responsibility which is transferred to another level of government. The study mainly focuses on joint administration of programmes or projects between different levels of government, which implies that accountability has to be shared between them. This kind of intergovernmental partnership poses major management challenges with regard to the development of new accountability frameworks and performance measurement.

Elke Löffler trabalha na OCDE, desde 1997, no Serviço de Gerência Pública. Foi consultora da Direção da Sigma, da OCDE/UE e da Sociedade para Assistência Técnica (GTZ). É autora de grandes estudos comparativos na Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos

Traduzido por
René Loncan

Escolas de governo: tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada¹

*Regina Silvia Pacheco*²

1. Introdução

O presente texto discute as escolas de governo latino-americanas, sua origem, evolução recente e perspectivas. Para tanto, reconstrói a história institucional da ENAP Escola Nacional de Administração Pública/Brasil, buscando levantar pistas de análise a serem testadas nas demais escolas. A fim de suscitar o debate, arrisca algumas generalizações para o contexto latino-americano — como a tentativa de periodização e a análise dos anos 80. Não tem por objetivo propor a convergência dos modelos e orientações das várias escolas de governo latino-americanas; apenas quer suscitar uma reflexão de conjunto que aponte traços comuns, para ajudar a contextualizar e ampliar o debate que se trava em cada país sobre as perspectivas destas escolas de governo.

O texto está organizado em sete partes. Inicia adotando uma definição para o termo “escola de governo”, para fins de análise neste texto, já que seu uso corrente é vago e impreciso. A seguir, reconstrói a trajetória institucional da ENAP-Brasil, a fim de estabelecer alguns parâmetros para a análise em perspectiva comparada. Na terceira parte, entra na análise comparada, arriscando uma periodização para a história recente das escolas de governo (pós-80). Na quarta parte, analisa as escolas de governo latino-americanas nos anos 80, discutindo a influência do “paradigma ENA”. Em seguida, apresenta e discute a tese de que, hoje, não cabe mais a análise em termos continentais (escolas latino-americanas x européias e norte-americanas), pois surge um novo agrupamento de tipos de escola, segundo a orientação que assumem frente a alguns temas centrais; para tanto, expõe e analisa a missão de nove escolas de governo. Na sexta

parte, apresenta as atuais tendências das escolas de governo dos países da *Commonwealth*, discutindo desafios e oportunidades para as instituições latino-americanas. Finalmente, nas conclusões, sintetiza e discute desafios, estratégias e perspectivas para as escolas de governo.

2. Escolas de governo: um termo impreciso

O termo “escola de governo” admite várias definições; vem sendo usado indistintamente por organizações públicas, privadas ou não governamentais, destinadas à formação de quadros, reciclagem de funcionários ou ainda fóruns de debate, especialmente para os poderes Executivo e Legislativo, nas três esferas de governo. Assim, o termo abriga usualmente instituições muito diversas; podemos identificar pelo menos as seguintes:

- universidades com cursos de graduação e pós-graduação onde os egressos buscam, por conta própria, sua colocação no mercado de trabalho público ou privado;
- instituições estatais ou fortemente financiadas pelo Estado voltadas à seleção e formação inicial de quadros e/ou reciclagem de funcionários;
- instituições que fornecem cursos de especialização, mediante pagamento, ou mesmo ciclo de atualização e debate para candidatos e quadros políticos.

Diante desta imprecisão, fica vago o debate sobre evolução e tendências das escolas de governo. Assumimos como “escolas de governo” neste texto, para fins de análise, aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários (INAP do México, por exemplo). Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios.

3. Breve histórico da ENAP-Brasil

Origens: a inspiração francesa

A ENAP foi criada em 1986, como uma Diretoria, dentro de uma instituição já existente — a FUNCEP, organização de estatuto privado sem fins lucrativos, financiada pelo Governo Federal, criada em 1980 e dedicada ao treinamento de servidores públicos federais. Em 1990, a instituição se torna uma fundação pública e passa a se chamar ENAP.

A ENA — École Nationale d'Administration foi claramente a referência para a criação da ENAP em 1986. Tendo por base um relatório de 1982 (Relatório Rouanet), que estudou os modelos francês e alemão, a ENAP é criada com a missão de preparar quadros de nível superior, tendo por modelo a ENA francesa. Durante seus primeiros 3 ou 4 anos, a ENAP recebeu regularmente consultoria de diretores da ENA: “vale observar que a ENA velava, por assim dizer, para que sua congênere brasileira se afastasse o mínimo possível do modelo francês” (ENAP, 1995: 97).

É importante salientar que a visão predominante, quando da criação da ENAP em 1986, via a constituição de corpos permanentes de carreira como a principal estratégia de modernização ou reforma do setor público. No contexto de redemocratização do país, após mais de duas décadas de ditadura militar, a transição democrática no Brasil conviveu com o retorno do clientelismo e com expressões de populismo; assim, no cenário que marcou os preparativos para a Assembléia Constituinte de 1987-88, imperou a desconfiança generalizada nos administradores públicos e a visão de que “face à inoperância do setor público, é necessário mais burocracia” (Pacheco, 1999: 100).

Este foi o sentido dado à profissionalização do setor público, o que representou, concretamente, um retorno à agenda dos anos 1930 e à primeira tentativa de criação de uma burocracia profissional e permanente. No caso do Brasil, podemos claramente falar de um “retorno” ou “retrocesso”, posto que a administração pública brasileira havia experimentado uma orientação para a flexibilização a partir da reforma administrativa de 1967 (o ~~decreto-lei~~ **Lei** 200), que vigorou durante os anos 70 e a primeira metade dos 80.

Poderíamos dizer que a segunda metade dos anos 80 representou portanto, para a agenda de reformas da administração pública, um grande retrocesso. Referindo-se ao capítulo da administração pública na Constituição (do Brasil) de 1988, Bresser Pereira (1996: 14-15) afirma que “os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública”.

**Dois conflitos iniciais:
escola de governo x universidade;
formação x capacitação**

Quando da criação da ENAP-Brasil, houve conflito com universidades, que não concordavam com a criação de escolas de governo fora

do sistema universitário (ENAP, 1995: 97). De fato, o projeto adotado para a ENAP visava se contrapor às universidades, pois considerava que a formação de quadros para o Estado só podia ser realizada por uma instituição que tivesse essa finalidade específica, situada dentro do aparelho do Estado, tendo por base a visão de que as universidades não cumpririam este papel. Este aspecto demonstra mais uma vez a inspiração francesa que orientou a criação da ENAP.

Por outro lado, a decisão de criar a ENAP como uma diretoria (“um enclave” — ENAP, 1995: 95-96) dentro de outra instituição pré-existente, voltada ao treinamento de servidores de níveis operacional e intermediário, trouxe problemas de cultura organizacional que persistiram até os anos 90: uma grande dicotomia entre **formação** (de quadros de alto nível) e **treinamento ou capacitação** (de servidores menos qualificados). Outro problema decorreu da estratégia de contratação de equipe externa para a Diretoria ENAP (profissionais de ciências humanas com mestrado), o que contribuiu para o clima de “duas culturas” e o elitismo da ENAP.

Estes dois conflitos vão marcar a evolução da ENAP. A oposição entre formação e capacitação acabou levando ao desprestígio das atividades de capacitação e mesmo ao imobilismo institucional quando, na primeira metade dos anos 90, o Governo Federal deixou de realizar concursos de ingresso para o setor público. Além disso, disseminou-se um clima organizacional pautado em duas culturas distintas, uma prestigiosa e de elite, voltada à formação de quadros para carreiras; outra desmotivada, pouco atuante e “parada no tempo” (seus quadros não se desenvolveram profissionalmente), voltada à capacitação.

Início dos anos 90: imobilismo

Na primeira metade dos anos 90 a ENAP, assim como muitas outras instituições públicas federais, sofreu da falta de definição de um projeto institucional claro, das alterações frequentes de direção, convergindo para um imobilismo e pequena expressão de suas atividades. No caso da ENAP, estas características decorreram da ausência de uma política clara para a reforma da administração pública — que só vai entrar na agenda do país a partir de 1995. No início dos anos 90, o governo impulsionou a primeira onda de reforma do Estado, baseada na privatização, quebra de monopólios estatais e desregulamentação; quanto ao aparelho de Estado, no entanto, não havia uma proposta clara de reforma, e sim estratégias claras de desmonte (governo Collor), seguidas de políticas salariais generosas e tentativa de angariar apoio junto às camadas do funcionalismo (governo Itamar).

A não-realização de concursos de ingresso para a administração pública federal, neste período, frustrou o “lado nobre” das atividades da ENAP (formação inicial para carreiras do Estado); por outro lado, as

atividades de capacitação e reciclagem, desprestigiadas mesmo internamente na ENAP, reduziram-se a níveis pouco expressivos. Assim, frente à média histórica de cerca de 2.000 treinamentos/ano, a ENAP reduziu sua realização a 340 treinamentos em 1990 e 747 treinamentos em 1991.

Durante os anos 1993-94, a ENAP ensaiou adentrar em temas da reforma política (por exemplo, promovendo eventos sobre o parlamentarismo e a revisão constitucional) e tentou defender a visão tradicional (burocrática) de profissionalismo no setor público baseado em um sistema de carreiras e na ética da moralidade.

ENAP e a reforma do Estado a partir de 1995

Com o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a reforma da administração pública entra na agenda do país. Cria-se o MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, tendo à frente o Ministro Bresser Pereira, que formulou e difundiu as propostas de reforma gerencial, realizando um verdadeiro *aggiornamento* da agenda de reforma do aparelho de Estado.

Neste período, a ENAP, vinculada ao MARE, ajudou a formular e difundir as novas proposições para a reforma do setor público. Adotou o conceito de “educação continuada” e aplicou-o na capacitação de diversos segmentos de funcionários (das áreas administrativas, gerentes operacionais e intermediários), tendo capacitado, entre 1995 e 1999, mais de 72.000 servidores públicos federais — isto significa que em cinco anos, capacitou quase 3 vezes mais funcionários do que nos catorze anos anteriores. Assumiu, em seus cursos, a orientação de preparação para a mudança.

A reforma adotada para o setor público visava ao mesmo tempo promover a nova administração pública e fortalecer o núcleo estratégico do Estado com a retomada de concursos públicos para as carreiras que compõem este núcleo. Assim, a ENAP retomou suas atividades de formação inicial para carreiras, tentando imprimir o sentido de “agentes de mudança” também aos novos ingressantes em carreiras; entre 1995 e 1999, formou 393 especialistas em políticas públicas e gestão governamental (4 promoções) e 219 analistas de planejamento e orçamento (3 promoções).

Na área da pesquisa e difusão, reorientou suas atividades de pesquisa para a pesquisa aplicada, distinta da realizada pelo sistema acadêmico, e focada em temas ligados à melhoria da gestão pública. Deu o mesmo foco às suas publicações e à política de especialização do acervo de sua biblioteca. Passou a realizar um concurso anual de inovações na gestão pública federal, captando e divulgando experiências já implementadas, pautadas nos princípios da nova administração pública.

A partir de janeiro de 1999, houve a fusão entre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e o Ministério do Planejamento e Orçamento, resultando no novo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual se vincula a ENAP. O governo adota a integração entre planejamento, orçamento e gestão e formula o Plano Plurianual PPA 2000-2003, onde todas as atividades do governo federal são estruturadas em programas.

O Plano Plurianual adota a gestão por programas para assegurar maior transparência e responsabilização gerencial. Assim, o governo espera atender às demandas da sociedade por melhores serviços públicos, com custos reduzidos. A intenção é realizar a alocação estratégica de recursos, para promover o desenvolvimento sustentável do país, ao mesmo tempo em que se confere melhor qualidade ao gasto público.

Cada programa tem um objetivo claro, metas anuais e recursos estimados, bem como indicadores de resultado, tendo à frente um gerente, responsável pelos resultados do programa e pela otimização dos recursos a ele alocados. Assim, todas as ações resultaram na definição de 380 programas, construídos a partir de orientações estratégicas do governo.

Neste contexto, coube à ENAP o programa “Desenvolvimento de Gerentes e Servidores Públicos”, trazendo como principal novo desafio apoiar os dirigentes e os gerentes estratégicos dos 380 programas do PPA.

Este desafio se desdobra em novas orientações para a ENAP:

- trabalhar com um público-alvo novo, mais exigente e crítico, com grandes constrangimentos de tempo a dedicar à capacitação;
- conhecer a nova clientela e identificar segmentos específicos quanto às necessidades de desenvolvimento em gestão;
- passar da “oferta de cursos” à produção e difusão de conhecimento e tecnologia gerencial (diversificar os produtos) e a programas de desenvolvimento gerencial (com atividades pré e pós-curso e novas metodologias de aprendizagem);
- prospectar o conhecimento de ponta em gestão (conceitos, técnicas e ferramentas; especialistas; instituições de excelência), desenvolvido para o setor privado, e adaptá-lo para as especificidades do setor público;
- buscar parcerias em novas bases com universidades, empresas de consultoria e consultores nacionais, bem como com centros internacionais de excelência de desenvolvimento de dirigentes no setor público;
- produzir informação sistemática sobre o funcionamento da administração pública brasileira, e difundi-la junto a dirigentes, gerentes estratégicos, pesquisadores e formadores de opinião;
- antecipar tendências e identificar melhores práticas em nível internacional, para promover o *benchmarking*;

- buscar influir nas políticas de recursos humanos e desenvolvimento gerencial;
- continuar a formar quadros para as carreiras de Estado, reforçando suas competências como agentes de mudança;
- difundir a metodologia do Plano Plurianual junto aos governos estaduais;
- desenvolver competência interna em desenvolvimento gerencial, aprendendo com os parceiros, ao mesmo tempo em que atende aos novos públicos-alvo;
- promover a transição interna para os novos desafios, articulando o desenvolvimento de dirigentes e gerentes estratégicos às atividades de educação continuada de outros segmentos de servidores públicos.

4. Escolas de governo em perspectiva comparada: tentativa de periodização

Os períodos de criação das escolas de governo variaram, tanto nos países da Europa como na América Latina³. No entanto, podemos falar em três períodos onde há convergência de tendências:

- nas instituições latino-americanas, há uma coincidência nos anos 80 em termos de reforma de programas e reorientação, a maioria das quais tendo por inspiração o modelo francês da ENA *École Nationale d'Administration*;

- nas instituições européias, uma reorientação no final dos anos 80, em geral marcando um afastamento com relação ao paradigma francês (a própria ENA tem seu modelo bastante criticado a partir de meados dos anos 80) e uma orientação para o *New Public Management* e as reformas gerenciais⁴;

- no contexto da América Latina, parece haver uma nova onda de reorientação das escolas de governo, a partir da segunda metade ou do fim dos anos 90, na mesma direção da reforma gerencial.

O que queremos discutir não é o provável descompasso, nos anos 80, entre as tendências observadas nas escolas de governo da Europa e América Latina, e sim os conteúdos das mudanças, suas inspirações e desdobramentos, especialmente no âmbito latino-americano.

Enquanto buscávamos, na América Latina, construir maior solidez burocrática, os países desenvolvidos reformavam suas instituições para uma nova administração pública, marcada pela descentralização, flexibilização, responsabilização de gerentes e dirigentes, contratualização de resultados e meios, competição administrada, transparência, novas formas de controle de resultados — a *New Public Management*.

Respeitadas as trajetórias históricas, não cabe falar em descompasso ou atraso dos países latino-americanos; trata-se antes de compreender as causas desta evolução, e tirar as lições para os próximos passos.

5. Escolas de governo latino-americanas: os anos 80 e o modelo ENA

O estudo realizado pela ENAP em 1994 e publicado em 1995 apontava que os INAPs da Argentina e México (e da Espanha) e a ENAP do Brasil, em seus programas dos anos 80 (período focado pelo estudo), adotaram, “pelo menos inicialmente, o modelo de formação da *École Nationale d’Administration — ENA*” (ENAP, 1995: 11). Ao longo do texto, ficam explicitadas as inspirações para tanto:

- superar a tradição de recrutamento político e clientelista que marcou as administrações públicas latino-americanas (op.cit: 227);
- “suprir deficiências resultantes de um funcionalismo que não se encontra pautado num sistema de carreiras e tampouco num sistema de mérito” (op.cit: 58);
- assegurar menor descontinuidade administrativa (op.cit: 227).

Tratava-se, em síntese, de “profissionalizar a administração pública nacional” (op.cit: 38). No fundo, este era o conteúdo dado ao termo “profissionalização no setor público” nos anos 80, na América Latina: a constituição de corpos permanentes, compostos por servidores estáveis, organizados em carreiras, recrutados por concurso público e promovidos por mérito e antigüidade. Esta visão era predominante tanto no debate político, como no ambiente acadêmico e também junto às escolas de governo.

Com esta inspiração, o sistema francês figurou como o principal referencial, ao ter as seguintes características, segundo a visão dominante à época: “corrige o uso clientelista da administração pública, prepara competências e evita descontinuidades administrativas em transições políticas” (op.cit: 17), além de formar generalistas com mobilidade horizontal, “evitando, assim, o estancamento entre os ministérios e a formação de castas profissionais” (op.cit: 17).

Como se observou no período que se seguiu, a transposição do modelo francês foi frustrada. Em parte, porque o modelo não era tão virtuoso como imaginado e propalado, como demonstram os últimos 10 ou 15 anos de críticas à ENA e as tentativas de reformulação deste modelo. E mais profundamente porque os Estados e as sociedades latino-americanas têm características e problemas distintos, colocando limites à transposição de modelos.

Como já apontado para o caso brasileiro, tais tentativas de importação do modelo ENA representaram a busca de construção de uma burocracia

tradicional sólida, enquanto vários países já se lançavam na reforma das burocracias. Também extemporânea era a idéia de nítida separação entre política e administração, entre políticos e burocratas, em contextos cada vez mais democráticos⁵.

6. Situação atual: nova convergência entre escolas de governo?

De qualquer forma, arriscamos afirmar que há hoje uma convergência em termos de missão e finalidades de algumas escolas de governo, tanto nos países norte-americanos e europeus como no contexto latino-americano. Podemos agrupar as diferentes escolas de governo segundo esta convergência de missões, e veremos que não é mais possível falar em “tendências continentais” (latino-americanas x européias e norte-americanas); as diferenças referem-se hoje a alguns dos **temas centrais para as escolas de governo**:

- autonomia ou alinhamento às estratégias de governo;
- preparação de quadros para a continuidade ou para a mudança;
- conteúdo dado aos termos “modernização” e “profissionalização” do setor público: ênfase em carreiras ou em gerentes e líderes;
- abordagem acadêmica ou profissionalizante;
- atividades exclusivas de formação/capacitação ou combinadas com pesquisa aplicada e difusão.

Isto pode ser observado a partir da missão afirmada pelas diferentes instituições.

É possível identificar um grupo de instituições que reúnem as seguintes características:

- afirmam seu alinhamento às estratégias do governo ou colocam-se como apoio às mudanças que se quer produzir no setor público;
- desempenham, ao mesmo tempo, uma função de antena e antecipação de tendências;
- especificam o conteúdo dos termos modernização e profissionalização com os princípios da nova gestão pública, explicitando, inclusive, ser o cidadão o destinatário final da modernização do setor público;
- dão ênfase ao desenvolvimento gerencial e à liderança como alavancas da mudança e da inovação;
- e buscam metodologias aplicadas ao desenvolvimento profissional, afastando-se da abordagem acadêmica.

Incluímos neste grupo: CCMD — Canadá, CSC — Grã-Bretanha, ENAP-Brasil e SIFOM — França. Vejamos a missão de cada uma destas instituições:

CCMD Canadian Centre for Management Development, Canadá

“Apoiar as necessidades de desenvolvimento gerencial dos gerentes do serviço público por meio de programas de aprendizagem e cursos, eventos de aprendizagem, pesquisa estratégica e outras atividades de desenvolvimento de liderança para que, como uma comunidade, os servidores públicos sejam capazes de enfrentar os desafios de seu tempo no cumprimento da sua missão de servir o Canadá e os canadenses.” (Catálogo 2000).

CSC Civil Service College, Grã Bretanha

“O Civil Service College tem um papel crucial na implementação de partes importantes da visão e estratégia do Centro para Estudos de Gerenciamento e Política (CMPS)⁶.

Em apoio ao Programa de Modernização do Governo, o CMPS possui dois objetivos principais:

Criar um novo conjunto de recursos para fortalecer a elaboração de políticas públicas; e

Desenvolver uma nova geração de servidores públicos com o necessário conhecimento, habilidades e comportamento requeridos pela moderna elaboração de políticas públicas e oferta de serviços.

O Civil Service College possui reconhecida experiência de treinamento, desenvolvimento e consultoria (nacional e internacionalmente) para colaborar na consecução desses objetivos.” (Internet).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Brasil

“A ENAP tem por finalidade buscar e difundir conhecimento e tecnologia gerencial para o desenvolvimento de dirigentes, gerentes e demais servidores públicos, em direção à gestão pública ágil, eficiente e com foco no cidadão.

Vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ENAP busca traduzir, em seus programas, as orientações de governo para a inovação na gestão pública. Para tanto, investe em conhecimento e tecnologia gerencial de ponta, buscando adaptá-los à melhoria da gestão pública.” (Catálogo 2000-2001).

SIFOM Secteur Interministériel de Formation à l’Organisation et au Management, França

“Acompanhar, antecipar e promover a modernização dos serviços de Estado por meio de atividades de formação e de consultoria.

Dadas suas ações interministeriais, o SIFOM ocupa uma posição privilegiada de observatório das evoluções do setor público. O SIFOM é ligado ao CFPP, que depende da Direção de Pessoal, da Modernização e da Administração do Ministério da Economia, Finanças e Indústria.

Os serviços do SIFOM têm por objetivos melhorar as práticas, permitir a cada um se interrogar sobre o sentido de suas ações, transferir seus novos conhecimentos às situações de trabalho, e favorecer uma reflexão de alto nível articulada ao contexto profissional de seus clientes.” (Catálogo 2000).

As demais instituições merecem comentários específicos.

- As escolas de governo de Portugal e Espanha fazem referência ao compromisso com a modernização da administração pública, sem no entanto explicitar que sentido conferem a esta modernização. Com relação aos demais aspectos, cabe ressaltar que o INA — Portugal destaca, em sua missão, sua autonomia (“científica, administrativa e financeira”), o que pode indicar um desejo de distanciamento com relação às políticas de governo; já o INAP — Espanha afirma ser o “centro da administração geral do Estado”, o que talvez denote uma maior proximidade com as políticas de governo (ainda que conceitualmente não se possa confundir Estado e governo):

**INA Instituto Nacional de
Administração, Portugal**

“O INA é um instituto público, com autonomia científica, administrativa e financeira, que possui o objetivo de contribuir para o esforço de modernização da administração pública através da Formação, da Investigação e da Assessoria Técnica.” (Internet).

**INAP Instituto Nacional de
Administración Pública, Espanha**

“O Instituto Nacional de Administração Pública (INAP) é o centro da Administração Geral do Estado responsável pela seleção e formação de dirigentes e servidores públicos, e que realiza ainda tarefas de pesquisa e estudos a serviço do processo de modernização da Administração Pública.” (Internet).

- A instituição mexicana coloca a sociedade como seu cliente direto, e o Estado como cliente derivado; é uma proposição arrojada, que no entanto deve implicar sérias dificuldades para a avaliação dos resultados de suas ações. Destaca o compromisso com a promoção da ética, da moralidade, e adota os propósitos de eficiência e eficácia para o Estado; deixa, porém, de explicitar o conteúdo dado à profissionalização no setor público:

INAP Instituto Nacional de Administración Pública, México

“Servir à sociedade contribuindo para que o Estado que a representa seja eficaz e eficiente e conte com uma administração pública moderna, honesta e profissional.” (Internet).

- O INAP da Argentina amplia sua clientela para dirigentes políticos e sociais, adotando o pluralismo ideológico (para marcar distância dos governos?) e a abordagem acadêmica (como se situa no mundo universitário?); quanto à administração pública, afirma trabalhar pelo fortalecimento democrático (como medir o impacto?), e deixa de explicitar o conteúdo dado à profissionalização:

INAP Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina

“Formar e capacitar em um ambiente de pluralismo ideológico e excelência acadêmica os dirigentes políticos e sociais.

Melhorar e aprofundar o fortalecimento institucional democrático mediante uma gestão profissional das questões de Estado.” (Internet).

- Finalmente, a ENA — França ocupa um lugar à parte, ao afirmar seu compromisso com a preparação da futura elite do setor público:

ENA Ecole Nationale d'Administration, França

“Formar altos funcionários e preparar seus alunos de carreiras para ocupar altos postos da administração francesa.” (Catálogo 1998).

Embora não exaustiva, a análise das diferentes escolas de governo a partir de suas missões aponta pistas para repensar as tendências e desafios destas instituições. A tentativa de novo agrupamento das escolas de governo, em função de seus posicionamento e orientação estratégicos, indica algumas convergências e possibilidades de cooperação a serem exploradas.

7. Tendências e desafios para as escolas de governo

Borins (2000) publicou recentemente uma síntese de um seminário realizado em abril de 1999, reunindo representantes de dez países⁷ integrantes da Commonwealth Association for Public Administration and

Management, onde foram discutidos tendências e desafios na capacitação de gerentes públicos. As principais tendências identificadas foram:

- uma competição crescente entre escolas de governo (*civil service colleges*) e fornecedores de capacitação externos;
- mudança de perfil das instituições universitárias que competem neste mercado: antes baseadas em departamentos de ciência política, agora baseadas em escolas de negócios;
- convergência, entre fornecedores de capacitação, no uso de metodologias aplicadas à educação de adultos;
- maior abrangência dos programas de desenvolvimento gerencial, antes voltados ao desenvolvimento de dirigentes e gerentes estratégicos (*elite programs*), agora abrangendo o conjunto do setor público em seus vários níveis gerenciais;
- algumas escolas de governo (na definição por nós adotada) atuando de forma mais integrada com prioridades estratégicas de governo e ao mesmo tempo desenvolvendo uma importante atividade de pesquisa, ocupando um papel comparável ao das universidades neste campo.

No conjunto, estas tendências refletem o alinhamento das escolas de governo aos princípios do *New Public Management*, ao mesmo tempo em que indicam a relevância atual do NPM para a capacitação. De fato, a busca de maior autonomia e responsabilização dos gerentes públicos, no contexto das reformas gerenciais, tornou “a capacitação uma ferramenta essencial” (Borins, 2000: 309). Na última década, cresceram os investimentos públicos em capacitação, ao mesmo tempo em que a avaliação concreta de resultados destes investimentos, para saber se a capacitação está realmente agregando valor. A competição entre fornecedores estatais e externos favorece uma maior capacidade de resposta às necessidades, tanto por parte das escolas de governo como pelos fornecedores externos.

A partir destas observações, poderíamos agregar que o monopólio de escolas de governo na capacitação de agentes públicos, tantas vezes defendido nos anos 80, deixa de ser desejável ou salutar. Isto implica que as escolas de governo aceitem e pratiquem um dos princípios da nova administração pública, a competição, abrindo-se ao *benchmarking* e à comparação de resultados, bem como introduzindo métodos de gerenciamento de custos e de avaliação de impacto ou mensuração da satisfação das organizações clientes — novos temas para uma comunidade de psicólogos e pedagogos que constituem em geral a força de trabalho destas instituições.

A mudança de perfil das instituições universitárias que competem neste mercado (dos departamentos de ciência política para as escolas de negócios) pode representar uma nova oportunidade de interação para

as escolas de governo com a universidade. Isto porque não é possível transpor, simplesmente, os conceitos e ferramentas aplicáveis às empresas privadas, para alavancar o melhor desempenho das organizações públicas. Assim, pode-se imaginar que caiba às escolas de governo prospectar o que há de melhor em conhecimento e tecnologia gerencial, sabidamente desenvolvidos com antecedência para o setor privado, e contextualizar este *know-how* às especificidades das organizações públicas.

Quanto às novas metodologias para educação de adultos, cabe destacar a liderança do CCMD — Canadian Centre for Management Development neste campo. O CCMD vem usando com sucesso o *coaching* e o *mentorato*, inseridos em programas de desenvolvimento gerencial, que abrangem atividades de pré e pós-curso, concebidos como programas de aprendizagem.

A quarta tendência indicada — *top-down* no desenvolvimento de gerentes — parece apresentar-se inversamente para o contexto latino-americano. Escolas de governo como a ENAP, que nos últimos cinco anos promoveram a capacitação maciça de vários segmentos de servidores públicos, devem agora fazer o caminho *bottom-up*: o novo desafio é apoiar o desenvolvimento de dirigentes e gerentes estratégicos.

Este novo desafio implica rever várias das concepções que marcaram as escolas de governo latino-americanas durante os anos 80: revisar seu mito de fundação e repensar a relação entre escolas de governo e governo. Podemos desdobrar este desafio nos seguintes aspectos:

- por um lado, significa adotar um novo conceito de “profissionalização no setor público”, baseado na importância da liderança e na efetividade gerencial, e não mais centrado apenas na idéia de servidores estáveis de carreira;
- significa ainda uma mudança de *timing*: antes as escolas de governo pretendiam formar as futuras elites administrativas; agora, devem apoiar os atuais dirigentes e gerentes estratégicos, e agregar valor imediato à melhoria de desempenho das organizações públicas;
- por último, para cumprir seu novo papel, as escolas de governo têm de ter maior integração aos desafios estratégicos do governo, ao mesmo tempo em que devem antecipar tendências no setor público.

Este último aspecto já foi apontado como uma das tendências por Borins. Ainda aqui, há uma nova oportunidade para as escolas de governo, por comparação às universidades. Isto porque, como afirma Borins (2000: 303), “enquanto a universidade tradicional procura se manter à distância do poder, de maneira que seus professores possam ‘falar francamente ao poder’, CCMD — Canadá e CMPS — UK estão tentando maior proximidade com o poder, associando-se com agências centrais e com as prioridades estratégicas do governo”.

8. Conclusões: estratégias e perspectivas

A reforma da administração pública, em direção a maior compromisso com resultados, eficiência e eficácia das ações de governo, abre grandes oportunidades para as escolas de governo. Um Estado ágil, eficiente e voltado para os cidadãos, necessita de gerentes, que compartilhem a ética, os valores e as competências gerenciais específicas para o setor público. Em muitos países, este conhecimento e tecnologia gerencial não estão desenvolvidos para o contexto das organizações públicas; assim, pode caber às escolas de governo promover a gestão do conhecimento em gestão pública, incentivando as parcerias, as comunidades de aprendizagem e o *benchmarking*.

Para aproveitar esta oportunidade, as escolas de governo devem posicionar-se frente a algumas questões centrais, como apontadas anteriormente: revisar seu “mito de fundação”, ancorado na construção de corpos burocráticos; repensar sua relação com o governo ao mesmo tempo em que antecipam tendências e influenciam as políticas públicas para a administração; assumir uma ação afirmativa quanto à necessidade de desenvolvimento gerencial no setor público; engajar-se na promoção de mudanças; adotar metodologias próprias, voltadas à aprendizagem permanente de adultos profissionais, sem querer confundir-se com as instituições acadêmicas; competir com as universidades na produção do saber aplicado, na prospecção do conhecimento e tecnologia gerenciais adaptados às especificidades do setor público; esforçar-se para agregar valor imediato para o melhor desempenho das organizações públicas, e não apenas apostar na formação de futuras elites.

Novos temas devem ser abordados, referentes à **gestão**. Nos anos 80, as escolas de governo trabalhavam com temas de “administração” (recursos humanos, compras, orçamento e finanças, ...) ou de “políticas públicas” (saúde, educação, previdência...); devem agora se voltar para o ciclo da gestão, que abrange planejamento / formulação, implementação / monitoramento, e avaliação — de processo, de resultados (*outputs*) e de impacto (*outcomes*).

Para tanto, algumas estratégias mostram-se adequadas. Ferramentas como o *balanced scorecard* e o plano gerencial permitem articular os novos desafios e promover as várias transições necessárias — a transição das competências internas (dos profissionais das escolas de governo), a transição do produto (da “capacitação” à informação e conhecimento em gestão e aos programas de aprendizagem). Uma análise cuidadosa dos *stakeholders* é necessária, assim como a análise dos riscos e a gestão de riscos. É preciso desenvolver e aplicar ferramentas de marketing, específicas para o ambiente das organizações públicas, tais como segmentação

dos públicos-alvo, fidelização dos colaboradores eventuais (muitas escolas de governo não dispõem de um corpo permanente de professores), *benchmarking*, atendimento customizado e resposta a demandas, avaliação da satisfação das organizações clientes e dos *stakeholders*. O trabalho em rede com pessoas e centros de excelência e as parcerias internacionais podem também ajudar a enfrentar os novos desafios.

A fim de garantir efetividade a suas ações, as escolas de governo, em perspectiva, devem buscar integração permanente com seus *stakeholders*. Devem ainda buscar atrair, para seus quadros, novos perfis profissionais, que aliem conhecimento sólido e experiência gerencial — os “arquitetos da aprendizagem gerencial”. E lutar por maior flexibilidade no uso de recursos, assumindo em contrapartida compromissos com metas e resultados. Talvez caminhem para o desenvolvimento de poucos programas, voltados ao desenvolvimento gerencial, mas que sejam aplicados a grandes contingentes e vários níveis gerenciais, a fim de promover maior impacto de suas ações.

Quaisquer que sejam as estratégias adotadas, sabem hoje as escolas de governo que precisam provar que agregam valor à modernização da administração pública, requisito dos governos e crescentemente das sociedades.

Notas

- ¹ Texto apresentado ao V Congresso Internacional do CLAD, no âmbito do painel “Evaluación comparada de los desafíos, estrategias y perspectivas de desarrollo de los institutos nacionales de administración pública en Iberoamerica”. Agosto de 2000.
- ² Presidente da ENAP Escola Nacional de Administração Pública/Brasil. Professora doutora da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (licenciada). Para comentários: regina.pacheco@enap.gov.br
- ³ Na Europa, com exceção das precoces ENA — França (1945) e Speyer — Alemanha (1947, criada pelo Comando de Ocupação Francesa), os anos 60 parecem ter marcado a origem da maioria das escolas de governo (Bélgica — 1961, Dinamarca — 1963, Espanha — 1961, Irlanda — começo dos anos 60, Itália — 1957, Inglaterra — 1970), outra exceção, tardia, foi Portugal — 1979. Ver Zanghi, 1994. Na América Latina, as datas de criação são mais variadas: México/INAP — 1955, Argentina/INAP — 1973, Brasil/ENAP — 1981. Ver ENAP, 1995.
- ⁴ O conceito de *New Public Management* foi longamente discutido pela literatura internacional. Ver, entre outros: Barzelay, 1992; Bresser Pereira, 1996.
- ⁵ A respeito das relações entre políticos e burocratas nas democracias ocidentais, ver Aberbach, Putnam e Rockman (1981).
- ⁶ No governo Blair, o Civil Service College foi incorporado ao CMPS.
- ⁷ Países presentes ao seminário: Austrália, Canadá, Grã-Bretanha, Singapura, Camarões, Índia, África do Sul, Uganda, Barbados e Malta.

Referências bibliográficas

- ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D., ROCKMAN, B.A. (1981), *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Mass: Harvard University Press.
- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- BORINS, Sandford. (2000), "Trends in training public managers: a report on a Commonwealth Seminar", *International Public Management Journal*, 2(2(A)), p. 299-314
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), "Da administração pública burocrática à gerencial", *Revista do Serviço Público* 120(1), p. 7-39.
- DELLA CANANEA, Giacinto. (1998), "L'expérience de la Haute École d'Administration Publique en Italie", *Revue Française d'Administration Publique*, 87, p. 433-442.
- ENAP. (1995), *Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo. Relatório de Pesquisa*. Brasília: ENAP, 253 p.
- PACHECO, Regina Silvia. (1999), "Proposta de reforma do aparelho de Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar" in PETRUCCI; SCHWARZ (orgs), *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília e ENAP, p. 97-122.
- ZANGHI, Claudio. (1994), *Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*. Maastricht: EIPA European Institutur of Public Administration.

Escolas de governo: tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada

Regina Silvia Pacheco

O presente texto discute as escolas de governo latino-americanas, sua origem, evolução recente e perspectivas. Para tanto, parte da história institucional da ENAP-Brasil, buscando levantar pistas de análise a serem testadas nas demais escolas. A fim de suscitar o debate, arrisca algumas generalizações para o contexto latino-americano — como a tentativa de periodização e a análise dos anos 80. Não tem por objetivo propor a convergência dos modelos e orientações das várias escolas de governo latino-americanas; apenas quer suscitar uma reflexão de conjunto que aponte traços comuns, para ajudar a situar e ampliar o debate que se trava em cada país sobre as perspectivas destas escolas de governo.

O texto está organizado em sete partes. Inicia adotando uma definição para o termo “escola de governo”, para fins de análise neste texto, já que seu uso corrente é vago e impreciso. A seguir, reconstrói a trajetória institucional da ENAP - Brasil, a fim de estabelecer alguns parâmetros para a análise em perspectiva comparada. Na terceira parte, entra na análise comparada, arriscando uma periodização para a história recente das escolas de governo (pós-80). Na quarta parte, analisa as escolas de governo latino-americanas nos anos 80, discutindo a influência do “paradigma ENA”. Em seguida, apresenta e discute a tese de que, hoje, não cabe mais a análise em termos continentais (escolas latino-americanas x européias e norte-americanas), pois surge um novo agrupamento de tipos de escola, segundo a orientação que assumem frente a alguns temas centrais; para tanto, expõe e analisa a missão de nove escolas de governo. Na sexta parte, apresenta as atuais tendências das escolas de governo dos países da *Commonwealth*, discutindo desafios e oportunidades para as instituições latino-americanas. Finalmente, nas conclusões, sintetiza e discute desafios, estratégias e perspectivas para as escolas de governo.

Escuelas de gobierno: tendencias y desafíos — ENAP- Brasil en perspectiva comparada

Regina Silvia Pacheco

El presente texto discute las escuelas de gobierno latinoamericanas, su origen, evolución reciente y perspectivas. Para hacerlo, toma como punto de partida la historia institucional de la ENAP-Brasil, buscando descubrir pistas de análisis que sean probadas en las demás escuelas. Con el objetivo de suscitar el debate, formula algunas generalizaciones para el contexto latinoamericano — tales como la propuesta de periodización y el análisis de los años 80. Su objetivo no es proponer la convergencia de los modelos y orientaciones de varias escuelas de gobierno latinoamericanas; busca apenas suscitar una reflexión de conjunto que señale rasgos comunes, para ayudar a situar y ampliar el debate que se produce en cada país sobre las perspectivas de estas escuelas de gobierno.

El texto está organizado en siete partes. Comienza adoptando una definición para el término “escuela de gobierno”, para fines de análisis en este texto, ya que su uso corriente es impreciso. A continuación, reconstruye la trayectoria institucional de la ENAP - Brasil, buscando establecer algunos parámetros para el análisis dentro de una perspectiva comparada. En la tercera parte, hace un análisis comparado, proponiendo una periodización para la historia reciente de las escuelas de gobierno (post 80). En la cuarta parte, analiza las escuelas de gobierno latinoamericanas en los años 80, discutiendo la influencia del “paradigma ENA”. A continuación, presenta y discute la tesis de que, actualmente, no corresponde hacer un análisis en términos continentales (escuelas latinoamericanas x europeas y

Regina Silvia Pacheco é presidente da ENAP Escola Nacional de Administração Pública/Brasil. Professora doutora da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (licenciada)

norteamericanas), ya que aparece un nuevo agrupamiento de tipos de escuela, de acuerdo con su orientación en lo que se refiere a algunos temas centrales; con este objetivo, expone y analiza la misión de nueve escuelas de gobierno. En la sexta parte, presenta las actuales tendencias de las escuelas de gobierno de los países del *Commonwealth*, discutiendo desafíos y oportunidades para las instituciones latinoamericanas. Finalmente, en las conclusiones, sintetiza y discute desafíos, estrategias y perspectivas de las escuelas de gobierno.

Civil Service Colleges: trends and challenges — ENAP - Brazil in a compared perspective

Regina Silvia Pacheco

This paper presents Latin American civil service colleges, their origin, recent evolution and prospects. For this purpose, it reconstructs the institutional history of ENAP-Brazil, so as to identify analysis clues to be tested in other civil service colleges. In order to stir debate, it makes some generalizations for the Latin American colleges — such as the attempt to identify periods and analyze the 1980s. It is not intended to propose the convergence of models and guidelines to all Latin American civil service colleges, but rather to provoke a joint reflection on common traits, so as to provide an appropriate basis for and expand the debate taking place in each country on the prospects for these civil service colleges.

The paper is organized in seven sections. It begins by adopting a definition for the term "civil service college" for analysis purposes, since it is vague and imprecise as currently used. Next, it reconstructs the institutional history of ENAP - Brazil, so as to establish a few parameters for a comparative analysis. In the third section, the comparative analysis is carried out and an attempt is made to divide the recent history of civil service colleges (post-1980) into periods. In the fourth section, the paper analyses Latin American civil service colleges in the 1980s, discussing the influence of the "ENA paradigm." Next, it presents and discusses the idea that the analysis attempted herein should not be carried out in continental terms (Latin American civil service colleges versus European and American colleges) any longer, since different types of colleges are now being grouped according to their posture in relation to some core topics, and, for this purpose, it indicates and analyses the mission of nine civil service colleges. In the sixth section, current trends of civil service colleges in Commonwealth countries are presented and challenges and opportunities for Latin American institutions are discussed. Finally, challenges, strategies and prospects for public management colleges are summarized and discussed.

A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública*

Jean-Claude Thoenig

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

1. Introdução

As reformas do setor público utilizam a avaliação? Quais as boas práticas que a experiência trouxe à tona? A avaliação tem futuro?

No presente relatório, a avaliação é definida como um meio de aperfeiçoar a capacidade de aprender como conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas. Ainda que existam muitas formas, a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos.

2. Um paradoxo aparente

É difícil imaginar reformas na gestão administrativa e no setor público desenvolvidas e implementadas aleatoriamente, por ordem de um decreto ou das autoridades hierárquicas. Nesse caso, existe uma demanda ampla por parte de seus executores, pois existem deficiências significativas no monitoramento das mudanças introduzidas no setor público. Há motivos para crer que a avaliação está destinada a desempenhar um papel importante no atendimento dessas expectativas, pelo menos em parte, uma vez que ela fornece ferramentas relativamente rigorosas e uma abordagem amplamente racional — teoricamente — para a produção de informações e recomendações sobre política pública específica.

Contudo, um exame cuidadoso dos fatos demonstra que, na maior parte dos países, a avaliação, até o momento, foi utilizada de maneira

Jean-Claude Thoenig é diretor de Pesquisa do Centro Nacional de Pesquisa Científica, do Grupo de Análise de Políticas Públicas e professor no *Institution Européenne d'Administration des Affaires* INSEAD

Traduzido por
René Loncan

limitada e esporádica, e que muitas vezes mostrou ser ineficaz. Existem razões para crer que a relutância em usar a avaliação amplamente não se deve necessariamente à ignorância ou à má-vontade. Como resultado, muitas vezes, os governos afirmam publicamente a necessidade de avaliação, porém falham em praticar o que pregam. Um exemplo dessa tendência é fornecido pelo *White Paper* sobre políticas administrativas e de pessoal, publicado na Noruega, o qual ressalta a importância de avaliar os problemas e reformas específicas dessas áreas. Porém, nenhuma iniciativa foi lançada subsequente para avaliar os dez anos de reformas realizadas, pelo contrário, pode-se encontrar um relativo ceticismo para com a avaliação, particularmente, entre praticantes bem-informados e experientes em reforma da gestão pública, alguns até mesmo expressam uma resistência à avaliação que parece predominar no seu próprio governo. Tal atitude pode advir de várias causas: a relutância dos formuladores de políticas de se sentirem desafiados pelos especialistas, os quais não participam efetivamente do processo; a arrogância dos avaliadores em definir as metas e o conteúdo das reformas; o fato de que as avaliações exigem muito tempo para serem feitas; a idéia de que reformas também são uma ferramenta política do governo etc. As exigências por parte dos formuladores de políticas parecem permanecer. A experiência sugere que a avaliação pode ser um problema quando os ministros temem que eles sejam constrangidos pelas informações geradas pelos avaliadores, desejando ouvir apenas as boas notícias e não o que deu errado; ou que o público e a imprensa podem usá-las como uma oportunidade para criticar os governos (Kessler, Lascoumes, Setbon, Thoenig, 1998). Esse paradoxo, porém, é mais aparente do que real, e seria um erro desprezar todo o processo em virtude de sua execução.

Admitimos, de um ponto de vista quantitativo, de que não há motivos para concluir que exista uma tendência irresistível ao uso generalizado da avaliação. Nesse sentido, num grande número de países, a reforma da gestão pública parece estar se arrastando ou estar relativamente defasada em relação a outras áreas de políticas governamentais relevantes: pesquisa e desenvolvimento, saúde, previdência, educação ou assistência social. Em contrapartida, a prática mostrou que a avaliação acontece e é utilizada para fornecer informações aos governos.

Sem tentar elaborar uma lista extensa, podemos rever um certo número de exemplos recentes de reformas de gestão pública que foram acopladas a trabalhos ou práticas de avaliação genuínas.

Em 1995, o governo finlandês lançou um programa articulado e detalhado, visando identificar e avaliar os resultados produzidos por uma série de reformas importantes, implementadas desde meados dos anos 80. Esse programa incluiu grupos de funcionários públicos com vasta experiência,

envolvidos nas reformas, e equipes de especialistas, incluindo os especialistas estrangeiros (Pollitt *et al*, 1997).

A França acoplou suas políticas de modernização administrativa a uma série de avaliações contínuas já no final dos anos 80. Os ministérios, tais como o *Ministère de l'Équipement*, realizaram um esforço de avaliação intenso e participativo, particularmente com relação à gestão dos objetivos e recursos alocados aos seus serviços externos (Trosa, 1992).

Em 1995, na Nova Zelândia, a Comissão de Serviços Estatais e o Tesouro incumbiram um acadêmico norte-americano de realizar uma avaliação — independente — das mudanças produzidas por uma ampla reorganização do setor público em termos estruturais, organizacionais, estratégicos, financeiros e orçamentários, e de controle de gestão (Schick, 1996). Mais recentemente, esse mesmo país produziu um relatório chamado Estado do Estado. Por fim, uma agência central recebeu a responsabilidade de realizar uma coleta sistemática de dados sobre o desempenho geral do sistema público e do desempenho individual de cada uma de suas agências.

As iniciativas que sinalizam as futuras reformas na gestão pública são abordagens interessantes e são adotadas em vários países. Esse é o caso do Canadá, onde uma abordagem estruturada e duradoura está sendo realizada. Publica-se um relatório anual que estabelece quais são as questões consideradas administrativas centrais e as prioridades a serem atendidas no próximo ano. O Escrivão do Gabinete do Conselho Privado, ligado ao Primeiro Ministro, publica um documento que oferece orientação estratégica para a reforma da gestão. Em conjunto com todos os vice-ministros, ele estabelece forças-tarefa, monitora a revisão do programa da reforma e investiga estes assuntos: fornecimento de serviços a cidadãos e gestão de assuntos inter-setoriais ou interagências. A idéia é promover a coordenação horizontal, com o objetivo de melhorar a consistência das iniciativas, e seu impacto sobre a implementação de programas, nos vários campos da responsabilidade governamental. Essa abordagem de cima para baixo é suplementada por uma de baixo para cima, uma vez que cada departamento é encorajado a coletar suas próprias informações sobre os resultados e progressos obtidos no seu próprio setor. Isso visa adaptar a avaliação aos vários níveis dentro do sistema público, cobrindo simultaneamente duas facetas, a da eficiência interna e a da eficácia externa, e incluindo tanto estruturas quanto processos.

Uma imagem mais completa poderia ser fornecida se essas situações não estivessem limitadas a iniciativas formais ou tradicionais de avaliação, uma vez que alguns países têm práticas que poderiam ser descritas como quase-avaliações. Sem ter *status* formal ou serem conduzidas como projetos específicos sistematicamente elaborados, existem iniciativas, por meio das quais, os formuladores de políticas e suas equipes coletam informações e

conduzem revisões e avaliações de vários aspectos de suas reformas, tanto antes como depois de tomarem decisões. Essa abordagem quase informal e *ad hoc* é encontrada em diversos graus e em vários países.

No Reino Unido foram realizadas revisões de várias reformas, abordando aspectos específicos de cada programa, como *Next Steps* (Próximos Passos), *Citizen's Charter* (Carta do Cidadão) ou *Market Testing and Contracting Out* (Teste de Mercado e Terceirização). Na Irlanda, a Comissão para Pesquisa da Gestão Pública, que é dirigida pelo Departamento de Finanças, acaba de efetuar uma revisão parcial dos planos da seção de atendimento ao usuário nos departamentos e escritórios, por meio de um trabalho escrito. No final, mesmo que os resultados sejam limitados, eles estão longe de serem negligenciáveis.

Duas observações gerais poderiam ser feitas nesse estágio. A primeira é que a avaliação, não é, por natureza, característica de um tipo específico de Estado ou cultura administrativa, mesmo que os exemplos dados acima sugiram que ela seja mais utilizada em países onde as reformas são mais amplas, ou as atitudes anglo-saxônicas predominam. A segunda sugere que não é suficiente ter especialistas internos ou externos qualificados, ferramentas confiáveis e informações amplas para uma consciência da importância da avaliação espalhar-se automaticamente através do sistema e ser incorporada na gestão das reformas. A avaliação pode ser praticada até mesmo se o sistema público não é permeado por uma cultura de avaliação. A lição a ser aprendida é relativamente otimista: não são especialistas ou sistemas sofisticados que contam, uma vez que servidores públicos individuais são livres para decidir se eles irão realizar uma avaliação ou não, muitas vezes sem perceberem conscientemente o que estão fazendo. Em outras palavras, as barreiras para a avaliação não são tanto profissionais, técnicas ou intelectuais, mas sim, pragmáticas.

3. Aprendendo com as boas práticas

Sob que condições as práticas de avaliação podem ser utilizadas para desenvolver e implementar reformas no setor público? A resposta é óbvia: quando elas são adotadas e utilizadas pelos formuladores de políticas. Entretanto isso não pode ser feito aplicando-se uma fórmula pronta ou seguindo-se um único modelo de procedimento das melhores práticas. O exame de boas práticas pode ensinar algumas lições.

A observação das práticas de avaliação torna possível refutar clichês ou estereótipos que encorajam o ceticismo ou fatalismo a respeito da possibilidade da avaliação bem-sucedida. Por exemplo, ouve-se com frequência que, por natureza, as organizações públicas não são auto-avaliadoras (Wildavsky, 1979). Em outro nível, o problema é colocado nas mãos dos

formuladores de políticas, cuja forma de pensar é apresentada como sendo incompatível com o interesse na prática da avaliação, com raras exceções. Existem outros argumentos supostamente corretos no sentido de que o problema reside na própria natureza das reformas realizadas. Por exemplo, argumenta-se que políticas abrangentes, autoritárias, como aquelas que transferem setores completos de bens e serviços ao mercado, visto que eles são ideologicamente motivados, não encorajam o governo a focalizar custos e benefícios esperados e gerados. Porém, concluir que, por essa razão, nada possa ser esperado da avaliação, parece ser tão extremo como afirmar que ela é a inevitável onda do futuro.

Utilidade para a ação

A primeira lição é que uma abordagem pragmática é necessária para o uso das práticas de avaliação. Em outras palavras, estas precisam, em cada caso, enfocar necessidades e oportunidades específicas para a ação.

As necessidades dos formuladores de políticas deveriam ser mantidas em evidência ao decidir o que avaliar. Essa observação de senso comum não é abstrata nas suas implicações. A decisão de avaliar um programa raramente é feita unilateralmente apenas pelos tomadores de decisão. O trabalho de um grupo de especialistas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere duas observações. As necessidades, muitas vezes, não são formuladas claramente de antemão pelos formuladores de políticas e, quando o são, os funcionários mais antigos, envolvidos na reforma, desempenham um papel importante em tomar a iniciativa para utilizar práticas de avaliação (o papel que o departamento de orçamento ou o ministério pode desempenhar nesse sentido também deveria ser mencionado). Em alguns países a disposição de funcionários e conselheiros mais antigos para o uso de práticas de avaliação não é coincidência, estando intimamente ligada ao fato de que seu treinamento universitário e profissional os tornou conscientes das contribuições das ciências sociais e da gestão moderna, ao contrário de funcionários com treinamento estritamente jurídico ou administrativo.

São mínimas as possibilidades de que a avaliação seja adotada por si mesma, pois ela não é um fim, mas um meio para um fim. Ela somente será crível e aceitável se atender a três condições: ser patrocinada por indivíduos e grupos que são reconhecidos como tendo experiência prática com avaliação, bem como acesso direto aos formuladores de políticas, ou até mesmo um papel de elaboração de políticas na reforma (tanto antes como depois da sua implementação); estar baseada em uma necessidade ou problema concreto enfrentado pelos formuladores de políticas e do qual eles obterão valor adicionado ao seu nível; e acontecer em tempo oportuno com relação à reforma.

Essas oportunidades muitas vezes demonstram ser cruciais, especialmente quando a prática da avaliação ainda é incomum dentro de um país ou nos sistemas públicos em que ela já é mais difundida. *Timing* inadequado pode matar uma iniciativa de reforma. Se a avaliação está em descompasso com a agenda governamental, conseqüentemente não terá nenhum impacto e será simplesmente arquivada e esquecida (isso foi o que aconteceu na França entre 1992 e 1997). Da mesma forma, isso também significa que os sistemas de avaliação precisam ser flexíveis e adaptáveis às instabilidades da ação pública, e que os formuladores de políticas precisam ter acesso fácil ou controle total dessas atividades.

A prioridade: fornecer informação

O segundo exemplo de boas práticas refere-se ao foco e ao conteúdo das próprias práticas de avaliação. Se o uso da avaliação é orientado para a ação, isso significa que a avaliação se concentra em fornecer conhecimento utilizável. Mais concretamente: é muito mais provável que a avaliação seja aceita e útil se o aspecto de fornecer informação for ressaltado; ao mesmo tempo que se deve usar cautela ao se chegar a uma avaliação ou julgamento. Nesse sentido, a diferença entre avaliação e quase-avaliação, mesmo que seja uma diferenciação teórica que satisfaça puristas metodológicos, é artificial e prejudicial.

Uma avaliação utilizável é, em primeiro lugar e acima de tudo, aquela que visa tornar disponível informações baseadas em dados empíricos, tal como o exame das experiências práticas na reforma do serviço público tem mostrado repetidamente. O motivo para isso está claro e reside na própria natureza do processo de tomada de decisão. Mais especificamente, dois fatos significativos podem ser destacados.

Os dirigentes do setor público são bastante parecidos com os executivos das grandes empresas privadas (Minstzberg, 1980). Eles dão prioridade a informações práticas ou qualitativas, obtidas por meio de conversas com indivíduos em quem confiam. Isso está muito longe do modelo teórico que supõe que aqueles que encontram melhores soluções levam tempo para repensar o problema analisando e revisando exaustivamente todas as informações sobre a situação empírica específica e os méritos quantitativos das alternativas disponíveis. Isso significa que a avaliação é muito mais crível se ela estiver adaptada à realidade do processo de tomada de decisão.

Seja como for, formuladores de políticas engajados na ação não param de pensar. A análise, ou avaliação, é um dentre vários *inputs* que eles utilizam normalmente: conhecimento, aprendizagem, solução interativa de problemas etc. Conseqüentemente, a análise precisa competir com esses *inputs* (Lindblom e Cohen, 1979) e não recebe prioridade automaticamente.

Esses dois fatos apontam para um conceito de avaliação como uma atividade que é relativamente limitada no seu alcance, focaliza problemas claramente definidos, emprega uma linguagem que os formuladores de políticas conseguem compreender, utiliza dados disponíveis mesmo que eles não sejam perfeitos e descreve um estado de coisas mais do que o analisa. Avaliadores sabem como ser sensíveis às condições que são diferentes em cada caso e como utilizar dados, não necessariamente como um argumento competitivo, mas como um meio de obter a atenção dos formuladores de políticas, fornecendo informações ao invés de explicações, e assistência ao invés de julgamento.

Essa tentativa de dar à avaliação maior credibilidade supõe que os avaliadores não emitem julgamentos precipitadamente. Isso é especialmente verdadeiro quando eles precisam avaliar reformas em andamento, uma vez que correm o risco não apenas de substituir seu próprio julgamento pelo dos formuladores de políticas — desvio tecnocrático — mas de não conseguir fornecer um parecer objetivo da situação, particularmente ao focar erros, disfunções ou deficiências, sem equilibrá-las adequadamente com as realizações, progressos e êxitos, o que leva a um preconceito pessimista.

Essa falta de visão seletiva de uma avaliação em andamento, quanto ao verdadeiro impacto de uma política, é encontrada em um grande número de iniciativas de reforma. Por exemplo, o governo canadense é especialmente cuidadoso em relação a relatórios de auditores que tendem a enfatizar as falhas de uma reforma (tanto em termos de custo-benefício como de eficácia externa) e dão a impressão de que pouco progresso está sendo feito, mas que ainda há muito por se fazer. Nesse caso a avaliação não representa nenhuma ajuda prática para os governos e, devido a sua função geral de apreciação, seleciona informações que tornam difícil elaborar os próximos passos da reforma, tornando-se assim, de certa forma, contraproducente.

Avaliações deveriam emitir julgamentos? O debate permanece bastante aberto na comunidade profissional e entre os promotores da reforma. Alguns executores da reforma defendem que as avaliações não deveriam gastar tempo e energia fazendo julgamentos, tornando-se assim exploratórias ou informativas. Entretanto, eles devem estar conscientes de que muitas vezes julgamentos estão envolvidos, mesmo quando não verbalizados. Porém, pontos de vista igualmente fortes esperam que avaliadores emitam julgamentos: não fazê-lo reduziria o valor do aprendizado da avaliação, especialmente quando os ministros desejam obter uma visão clara da situação. Aprender implica em julgar.

Avaliação interna

O terceiro exemplo de boas práticas é a avaliação interna, que cobre a auto-avaliação, bem como avaliações externas solicitadas a acadêmicos

ou especialistas privados. Os formuladores de políticas responsáveis por reformas do serviço público serão inclinados a utilizar a avaliação e irão constatar que ela se torna muito mais fácil de realizar quando as práticas de avaliação são desenvolvidas dentro do próprio sistema público, particularmente, nos níveis que iniciam, elaboram e implementam a reforma.

Vários países solicitaram que especialistas privados ou acadêmicos conduzissem a avaliação. Essa avaliação tende a ser menos útil para os governos, pois permanece um tanto quanto teórica na medida em que sua abordagem enfoca aspectos ou temas que não se relacionam com as preocupações específicas dos governos, tais como: a agenda real da reforma, o ritmo da implementação da política e a capacidade dos formuladores de políticas. Uma análise geral pode considerá-la crítica ou passiva, pois trata-se de uma avaliação posterior, realizada vários meses ou até mesmo anos após os eventos terem ocorrido e, portanto, fornece poucas orientações e instruções para as próximas etapas na área. As limitações e frustrações são vistas mais claramente quando, como na Finlândia, por exemplo, concomitantemente, são realizadas avaliações internas por grupos ou redes de servidores públicos diretamente envolvidos na implementação das reformas. O valor adicionado por ação neste caso é comparativamente maior. Deve-se ressaltar que uma avaliação externa pode ser a solução em casos excepcionais, por exemplo, quando um governo considerar politicamente eficaz ter especialistas externos convencendo-o a aceitar um programa de reforma do setor público que ele, então, colocará em prática. Esse foi o caso da reforma na gestão de fundos estruturais da União Européia, adotada na Grécia de 1994 a 1996.

É necessário definir também o que se entende por avaliação interna. Alguns países, como a França, os Países Baixos e o Reino Unido possuem entidades administrativas (quadro de auditores, por exemplo) ou instituições *ad hoc* (grupo de trabalho de reforma administrativa ou unidades encarregadas de avaliar políticas públicas). Porém, a existência dessas entidades de avaliação de políticas públicas não assegura que a avaliação da reforma do setor público seja confiada a essas instituições, ou que seus trabalhos serão relevantes.

A avaliação contribui para confirmar a existência de forças contrárias e autonômas no setor público. Essa estratégia é pouco realista. A avaliação não está nas mãos de quem detém as políticas de reforma de gestão pública, por isso, grupos internos de profissionais fazem muito pouco para tornar a avaliação útil para a elaboração de políticas. Os obstáculos mencionados acima mostram que o avaliador corre o risco de se colocar como juiz que pronuncia um veredicto favorável ou desfavorável, sem ser responsável por ele.

As implicações operacionais dessas observações são bastante claras. As reformas da gestão pública são, em vários aspectos, diferentes de

outras políticas (que podem se referir a questões sociais mais visíveis ou tangíveis, como saúde, educação etc.) e também são consideradas manifestações altamente simbólicas da ação discricionária do governo. Assim, se a avaliação deve ser útil, os próprios formuladores de políticas precisam levá-la em consideração e ajustá-la de acordo com suas necessidades e vontades. A tendência em direção a avaliações internas reflete a determinação dos responsáveis pela reforma em manter em avaliação contínua os diferentes tipos de organização do setor público. De outra forma a avaliação tornar-se-á um ritual meramente burocrático e os relatórios de especialistas serão simplesmente arquivados.

Uma abordagem incremental e oportuna

As boas práticas sugerem que a avaliação pública deveria ser cada vez mais adotada.

Como já foi mencionado, qualquer um pode realizar uma avaliação; e uma quase-avaliação pode ser uma maneira adequada de se começar. Não há maneira mais certa de se imobilizar a avaliação na sua concepção do que submetendo-a a princípios metodológicos. Além do mais, a prática não é prerrogativa exclusiva dos altos escalões de formuladores de políticas e de sua equipe mais próxima. Há formas de disseminar a avaliação através das agências e da cadeia de comando, desde que ela esteja relacionada ao problema que é relevante para aqueles que a estão executando. Essa avaliação de base ampla é encontrada nos casos em que a reforma está direcionada para as estruturas e processos internos do sistema público e foi implementada por meio de uma abordagem participativa e descentralizada, ou do monitoramento contínuo do governo de um programa de reforma. Exemplos desse tipo de avaliação podem ser encontrados em um setor ou ministério específico, no *Ministère de l'Équipement*, na França, por exemplo, ou em todo o sistema público, como no caso do Canadá, para o governo federal como um todo. A abordagem incremental também significa que a informação obtida e seus usos para a reforma, fazem sentido para todos os envolvidos, dos formuladores de políticas até os auxiliares administrativos, e não são percebidos como ameaça ou restrição, mas como um recurso e uma oportunidade.

É necessário relativizar a questão dos procedimentos e dos diferentes tipos de abordagens ou métodos. Boas práticas não revelam que alguns métodos, ou conjunto de abordagens, são intrinsecamente melhores que outros. Contudo, desde que a questão da utilidade para a ação continue sendo o critério básico, ou seja, que as considerações técnicas sejam baseadas em como a avaliação será utilizada, as seguintes observações podem ser feitas:

- do ponto de vista técnico, a avaliação deveria levar em consideração os dados empíricos que estão disponíveis ou que podem ser obtidos

rapidamente a baixo custo, sabendo que os sistemas públicos têm relativamente poucos dados sobre desempenho e eficácia;

- a avaliação não deveria visar tanto a compreensão geral de uma gama de parâmetros, mas sim, produzir indicadores sobre poucos aspectos bem definidos que podem ser considerados como substitutos razoavelmente úteis;

- avaliações *a posteriori* — avaliações feitas após uma política de reforma específica ter sido completada e finalizada — são utilizadas com relativa raridade, porque não atendem realmente às necessidades das ações governamentais, são caras e consomem muito tempo. Contudo, podem contribuir para alimentar uma perspectiva de aprendizagem sobre as razões por que tais resultados ou impactos foram gerados, e o valor relativo das ferramentas e processos que foram mobilizados;

- avaliações *a priori* — ou avaliações feitas enquanto programas de reforma são preparados pelos formuladores de políticas — são mais próximas às quase-avaliações ou avaliações informais: elas podem considerar os resultados comparativos de várias opções que poderiam ser adotadas prospectivamente. Na verdade permanecem sendo uma fonte relativamente secundária de informações por motivos ligados à pressão de tempo ou às visões políticas que os formuladores de políticas têm em mente;

- avaliações contínuas tendem a acertar mais o alvo como uma ferramenta de gestão, mesmo que elas exijam um monitoramento relativamente intensivo e bem informado. Dessa forma, elas não são adequadas para políticas unilaterais de baixo para cima ou políticas de impacto, particularmente, quando a reforma consiste em transferências ao mercado;

- políticas que visam assegurar a continuidade de ano a ano de reformas de processos internos e de estruturas de departamentos governamentais permitem maior liberdade para o uso de avaliações mais formais e tecnicamente diversas;

- práticas de avaliação podem ser desenvolvidas muito mais facilmente se já houver sistemas de informação sobre custos e desempenhos, apesar de elas não impedirem o desenvolvimento de quase-avaliações.

Gestão de desempenho como um processo de aprendizagem

Teoricamente, muitos aspectos da atividade do setor público podem ser avaliados: a produtividade e a qualidade dos serviços; a relação entre gastos, bens produzidos e serviços fornecidos; e a extensão pela qual problemas sociais e econômicos são resolvidos, e as metas da reforma são alcançadas. No entanto, na prática, na maioria dos países, a avaliação tende a enfatizar o que pode ser chamado de aspecto interno, ou seja, o

que se refere à gestão do desempenho da equipe e dos departamentos, sendo o caso da Irlanda, Noruega, Canadá e Nova Zelândia.

Essa abordagem geral, que é mais gerencial do que estratégica, é mais orientada para a eficiência do que para a eficácia, visa fechar o ciclo de informação e manter os formuladores de políticas informados sobre o que está funcionando e o que não está. Ela, muitas vezes, é orientada para a relação entre valor e dinheiro e é desenhada para fornecer informações que serão utilizadas pelos formuladores de políticas para melhorar reformas futuras.

A abordagem gerencial e realista atende às necessidades dos tomadores de decisão e predomina porque geralmente é difícil, e até mesmo arbitrário, avaliar reformas em termos de sua eficácia geral externa. É por isso que as metas e os objetivos da reforma de gestão do setor público raramente são colocados de uma maneira clara e operacionalmente mensurável quando uma política é definida ou lançada.

Nem sempre pode ser presumido que os indicadores e dados sobre desempenho estarão disponíveis. Muitas vezes, não há sistemas estruturados de informação que meçam tempo despendido, resultados dos departamentos, custos e qualidade intrínseca dos serviços. Torna-se difícil dizer objetivamente o que está sendo feito ou foi feito por uma dada organização ao longo de um dado período de tempo, sem citar comparação entre organizações e agências. Em certos momentos, a tentativa de coletar informações vai de encontro aos sistemas existentes, os quais não estão preparados para a gestão de desempenho, mas sim, para verificar a conformidade ou monitorar orçamentos. Conseqüentemente, existe um risco de que a coleta de dados irá exigir tempo e dinheiro adicionais. A boa vontade das agências responsáveis pelo monitoramento é um fator que não pode ser negligenciado nesse sentido. Porém, argumentar que não faz sentido realizar avaliação porque dados administrativos apropriados estão faltando, é entrar numa discussão circular sobre causa e efeito.

A vantagem de ressaltar a quase-avaliação, visando fornecer resultados aproximados de desempenho, em vez de avaliar impactos externos e desempenho geral, é que evita-se, por meio de um processo gradual e em estágios sucessivos, o dilema da coleta de informações na avaliação das políticas, o que promove uma cultura de informação entre os formuladores de políticas e as agências, sem invocar estatísticos, especialistas em computação e contadores externos no serviço público. Dessa forma, a avaliação tem um efeito preparatório. Um ponto de partida possível poderia ser realizar revisões *ad hoc*, utilizando os dados disponíveis, enquanto se observam o valor relativo dos instrumentos utilizados e a análise feita. Um estágio posterior seria organizar esse processo em uma escala mais ampla. Por exemplo, uma agência central poderia

coletar sistematicamente dados de desempenho sobre o sistema como um todo e sobre as agências que o constituem, como na Nova Zelândia, ou um departamento de modernização administrativa poderia incluir dados sobre desempenho a respeito de questões-chave da gestão pública a serem abordadas no ano seguinte, no seu relatório anual (como é feito pelo Escritório do Conselho Privado do Canadá) etc.

Acima de tudo, a avaliação de desempenho não precisa ser vista como um sistema amplo e centralizado, realizado apenas por especialistas. As boas práticas naturalmente vêm a avaliação de desempenho como uma ferramenta viva de gestão. Em outras palavras, a cultura e as pessoas são seus principais componentes, e a produção de informação é meramente um resultado ou meio para atingir um fim. A meta é aumentar a consciência das pessoas para disseminar um novo tipo de enfoque a respeito de desempenho, custo, qualidade e relevância dos serviços fornecidos, e permitir às agências e às equipes que avaliem a si próprias. Nessa perspectiva, a meta de uma abordagem estruturada para o desempenho em todos os níveis do sistema público é alcançada, permitindo a cada nível produzir a informação que necessita para suas tomadas de decisão cotidianas e para conduzir uma auto-revisão, o que terá um impacto sobre a qualidade do seu trabalho cotidiano. A revisão de desempenho avaliativa do aprendizado por meio da ação torna possível dar credibilidade à avaliação baseada em dados concretos.

Uma resposta que funciona particularmente bem — a qual é sugerida pela experiência da Irlanda, do Canadá e da França — consiste em uma abordagem descentralizada e participativa da avaliação. Uma cultura de desempenho somente pode ser dominada se as agências forem encorajadas a coletar e compartilhar informações sobre as melhores práticas, a promover essas práticas e a encorajar outras agências a fazerem o mesmo. O compartilhar de todos os tipos de melhores práticas é um veículo importante para a reforma, pois envolve os participantes e torna possível obter lições sobre se essas práticas funcionam em diferentes situações e estruturas. As lições terão sido aprendidas quando os atores tiverem adquirido capacidade para ver como uma inovação técnica é relevante para um problema que eles enfrentam no seu nível, e puderem fornecer soluções novas e úteis para seu trabalho cotidiano.

Os formuladores de políticas centrais e as unidades cuja principal missão é a reforma da gestão pública desempenham um papel importante nesse sentido. Eles têm uma responsabilidade dupla que consiste, primeiramente, em assegurar a responsabilidade de unidades básicas por meio do relato vertical, bem como entre departamentos por meio da comunicação horizontal. O centro deveria monitorar o desempenho do setor público. Em seguida, precisa ajudar as agências e departamentos a tomar a iniciativa,

dar a eles uma visibilidade maior ou até mesmo fornecer incentivos e apoio, por meio de esquemas de treinamento, seminários ou experiências voluntárias. Em termos práticos, isso obviamente significa que o centro precisa ter as habilidades profissionais necessárias à sua disposição. Isso também significa que ele precisa ser cuidadoso no sentido de atingir o equilíbrio correto entre a uniformidade e a diversidade, combinando uma mistura de abordagens que atendam às necessidades de cada contexto nacional. Atendendo às demandas das unidades locais, sua inventividade e diversidade vão de mãos dadas com o desenvolvimento de uma coordenação geral. O uso de avaliações informais, que são projetadas para fazer parte da rotina, muitas vezes torna possível introduzir ajustes e mudanças sem atrair a atenção de grupos interessados internos ou externos, que podem ser tentados a usar uma avaliação formal como uma oportunidade para resistir à reforma.

Em resumo: a análise das boas práticas sugere que a avaliação pode aumentar a eficiência, o grau em que as metas são alcançadas com relação aos recursos disponíveis. Também torna possível gerar outras formas de valor agregado que estão longe de ser negligenciáveis; dá visibilidade a um julgamento ou medida em termos da adequação (no nível em que as metas atribuídas são alcançadas); apóia a memória administrativa das soluções de ação; fornece variedade de habilidades para os tomadores de decisão em todos os níveis; apóia uma atitude de sabedoria (agir com conhecimento enquanto se duvida do que se sabe) e ajuda a criar competição por *status* baseada na habilidade administrativa. Ela poderá, até certo ponto, impressionar usuários e observadores externos.

4. Otimismo razoável para o futuro

A reforma do setor público está agora se tornando uma tarefa contínua dos governos. É bem provável que terminaram os dias em que era suficiente decretar uma reorganização governamental, uma vez em cada geração, e então retomar as rotinas cotidianas.

Ao mesmo tempo, as pressões por mudança estão se tornando cada vez mais globais e limitantes, o que colocou países, que têm sido relativamente relutantes em adotar reformas, em uma posição difícil. Dois fatores deveriam ser ressaltados em particular:

- o primeiro é a extensão das formas de parceria na governabilidade dos assuntos públicos. O melhor exemplo é a tendência da UE, em se tornar uma entidade pública que exerça responsabilidades que até agora haviam sido reservadas apenas a países, particularmente, ao alocar recursos financeiros com base em programas ou projetos (fundos estruturais etc.).

O desenvolvimento dessa parceria entre vários países tem envolvido uma extensão significativa do uso dos procedimentos de avaliação;

- o segundo fator se refere às limitações financeiras. Existem muitos motivos para crer que essas limitações, longe de estarem diminuindo, irão na verdade aumentar no setor público ainda por algum tempo. A União Européia novamente é um caso assim. Os Tratados de Maastricht e Amsterdã estabelecem mecanismos reguladores macroorçamentários que terão um impacto considerável. Os sistemas nacionais, incluindo autoridades subnacionais, assim serão forçados não apenas a limitar seus gastos, mas também a conter sua receita drasticamente. Essas tendências irão reforçar uma abordagem centralizada que irá depender do controle por parte das agências de orçamento. Conseqüentemente, gostando ou não, tanto ministérios nacionais como autoridades locais descobrirão ser necessário aumentar seus esforços para racionalizar, começando com sua eficiência interna: custos, produtividade, qualidade.

Esses desenvolvimentos sugerem que, apesar de a continuidade da privatização dos serviços públicos estar sendo operacionalmente possível, os esforços serão concentrados principalmente nas reformas internas do setor público, como eliminar a duplicação ou simplificar unidades institucionais em vários campos etc. Será cada vez mais difícil e caro para um país permanecer de fora dessa tendência generalizada de reforma. Em outras palavras, pelo menos nos países da OCDE, espera-se que a atual disparidade entre uns poucos países pioneiros e outros países mais cautelosos seja reduzida. A competitividade dos sistemas públicos, que até o momento tem sido um aspecto um tanto quanto retórico, possivelmente tornar-se-á um imperativo bastante real e irá ser sentida até mesmo no cotidiano de departamentos governamentais individuais. Ao mesmo tempo, tornar-se-á mais fácil comparar o desempenho de departamentos e de vários níveis do governo, tanto em nível internacional como dentro de cada país. Apesar da reforma de departamentos governamentais ainda ser uma política na qual, em comparação com outras áreas como saúde, pesquisa e desenvolvimento etc., a possibilidade de comparação e, portanto, a referência a boas práticas e ao *benchmarking*, tem sido relativamente rara (da mesma forma que a avaliação), a situação provavelmente irá mudar de forma rápida. Agora será mais difícil se recusar a realizar algumas reformas do setor público argumentando que elas são baseadas em considerações ideológicas ou políticas. A reforma está se tornando um imperativo funcional por si mesmo.

Conseqüentemente, a situação geral parece estar mudando em direção a uma extensão relativa das práticas de avaliação: a comparabilidade, a necessidade de uma sintonia fina contínua, as parcerias de grande escala e a regulamentação macroorçamentária terão um papel importante. Não há motivo para acreditar, com relação às boas práticas identificadas

acima, que exista uma mudança substancial no perfil da avaliação em si. Ela continuará sendo mais orientada para a eficiência interna do que para a eficácia externa, mais internalizada do que externalizada, informal apesar de mais sistemática, e será acompanhada de mudanças culturais e comportamentais ao mesmo tempo em que se torna cada vez mais conectada com a solução de problemas concretos dos formuladores de políticas etc. A avaliação é, e continuará sendo, uma ferramenta valiosa para qualquer um que deseje aproveitar-se dela.

A lição a ser aprendida da experiência da avaliação no final do século XX é de realismo e de modéstia ao mesmo tempo. Alguns talvez acreditem que ela é decepcionante. Pode-se ter pensado que a pressão por responsabilidade democrática iria gerar maior transparência coletivamente compartilhada por cidadãos com relação ao impacto das reformas públicas na sociedade, e que o uso de métodos de maior orientação científica iria tornar possível implementar sistemas amplos e rigorosos mais rapidamente, mas existem aspectos reconfortantes. A orientação das reformas permanece sob o controle realista dos governos e o uso de métodos científicos não tornou os formuladores de políticas menos responsáveis. Nesse sentido, a avaliação não seguiu o caminho da *Planning Programming and Budgeting System (PPBS)*, que foi uma boa idéia, mas mostrou ser não-utilizável por ser estranho às práticas de elaboração de políticas e ignorou de maneira arrogante o julgamento dos funcionários públicos, pelo contrário: a avaliação ensina uma lição otimista através da sua ênfase no princípio do conhecimento utilizável. Nesse sentido, tanto seu foco em descrever as circunstâncias específicas da ação política e sua habilidade de prever causa e efeito (“se eu escolher esta solução, então ela provavelmente terá este impacto”) tornam a avaliação uma ferramenta realista para a ação. É fútil, ingênuo ou arrogante imaginar que as reformas de gestão do setor público:

- visam genuinamente mudar a linha de base do comportamento cotidiano dos funcionários do governo e da forma como as organizações realmente operam;
- podem escolher os processos, estruturas e estratégias que efetivamente criam essas mudanças;
- podem tornar essas mudanças duradouras;
- podem limitar os efeitos indesejados que essas mudanças podem ter sobre o fornecimento eficiente e equitativo de bens e serviços à sociedade?

O enfoque sobre informação empírica e as conseqüências das ações de reforma, por meio de métodos modernos de avaliação, pode oferecer proteção contra esforços mal direcionados, especialmente em uma época em que reformas mal sucedidas podem muito bem provar serem tão

insatisfatórias e danosas quanto a recusa em realizar a reforma propriamente dita. A lição otimista para o futuro é que mais e mais países entraram em um processo de aprendizagem cumulativa a respeito das ações de reforma. A busca por eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade democrática não irá mais parar. O aprendizado significa um processo contínuo e orgânico no qual a avaliação pode oferecer ensinamentos decisivos e não ser vista como uma operação conduzida ocasionalmente. De certa forma e como sugerem os exemplos acima, a análise da administração pública melhorou nos últimos tempos, apesar da diminuição das avaliações externas independentes. O século XXI mostrará que a análise fará parte do governo incluindo a área de reforma do setor público. Requer uma certa maturidade, sofisticação e percepção para utilizar bem informações de avaliação, por exemplo, como uma ferramenta para o aprendizado, que pode auxiliar os governos e o público a formarem pontos de vistas bem embasados e a tomarem decisões acertadas. Operacionalizar administrações que aprendem é a tarefa primordial a qual se deve perseguir.

Notas

- * Artigo apresentado no simpósio “*Government of the Future: Getting from Here to There*”, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em Paris, nos dias 14 e 15 de setembro de 1999. Este texto foi originalmente publicado pela OCDE em inglês e francês sob os títulos: *Evaluation as usable knowledge for public management reforms* e *L'évaluation, source de connaissances applicables aux reformes de la gestion publique*, respectivamente. PUMA/SGF (99)6. Copyright. Documento disponível no site www.oecd.org/puma/strat/symposium/doclist.htm. A responsabilidade é da ENAP, com autorização da OCDE.

Referências bibliográficas

- KESSLER, M.C., LASCOUMES, P., SETBON, M., THOENIG, J.C. (1998), *L'Evaluation des Politiques Publiques*. Paris: L'Harmattan.
- LINDBLOM, C., COHEN, D. (1979), *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem*. New Haven: Yale University Press.
- MINTZBERG, H. (1980), *The Nature of Managerial Work*. London: Prentice Hall.
- POLLITT, C., et al. (1997), *Trajectoires and Options: An International Perspective on the implementation of finnish management reforms. Public Management Reforms: Five country studies*. Helsinki: Ministério das Finanças.
- SCHICK, A. (1996), *The spirit of reform: managing the New Zealand State sector in a time of change*. Wellington: Comitê de Serviços Estatais.
- TROSA, S. (1992), "La modernization est-ell évaluable?" *Politiques et management publique*. v. 10, p. 65-84, dez.
- WILDAVSKY, A. (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Toronto: Little Brown.

A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública

Jean-Claude Thoenig

As reformas do setor público utilizam a avaliação? Quais as boas práticas que a experiência trouxe à tona? A avaliação tem futuro?

No presente relatório, a avaliação é definida como um meio de aperfeiçoar a capacidade de aprender como conduzir mudanças bem-sucedidas e definir resultados alcançáveis nos campos da eficiência e eficácia públicas. Ainda que existam muitas formas, a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes, a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos.

La evaluación como conocimiento utilizable en reformas de gestión pública

Jean-Claude Thoenig

¿Las reformas del sector público utilizan la evaluación? ¿Cuáles son las buenas prácticas reveladas por la experiencia? ¿La evaluación tiene futuro?

En el presente informe, la evaluación es definida como un medio para el perfeccionamiento de la capacidad de aprender a realizar cambios exitosos y definir resultados posibles en los campos de la eficiencia y la eficacia públicas. A pesar de que existen muchas formas, la evaluación puede ser caracterizada, en líneas generales, como una actividad dedicada a la producción y al análisis de informaciones relevantes y pertinentes sobre la relación entre los actos públicos, sus resultados e impactos.

Evaluation as usable knowledge for public management reforms

Jean-Claude Thoenig

Do public sector reforms use evaluation? What good practices has experience brought to light? Does evaluation have future?

In the present report, evaluation shall be defined as an instrument or means for improving the capacity to learn about conducting successful changes and defining achievable outcomes in the fields of public efficiency and effectiveness. While many forms exist, evaluation may be characterised in general as an activity which is devoted to the production and analysis of rigorous and relevant information about relationships between on one side public acts and non-acts, and outcomes and impacts on the other side.

Jean-Claude Thoenig é diretor de Pesquisa do Centro Nacional de Pesquisa Científica, do Grupo de Análise de Políticas Públicas e professor no *Institution Européenne d'Administration des Affaires* INSEAD

Traduzido por René Loncan

Representação política e acesso aos recursos federais

Marcos Otavio Bezerra

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

1. Introdução

Um dos símbolos mais frequentemente associados à política é o Congresso Nacional.¹ Apesar das distinções em termos de suas funções, Senado e Câmara têm como prerrogativas a discussão, proposição de leis e fiscalização das ações do Poder Executivo.² As atribuições dos parlamentares manifestam-se no cotidiano do Congresso por meio de um conjunto de tarefas: votações, debates nas Comissões Permanentes, discussões em plenário e investigações realizadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito³, entre outras. Graças sobretudo à imprensa, esse é o lado mais visível do trabalho parlamentar e, com exceção dos períodos eleitorais — o “tempo da política”⁴ — da vida política.

Porém, as atividades a que se dedica uma parcela significativa dos parlamentares não se restringem àquelas a que sua imagem está mais diretamente vinculada e que constitui a face mais pública do trabalho parlamentar.⁵ Essas atividades e as condutas a ela associadas são trazidas à luz, no entanto, somente sob a condição de se assumir um ponto de vista não institucional a respeito da atuação parlamentar. Em graus diferentes — pois deputados e senadores ao contrário da imagem mais comum não constituem uma categoria homogênea⁶ — observa-se que os parlamentares mobilizam parte de suas energias para viabilizar o atendimento dos designados pleitos, isto é, pedidos de caráter particularísticos encaminhados sobretudo por prefeitos e lideranças políticas locais, relativos especialmente à obtenção de recursos federais. O reconhecimento da diferenciação interna dos deputados e senadores não elimina, todavia, o fato de que grande parte deles defronta e vê-se diante da necessidade de oferecer

Marcos Otavio Bezerra é professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisador do Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), mestre e doutor em antropologia social pelo PPGAS/MN/UFRJ

algum tipo de resposta, com os pedidos de caráter particularista e as expectativas de políticos locais concernentes à obtenção de recursos federais. Por conseguinte, um dos objetivos desse trabalho consiste em descrever e analisar as forças sociais e pressões exercidas sobre os parlamentares, e outros agentes a eles relacionados, em função da posição que ocupam no universo político focalizado.

Assegurar a liberação de recursos para os estados, regiões e municípios que representam é algo vivido por deputados e senadores como um dever parlamentar. Todavia, esse é um aspecto pouco acentuado de sua atuação. Constitui, por assim dizer, um lado mais invisível de seu trabalho político. O conjunto de relações, práticas e concepções produzidas em torno da atuação dos parlamentares orientado para a liberação de recursos federais para suas bases eleitorais é o tema central deste trabalho. Sustento a seguir que ao se dirigir o foco da análise para essa forma específica, mas não exclusiva, de atuação, é possível revelar e dar inteligibilidade a certas relações que estruturam o universo político brasileiro.

A destinação, por parte de políticos, de benefícios públicos (recursos, cargos, serviços e outros) para lideranças políticas e moradores das localidades, aos quais se encontram vinculados politicamente, é uma das principais questões examinadas pela literatura a respeito do clientelismo político.⁷ Embora correndo o risco de ser demasiado sucinto, observo que as relações de patronagem e clientelismo têm sido submetidas mais comumente a duas linhas de interpretação. Na primeira delas, em que predomina o ponto de vista das teorias modernizantes, essas relações são interpretadas como “tradicionalis” e, por conseguinte, como uma espécie de “resquício” em vias de desaparecimento devido à expansão das relações impessoais, universais e racionais — representadas, por exemplo, pelo mercado, a burocracia estatal e a institucionalização das relações políticas.⁸ Na segunda linha de interpretação, as relações de patronagem e clientelismo têm sido consideradas como uma espécie de complemento, de *adendum* para utilizar o termo difundido por Landé (1977). Elas aparecem para cobrir lacunas (*gaps*) e falhas geradas pelo funcionamento inadequado das instituições sociais ou amenizar incertezas decorrentes seja da ausência, seja da presença das relações de mercado ou estatais.⁹ De qualquer forma, tendem ao desaparecimento num contexto imaginado como de pleno funcionamento dessas instituições.

O que parece comum a essas duas linhas de interpretação, entre outros aspectos, é o fato de atribuírem às relações de patronagem e clientelismo uma espécie de lugar secundário nas análises. Dito de outro modo, as relações e práticas que têm sido descritas sob a rubrica de clientelismo — os vínculos fundados na troca de favores, serviços e apoio, as exigências de lealdade e os compromissos políticos, por exemplo — não são tratadas como fenômenos que detêm um estatuto sociológico

próprio. Não são consideradas propriamente como ordenadoras das relações políticas.¹⁰ O aspecto secundário atribuído a essas relações parece decorrer, entre outros elementos, do pressuposto, que não parece se sustentar, de que a política, sobretudo a política oficial (estatal), se faz, exclusiva ou predominantemente, por meio dos canais e instituições oficiais do sistema político (partidos, eleições, Congresso) que, ademais, se supõe que funcione segundo o modelo formal enunciado pelas regras oficiais. Assim, ao se destacar, por exemplo, o lado funcional dessas relações, como a de suprir falhas, minimiza-se o que me parece ser um de seus aspectos sociológicos importantes, ou seja, a dimensão estruturante das relações sociais.¹¹

Para resgatar esse lado positivo das relações descritas em termos de clientelismo, um passo necessário é que se esteja atento para o modo como, ao mesmo tempo, as trocas conformam e são conformadas pelas relações sociais. Esse aspecto, examinado exemplarmente por Mauss (1974), não deixou de ser explorado pela literatura sobre patronagem e clientelismo (Pitt-Rivers, 1971, Foster, 1967 e Wolf, 1966, por exemplo). Contudo, essa dimensão do fenômeno das trocas tem sido minimizada em análises efetuadas sobre o clientelismo político. Como sugerido acima, essas análises têm dado destaque à idéia de que o clientelismo implica troca de benefícios públicos por apoio político e votos. Se o cálculo político-eleitoral é um dos elementos dessa relação, ele, entretanto, não é o único presente. O fato, por exemplo, da troca de benefícios e apoio (ou votos) constituir um momento de uma relação mais ampla entre os atores envolvidos ou instituir obrigações morais entre eles não são aspectos considerados. De modo geral, o que parece evidente é que predomina uma perspectiva, reducionista a meu ver, que tende a mercantilizar essas trocas. Elas são tratadas de modo mecânico, utilitarista e tornam-se uma espécie de “toma-lá-dá-cá” que pode ser resumido na fórmula: benefícios públicos são retribuídos com votos. Mais do que algo a ser explicado, portanto, a noção de troca torna-se um princípio explicativo, uma espécie de camisa de força, ao qual são subordinadas as relações e práticas sociais observadas.

Neste caso, a dimensão propriamente sociológica dessas trocas é deixada de lado. Assim, as mediações necessárias para que os benefícios sejam concedidos, e os votos obtidos, não chegam a ser examinadas. Entre outros aspectos, não são integrados à análise o intervalo de tempo existente entre a concessão dos favores ou benefício público e os votos e as práticas — como as que são responsáveis pela demonstração de interesse na continuidade da relação (correspondências, pequenos favores, visitas etc.) — que se interpõem entre esses atos.¹² Some-se a isso o fato de que ao se dar ênfase à troca de benefícios públicos por apoio e voto, ignora-se que a mesma ocorre num contexto complexo

onde estão em jogo, por exemplo, a busca de prestígio, poder e o cumprimento de obrigações formais e morais.

Ao focalizar a atuação dos parlamentares em favor da liberação de recursos para suas bases, argumento que: 1) ao se considerar mais detidamente o que está em jogo nessa forma de atuação dos parlamentares, percebe-se que ela remete a uma concepção específica (pode-se dizer nativa) da representação política que se afasta das formulações clássicas elaboradas pelos filósofos políticos; o que, a meu ver, impõe limites para a interpretação das relações dos parlamentares com suas bases em termos somente das relações de clientelismo; 2) é somente no contexto das relações estabelecidas pelos parlamentares com lideranças políticas locais (como prefeitos), autoridades governamentais e agentes privados (como escritórios de consultoria e empreiteiras) é que essa forma de atuação torna-se inteligível; 3) a atuação dos parlamentares referida a essa espécie de ética fundada na ligação às bases torna pouco nítidas e fluidas as fronteiras que separam o legal do ilegal.

A seguir, examino alguns aspectos relativos à atuação dos parlamentares na elaboração do orçamento para, em seguida, descrever a dinâmica das relações dos parlamentares com os políticos locais e autoridades do Executivo e, enfim, mostrar a articulação existente entre as condutas políticas, tidas como legítimas, e práticas socialmente percebidas como corruptas.

2. A luta por recursos e a elaboração do orçamento da União

Com a promulgação da Constituição de 1988, os parlamentares recuperam a prerrogativa de intervirem na elaboração do orçamento. Os recursos federais passíveis de serem transferidos para os municípios — excluídas as transferências obrigatórias que são definidas constitucionalmente — são aqueles incluídos na parcela destinada aos investimentos. Nos últimos anos, essa parcela tem variado em torno dos 2% do total dos recursos orçamentários.¹³ De modo geral, o acesso dos políticos locais a esses recursos ocorre por dois caminhos. Primeiro, via emendas orçamentárias dos parlamentares.¹⁴ Segundo, via programas desenvolvidos pelos ministérios por meio da utilização das designadas dotações globais, isto é, recursos cuja destinação é autorizada pelo ministro da pasta. Todavia, como a Lei Orçamentária possui caráter apenas autorizativo, deve-se observar que a decisão final a respeito da liberação dos recursos cabe ao Poder Executivo.

Quando se examina a intervenção dos parlamentares nas diversas etapas de elaboração do orçamento, observa-se que, de modo geral,

prevalece a preocupação dos mesmos com a destinação de recursos para os municípios e regiões aos quais estão politicamente vinculados.¹⁵ A apresentação de emendas ao orçamento da União constitui para o parlamentar o caminho institucional por meio do qual ele pode buscar atender aos pedidos de investimentos e verbas encaminhados pelos prefeitos. Por conseguinte, o momento de elaboração das emendas e de sua apresentação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) é estratégico para as relações do parlamentar com as lideranças locais, pois suas decisões repercutem diretamente em sua rede de relações políticas. À capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente, liberar os recursos, estão associadas, por exemplo, sua reputação e chances eleitorais.

Do ponto de vista legal, nada impede que o parlamentar, por meio de suas emendas individuais, destine recursos para estados ou municípios pelos quais ele não foi eleito. No entanto, essa é uma prática pouco comum. Quando isso ocorre, e é levado ao conhecimento público, o parlamentar é freqüentemente alvo de suspeitas ou acusações por parte de seus pares e da imprensa: suspeita de corrupção por estar favorecendo empresas que realizam obras em outros estados ou acusações de estar destinando recursos federais para outras regiões em detrimento do próprio estado e municípios pelo qual o parlamentar é eleito. O que se observa é que as denúncias dirigidas aos parlamentares que beneficiam outros estados acabam operando como uma espécie de coerção a mais, que faz com que deputados e senadores elaborem suas emendas de modo a que atendam aos interesses ligados aos estados e municípios pelos quais se elegendem.

Se a inserção na política nacional introduz um distanciamento em relação à política estadual e municipal — o que pode ser visto como algo negativo por seus eleitores e lideranças locais na medida em que o parlamentar parece menos disponível para resolução de seus problemas imediatos¹⁶ — um meio de minimizá-lo é por meio do atendimento dos pleitos de verbas encaminhados pelas lideranças locais. Assim, deixar de atender a essas demandas pode aumentar ainda mais esse afastamento na medida em que resulta num duplo distanciamento das bases eleitorais: o afastamento físico e o afastamento das atribuições que lhes são associadas — o que, por sua vez, aumenta o espaço para que políticos concorrentes realizem seu próprio trabalho na base do parlamentar. A preocupação com a manutenção desses laços é, ademais, um exemplo de como a relação dos parlamentares com suas bases não pode ser entendida somente a partir de uma referência à questão da obtenção de votos.

Um dos efeitos desse interesse em beneficiar os estados e municípios que representam é a introdução e a legitimação — no plano da elaboração e execução do orçamento da União — da concorrência

entre os parlamentares pela liberação das verbas federais. Por conseguinte, olhando da perspectiva do orçamento e da natureza da intervenção parlamentar, o governo federal aparece recortado por distintos e concorrentes interesses locais. Enfim, esta forma de atuação dos parlamentares pode ser vista como um exemplo do modo como a “redistribuição burocrática” sujeita-se às apropriações pessoais e clientelistas (Bourdieu, 1996a:16).

3. A interdependência entre parlamentares e lideranças políticas locais

O interesse dos parlamentares em obter recursos federais para suas bases eleitorais e sua atuação nos órgãos ministeriais para que os recursos sejam efetivamente liberados são melhor compreendidos quando examinados no contexto das relações de dependência mútua e assimétrica que vinculam os parlamentares, por um lado, às lideranças políticas locais e, por outro, às autoridades governamentais.

Como observou M. Weber, ao lado do Direito, da convenção e do costume, o interesse das pessoas opera como uma garantia de continuidade de uma determinada conduta consensual (1984: 267). Assim, a disposição de deputados e senadores para atender aos pleitos das lideranças políticas de suas bases eleitorais está relacionada, entre outros aspectos, às expectativas que essas lideranças possuem em relação aos parlamentares.

Em linhas gerais, fora dos períodos eleitorais, os prefeitos esperam dos parlamentares que estes realizem pequenos favores, encaminhem seus interesses junto à burocracia governamental e, principalmente, obtenham verbas federais para a realização de investimentos nos municípios.

Compreende-se melhor o interesse dos prefeitos em torno da obtenção das verbas federais quando se considera o valor que é atribuído, pelos políticos e pela população, à realização de obras públicas. O vínculo estreito existente entre “fazer política” e realizar obras é ressaltado por M. Palmeira ao sugerir, a partir de estudo realizado junto à populações rurais no Estado de Pernambuco, que “as obras são a face pública da política” (1998:11). Às obras públicas estão associadas, por exemplo, a reputação do político e uma concepção prática sobre a política. A importância atribuída às obras ajuda a entender ainda como se dá a articulação das empreiteiras com o universo político e por meio de que atividades elas se fazem presentes nos órgãos públicos (municipais, estaduais e federais).

Parte da força do parlamentar, frente aos prefeitos, reside na possibilidade que o primeiro possui de viabilizar o acesso destes últimos às autoridades governamentais. Para o prefeito, o acesso aos ministros é ao

mesmo tempo um indicador de seu prestígio e do prestígio do parlamentar que propiciou a audiência, ou seja, uma demonstração — para a população e seus concorrentes — de seu poder pessoal. O registro desses encontros (os prefeitos freqüentemente tiram fotos com os ministros) e a sua divulgação por meio da publicação em jornais locais mostram que a ligação com altas esferas do poder político tem para o parlamentar e para o prefeito um efeito positivo junto às suas bases eleitorais. É uma demonstração, em último caso, da força e eficácia de suas ligações.¹⁷

Para encaminhar seus pleitos, o prefeito procura preferencialmente o parlamentar a quem deu apoio nas eleições ou aquele que obteve maior votação no município. Se é junto a este que o prefeito tem mais força, é com freqüência, contudo, que os pedidos são encaminhados a mais de um parlamentar. Distintamente das situações clássicas descritas pela literatura sobre patronagem e clientelismo — nas quais é ressaltada a relação de exclusividade entre patrão e cliente — os prefeitos jogam eventualmente com os diversos contatos disponíveis. Observe-se, ademais, que tanto a relação dos parlamentares com os prefeitos, quanto a relação dos parlamentares entre si, sobretudo os que pertencem ao mesmo estado, está relacionada à concorrência entre esses últimos pela obtenção do apoio dos prefeitos. Em certas circunstâncias, esta busca de apoio toma a forma de uma concorrência em termos de generosidade (hospedar, buscar no aeroporto em Brasília, tratar com gentileza etc.).

Cabe observar, no entanto, que recorrer ao parlamentar a quem se deu apoio ou àquele que foi mais votado no município nem sempre é o melhor caminho para se ter um pleito atendido, sobretudo no caso de liberação de recursos, uma vez que esse parlamentar pode defender posições contrárias aos interesses do governo. O parlamentar com maior chance de liberar recursos, observa um deputado (PMDB-ES), “é aquele que manda a cartilha do governo, ou seja, é aquele deputado chamado deputado governista, aquele que está dentro do partido do governo, os partidos que apóiam o governo”. São os parlamentares que apóiam o governo os que têm maior probabilidade de terem seus pedidos atendidos.

Ao se considerar os critérios que parlamentares e assessores dizem utilizar para definir para quais municípios e programas serão destinadas as emendas, destaca-se a votação obtida pelo parlamentar nas eleições anteriores. A votação no município cria, segundo a lógica das dívidas e créditos pessoais (Mauss, 1974 e Leach, 1989) um laço entre o parlamentar e as lideranças que o apóiam. A idéia de responsabilidade que o parlamentar afirma ter em relação a esses municípios onde obteve votação, parece expressar o sentimento de obrigação que o mesmo experimenta em relação àqueles que lhe ajudaram. A intervenção no orçamento é, assim, um momento de retribuição pelo apoio concedido, apesar da relação não se

esgotar em compromissos eleitorais, uma forma de realimentar a relação e atender às expectativas relacionadas à função.

O trabalho dos parlamentares em torno do atendimento desses pedidos é desenvolvido para que tenham o domínio das lideranças locais por meio da criação de dívidas morais, ou seja, é uma forma de estabelecimento de vínculos de dominação pessoal (Bourdieu, 1976). Assim, a mediação dos pedidos é um meio de se obter os votos e o apoio político de eleitores e lideranças políticas tendo, primeiramente, as pessoas por meio dos favores. É nesse contexto de dívidas e créditos pessoais que se inscreve a relação dos parlamentares com as lideranças políticas locais. E, ao contrário do que ocorre com as questões legislativas, parlamentares e seus assessores crêem que é este trabalho em torno dos pedidos que traz votos. E como demonstrou Mauss (1974a) ao discutir a magia, se é efetivamente esse trabalho o responsável pela eleição ou não dos candidatos, essa é uma questão menor diante da crença de que é isso efetivamente o que ocorre e das práticas que a crença desencadeia.

Ao viabilizar o atendimento de um pleito, o parlamentar, ao mesmo tempo, investe na continuidade da relação e renova os compromissos políticos existentes. A atualização dos vínculos está associada à própria natureza do compromisso estabelecido entre parlamentar e lideranças locais. Discutindo o “compromisso coronelista”, Victor N. Leal nos fornece uma pista para entender a necessidade dessa constante renovação. Segundo esse autor, os vínculos, no caso entre as lideranças políticas locais e a situação estadual, são geralmente momentâneos visto que são firmados não “à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas” (1975: 41). O fato de estarem fundados em torno de demandas concretas torna esses vínculos frágeis e sujeitos às oscilações em torno da capacidade de prefeitos e parlamentares de atenderem aos interesses mútuos.¹⁸ Isso faz com que esses vínculos precisem ser renovados com frequência. A natureza dessas relações — que parecem se manter em uma espécie de equilíbrio instável — ajuda a entender ainda a mobilidade dos políticos pelas facções e partidos.

A expectativa do parlamentar, por sua vez, é que os favores prestados e os recursos liberados contribuam para a consolidação de sua reputação e sejam retribuídos sob a forma de apoio político em suas futuras candidaturas. Se os prefeitos dependem dos parlamentares para obterem recursos federais, a necessidade de obter o apoio dos prefeitos coloca o parlamentar numa posição de dependência em relação a estes e dá aos prefeitos uma força relativa frente ao parlamentar.

Apesar da distância histórica e sociológica que separa as eleições atuais das eleições realizadas em Roma no século V a.C., a questão em

jogo na atuação dos parlamentares parece ser aquela mencionada por M. I. Finley ao observar que “o êxito eleitoral, em Roma, exigia que fosse cultivada a amizade de indivíduos decisivos em cada tribo, os quais estavam em posição de apresentar eleitores bastantes para garantir o voto unitário da tribo” (1985: 64). A relação dos parlamentares com as personalidades locais notáveis é destacada também por Weber ao referir-se — tratando do caso francês — àqueles que os primeiros recorrem quando desejam se reeleger: “Para ser reeleito, o deputado, por sua vez, mantinha ligações com os notáveis locais” (1982: 124). O cultivo das relações com os oligarcas e as lideranças locais como condição para a ascensão política e a vitória nas eleições no Brasil foram também destacados, entre outros, por Graham e Leal, (1975) respectivamente, para o Império e a Primeira República. Como sugere o primeiro ao discutir o significado das eleições, “a medida de um homem dependia do tamanho de seu grupo de seguidores” (1997: 112).

São as lideranças locais que asseguram a participação política dos parlamentares nos municípios e suas votações. Da perspectiva eleitoral, o apoio político do prefeito é, portanto, essencial para uma parcela significativa dos parlamentares. Observe-se a formulação efetuada por um senador (PMDB-PB) a respeito das ligações entre prefeitos, parlamentares e a estrutura política do parlamentar: “O município é a base política de qualquer parlamentar, se o município não quiser atendê-lo, toda a estrutura política estará deficitária. Então, a gente tem que começar a ter o apoio do prefeito e do município”. Apesar da legislação assegurar ao parlamentar o direito de ser eleito em todo o estado, o que opera na prática, como tem sido apontado por vários autores, é uma forma de distritalização do voto. É por meio do apoio dos prefeitos e lideranças políticas locais que os parlamentares montam e expandem suas redes políticas pelos municípios.

Para o parlamentar, o poder do prefeito resulta, entre outros aspectos, do controle sobre a administração municipal e seu prestígio político no município, isto é, em última instância, do apoio que é capaz de lhe proporcionar por meio da mobilização dos membros locais de suas redes políticas e de seus pedidos de votos para o candidato. Porém, a força de lideranças políticas locais manifesta-se ainda no fato de que elas exercem um controle sobre a presença dos candidatos nos municípios. As chances destes últimos desenvolverem suas campanhas e obterem votos no município dependem do apoio concedido por essas lideranças. O vínculo com essas lideranças constitui, inclusive, uma condição para a entrada dos parlamentares nos municípios. Apesar de as análises destacarem mais frequentemente a dependência das lideranças municipais em relação ao poder central, essa dependência dos políticos

federais e estaduais em relação às lideranças locais é ressaltada, entre outros, por Leal (1975), Queiroz (1976) e Graham (1997).

4. A interdependência entre parlamentares e governo

Para que os favores sejam realizados e, sobretudo, para que os recursos federais sejam liberados é essencial que parlamentares intervenham nos órgãos ministeriais. Isso é feito sobretudo por meio dos pedidos políticos (pleitos) dos parlamentares. A realização desses pedidos é considerada por parlamentares e autoridades governamentais como uma prática rotineira e geral.¹⁹ Os pedidos são tidos como o lado político da liberação dos recursos federais.

As pressões exercidas nos ministérios são concebidas como algo legítimo politicamente. Fazem parte da luta pela transferência de recursos federais. Dispostos a liberar os recursos, os parlamentares recorrem a todos aqueles que em função de suas posições institucionais, vínculos sociais e prestígio podem de algum modo contribuir para que isso se efetue.

O efeito do pedido de um parlamentar — que varia em função de aspectos como o prestígio de quem pede, a sua relação com o ministro e o poder de retaliação sobre o órgão — sobre o trâmite de um processo ou a liberação de recursos foi destacado pelo coordenador-geral de um órgão ministerial. O interessante, do ponto de vista da análise, é que as considerações do coordenador expressam a perspectiva de alguém que possui uma visão do interior do órgão. Como se trata de uma prática rotineira, o coordenador reconheceu que, estando um processo dentro das normas, um pedido tanto agiliza o processo quanto atribui à solicitação de um prefeito ou entidade um peso maior. O poder efetivo do parlamentar reside na capacidade de fazer com que as solicitações sejam, em termos nativos, agilizadas e priorizadas na burocracia governamental. Esses aspectos (a agilização e priorização) são considerados como a parte política do processo. Como sugeriu, chamando atenção para o que se concebe como o exercício da política no cotidiano, isto é política.

A questão do acesso às instituições e pessoas como fonte de poder social é abordada pela literatura voltada para a discussão das intermediações e mediações sociais.²⁰ Esse acesso — sustentado por propriedades sociais distintas como *status*, poder econômico e político, domínio da escrita e de regras de conduta e contatos com pessoas que desempenham funções em órgãos públicos ou instituições privadas — qualifica socialmente certas pessoas para o exercício da mediação. Quando se reflete sobre a relação que mantêm as pessoas com o poder público, o acesso às autoridades e funcionários é um elemento que diferencia o cidadão comum do

parlamentar. Notadamente quando se trata dos órgãos ministeriais, o acesso aos ministros, por exemplo, é algo quase impossível para os primeiros e mesmo para pessoas que desempenham funções públicas, como os prefeitos. Essa dificuldade é amenizada, contudo, se o contato é mediado pelo parlamentar. Como observa um deputado (PFL-PE): “A diferença é mais no acesso, quer dizer, o cara quer falar com o ministro, ele não consegue, se ele for com o parlamentar, ele consegue. (...) Normalmente ele consegue colocar o pleito dele, aí se consegue ter uma chance de resolver, mas se você não consegue não tem chance nenhuma”. Se o pedido pessoal ao ministro é o que aumenta efetivamente as chances de um pleito ser atendido, isso acaba valorizando as mediações que são realizadas para que o contato seja estabelecido. Logo, é nessa possibilidade de fazer com que os pleitos recebam um tratamento prioritário nos órgãos ministeriais que reside, ao menos em parte, a força social do parlamentar junto à sua rede política. O acesso aos órgãos governamentais torna-se fonte de poder social. Essa autoridade dos deputados e senadores é reforçada pelos próprios órgãos ministeriais na medida em que reconhecem, em função de seus interesses específicos, que os mesmos merecem ser atendidos e ouvidos.

O parlamentar ideal para encaminhar esse tipo de pedido é aquele que pode beneficiar-se politicamente da realização do empreendimento, ou seja, um parlamentar que tenha sua base eleitoral na região ou município onde é executada a obra. Isso atende aos próprios interesses políticos do parlamentar na localidade, na medida em que pode apresentar a obra como fruto de seu trabalho.

A prioridade concedida ao atendimento dos pleitos dos deputados e senadores governistas, isto é, que apóiam o governo em suas iniciativas, é um princípio de atuação que o governo procura pôr em prática. Isso é o que informa, por exemplo, um deputado (PFL-PE): “Teoricamente é para ser o seguinte: os partidos que apóiam o governo, eles deveriam ter mais facilidade em resolver as coisas”. Esse princípio de atuação do Poder Executivo e o efeito que isso produz em termos de configuração política, ou seja, a aproximação das lideranças políticas dos partidos ou grupos que têm o controle do Poder Executivo é um fenômeno descrito por autores que analisaram a história política do Brasil. Referindo-se às relações entre os chefes políticos municipais e o governo estadual durante a Primeira República, Leal (1975) designou como “governismo” o movimento das lideranças políticas municipais no sentido de apoio à situação estadual. Assim como as nomeações para os cargos públicos, a liberação de recursos federais, segundo o critério de apoio ao governo, constitui um benefício do qual desfrutam aqueles que integram ou lhe concedem o seu apoio. A aplicação desse critério funciona como

instrumento político (Ames, 1995 e Geddes e Neto, 1992) de construção, de maioria governamental.

Para que isso seja assegurado, o Poder Executivo mantém um sistema de informações sobre a atuação dos parlamentares (votação, discursos etc.) que opera como um instrumento de administração governamental. Além das medidas rotineiras de controle da administração pública, os ministros dispõem de relatórios atualizados a respeito do posicionamento dos parlamentares em relação ao governo. Essas são informações que permitem que os ministros e sua assessoria elaborem uma espécie de mapa da atuação dos parlamentares em termos de apoio às iniciativas do governo e do ministério. Mais do que um instrumento de controle administrativo, esses relatórios consistem em um instrumento tido como político. Um dos efeitos dessa preferência manifestada pelo Poder Executivo pelas demandas originadas de políticos que apóiam o governo é a aproximação das lideranças políticas locais e dos parlamentares dos partidos e grupos que têm o controle do governo.

Se o controle do governo sobre a execução orçamentária define o poder deste frente aos parlamentares, o voto do parlamentar no Congresso atribui poder a este em relação ao governo. A negociação, envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo, é vista, tanto por pessoas posicionadas nos órgãos ministeriais, quanto do Legislativo, como uma troca, assentada na interdependência institucional dos poderes, que é percebida como política.

Em termos gerais, percebe-se que para parlamentares, assim como para funcionários e assessores do Executivo e Legislativo, a troca de apoio político por nomeações e recursos públicos constitui uma espécie de modelo nativo tanto para a prática quanto para a interpretação das relações instituídas entre parlamentares, lideranças políticas locais e governo.

Constata-se, enfim, que a prática de atendimento das demandas particularísticas por parte dos parlamentares, por um lado, e a aproximação destes últimos do governo, por outro, isto é, o que tem sido mais comumente descrito em termos, respectivamente, de clientelismo e governismo, são fenômenos sociais que se articulam e fomentam mutuamente.

5. Sobre condutas políticas e práticas corruptas

A atuação de parlamentares para atender aos pleitos que lhes são encaminhados e garantir a liberação de recursos para suas bases eleitorais está associada a um conjunto de práticas tidas como irregulares, tanto do ponto de vista legal quanto ético, como demonstram a criação da designada

CPI do Orçamento e as denúncias publicadas pela imprensa durante a elaboração e votação do projeto de lei orçamentária.

No Brasil, os debates públicos sobre o fenômeno da corrupção têm privilegiado a dimensão individual e, por conseguinte, tratado a corrupção notadamente como um problema de desvio ético. Pouco se tem refletido, no entanto, a respeito do vínculo dessas práticas com as relações e práticas políticas e administrativas por meio das quais se faz legitimamente a política.²¹ O que se percebe é que a corrupção não funciona, como observa Cartier-Bresson (1992), se não se apóia em objetivos mais amplos que o enriquecimento pessoal. Ao se examinar as práticas que têm sido designadas como corruptas no contexto das relações sociais estabelecidas entre parlamentares, prefeitos, autoridades governamentais e agentes privados, constata-se que a apropriação irregular de recursos públicos não ocorre de modo descolado — o que torna a situação bem mais complexa — da busca de prestígio, votos, apoio político, cumprimento dos compromissos pessoais e atendimento de obrigações e expectativas políticas por parte dos políticos.

As condutas políticas servem ao mesmo tempo como apoio e definem a forma de ação dos parlamentares, escritórios e empresas interessadas em terem acesso aos recursos federais. Um exemplo disso é o fato de empreiteiras se preocuparem com o laço regional dos parlamentares e prefeitos envolvidos na obtenção de recursos para obras de seu interesse, de buscar o apoio de parlamentares governistas e de atuar nas diferentes etapas de elaboração e execução do orçamento. Por conseguinte, o fato de os parlamentares, escritórios e empresas seguirem os trâmites formais e atenderem às exigências oficiais não impede que estes obtenham benefícios corruptos. Como sugeriu Scott (1969), esse talvez seja um bom exemplo do modo como a corrupção pode ocorrer, não no momento de elaboração das leis, mas de sua aplicação. O fato de estar colada às condutas políticas e aos procedimentos administrativos assegura às práticas corruptas, inclusive, uma maior invisibilidade (Mény, 1992).

Do ponto de vista da relação entre a política local e a grande política é interessante destacar a importância dos escritórios e empresas como um elemento de ligação entre essas duas instâncias. Isso ocorre na medida em que são capazes de intervir nas distintas etapas e articular os vários interesses existentes em torno da liberação dos recursos.

Diferentemente do caso italiano, por exemplo, no qual a corrupção passa mais diretamente pela intermediação dos partidos políticos (Little e Posada-Carbó, 1996: 6), no caso do Brasil, o acesso aos recursos do Estado parece ser mediado mais frequentemente por lideranças políticas locais e nacionais.

Enfim, resta ainda uma última observação a ser efetuada a respeito da relação entre os fenômenos do clientelismo e da corrupção. Como

sugeriu Della Porta (1995) ao discutir os “círculos viciosos da corrupção”, se o clientelismo pode favorecer a corrupção, esta última também pode favorecer as práticas clientelistas. Isso ocorre quando os recursos obtidos de forma irregular — cobrança de comissões para liberação de recursos, desvio de recursos transferidos para prefeituras e entidades, e financiamento das campanhas por empresas além dos limites legais, por exemplo — são investidos no próprio circuito político por meio da distribuição de favores e compra de apoio. Uma vez que a concessão desses favores interfere na reputação do político, o fato de dispor desses recursos pode, portanto, colocar determinados candidatos em melhores condições de concorrência pelos cargos.

6. Considerações finais

A atuação dos parlamentares orientada para a liberação de recursos federais inscreve-se, portanto, num sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas, constituído, entre outros, por representantes dos poderes locais (estados e municípios), nacional (governo federal) e agentes privados. A extensão e a força das relações associadas ao atendimento das demandas por verbas originadas das localidades decorrem, em grande medida, dos distintos interesses que são capazes de articular. Porém, se as ações voltadas para a concessão de favores e recursos mobilizam e são legitimadas por esses distintos agentes sociais, elas, todavia, não mobilizam ou são legitimadas do mesmo modo, uma vez que seus interesses estão relacionados à posição que cada agente ocupa nesse sistema de relações sociais.

Quando mencionados nos estudos sobre o Poder Legislativo e Executivo, os favores e serviços prestados aos eleitores, os vínculos de lealdade, os esforços efetuados para a liberação de recursos para os municípios, as trocas de favores entre os parlamentares e as negociações envolvendo o apoio desses últimos ao governo são aspectos considerados apenas marginalmente — quando não são rotulados de clientelismo, fisiologismo ou corrupção. O argumento de que esses elementos são secundários não se sustenta, porém, quando se observa as diferentes áreas governamentais, instituições e domínios políticos nos quais eles se fazem presentes e operam. Examinar essas práticas em sua positividade, isto é, evitar um discurso apenas negativo em relação às mesmas, o que é compreensível em certa medida devido à influência das teorias modernizantes, pode ajudar-nos a perceber o modo como as trocas de serviços e benefícios materiais, sob a forma de favores, e as relações de dependência pessoal estruturam as relações políticas e definem um modo específico de operar do Estado.

A troca de favores, serviços e os esforços efetuados para a obtenção de recursos federais é algo que não escapa à observação de vários autores que desenvolvem análises sobre a política no Brasil, em particular, e em outros países (Viana, [1920] 1973; Leal, 1975; Queiroz, 1976; Martins, 1994; Médard, 1981 e Thompson, 1995).²² Ressalte-se, no entanto, que se esses elementos são destacados quando se analisa a política local, eles não têm sido incorporados às análises efetuadas sobre a grande política. Dito de outro modo, os favores e serviços e as relações nas quais eles se sustentam e que são constituídas a partir deles, não são tratados como elementos centrais da política realizada a partir das instituições nacionais.

O peso dos compromissos e das relações de dependência pessoal criado e mantido por meio das trocas de favores, serviços, apoio político e recursos na grande política, por exemplo, pode ser percebido quando se tem em mente as medidas e decisões administrativas e governamentais nas quais estão fundadas essas práticas e relações. É o caso, entre outros, da aprovação de projetos governamentais e mudanças constitucionais que necessitam da aprovação dos parlamentares, do prestígio dos deputados e senadores nas localidades que representam, do funcionamento da burocracia governamental sujeita às pressões de políticos e agentes a eles vinculados (assessores, escritórios de consultoria e empreiteiras, por exemplo) e da apropriação ilícita dos recursos federais. Esses, portanto, não são aspectos menores quando se pensa sobre o funcionamento do Estado e sua relação com a sociedade. Além disso, ao mobilizar-se para atender aos pleitos, para o parlamentar, não está em jogo, como enfatiza a literatura sobre clientelismo político, somente a formação de clientelas eleitorais, mas o exercício de uma certa concepção específica sobre a representação parlamentar.

Esses diferentes interesses e relações se articulam, e ao mesmo tempo são justificados, a partir da referência à atuação dos parlamentares em favor de suas bases eleitorais. Compreende-se melhor a legitimidade que a menção às bases atribui às distintas condutas, quando se considera que à mesma está relacionada uma concepção específica sobre a representação política. O fato dessa concepção ser partilhada por diferentes agentes sociais (prefeitos, funcionários e autoridades governamentais, entre outros) explica em grande medida a força social que possuem as condutas fundadas na referência às bases eleitorais. Entretanto, quando se considera mais detidamente o que significa a base, constata-se que a categoria remete a diferentes realidades: estado, municípios, população, comunidades, bairro, grupos que apóiam, locais onde se obtém votação e eleitores, entre outras. Ela, portanto, não é uma categoria precisa ou fixa. Essa propriedade da categoria permite que seja aplicada a diferentes situações. Por conseguinte, a importância dos estados e municípios na concepção da representação parlamentar e a flexibilidade da categoria fazem com que esta seja

acionada para legitimar várias ações e justificar a conduta dos agentes em diferentes circunstâncias.

Essas condutas demonstram, por sua vez, de que forma a atuação dos parlamentares nas instituições nacionais é marcada por seus laços locais. São exemplos de como os interesses locais se fazem presente nas instituições nacionais.

Considerar o conjunto de práticas e relações associadas à atuação parlamentar dirigida para a obtenção de recursos para os estados e municípios que representam, faz emergir outra imagem dos deputados e senadores. Estes não aparecem somente como porta-vozes de diferentes pontos de vista e interesses presentes na sociedade, elaboradores de leis ou fiscalizadores do Poder Executivo, mas, sobretudo, como mediadores de demandas locais e interesses relacionados às suas redes políticas.

Essa forma de atuação de deputados e senadores aponta, desse modo, para uma das possibilidades histórico-culturais de como a instituição da representação política se realiza em termos práticos.²³ Nesse sentido, o destaque para o vínculo com os estados e municípios, o atendimento dos pedidos de recursos e a atuação fora do Congresso são elementos que conformam uma concepção específica a respeito da representação política que valoriza os vínculos locais, a concessão de benefícios particularísticos e o estabelecimento de relações em termos de dependência pessoal. No contexto dessas relações e concepções, a liberação de recursos federais por parte dos parlamentares aparece, enfim, como uma espécie de necessidade que se tornou virtude.

Notas

- ¹ Este trabalho resume algumas das questões discutidas em Bezerra (1999). Baseia-se em trabalho de campo realizado em Brasília sobretudo no período de março a junho de 1996. A realização da pesquisa foi possível graças a uma bolsa do Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública (PAP), convênio ENAP/CAPES. Nomes e outras propriedades sociais que permitam identificar os informantes foram suprimidos.
- ² Para uma análise sobre a atuação dos parlamentares no Congresso, do ponto de vista de suas prerrogativas legislativas, ver, entre outros, Novaes (1994) e Figueiredo e Limongi (1994).
- ³ Um estudo sobre a atividade congressual dos deputados foi desenvolvido por Costa (1980).

- 4 O significado do “tempo da política” para a ordenação da vida social foi analisado por Palmeira e Herédia (1993 e 1995).
- 5 O lado formal da atividade parlamentar tem sido examinado sobretudo por sociólogos e cientistas políticos. Curiosamente, no entanto, as ações que estão além dos marcos formais não têm recebido a mesma atenção. De outro modo, o lado efetivo da atuação parlamentar que não coincide com as atribuições oficiais não tem sido incorporado, por exemplo, às análises efetuadas sobre o Poder Legislativo ou o exercício da representação parlamentar. Para um balanço sobre os trabalhos que têm sido realizados sobretudo por cientistas políticos remeto particularmente a Lima Junior (1998).
- 6 Não realizei um levantamento sistemático para verificar quantos são os parlamentares que afirmam atuar desse modo ou a sua distribuição por partidos ou regiões a que pertencem. Proponho, no entanto, que essa não é uma prática exclusiva de membros de partidos ditos de direita (ou conservadores) ou de parlamentares eleitos por estados atrasados (ou pobres) como sugerem as formulações mais freqüentes. Mesmo no interior de partidos (de esquerda) que se posicionam publicamente contra essa forma de atuação parlamentar e eleitos por estados desenvolvidos (ricos) encontram-se parlamentares que, em nome de um certo pragmatismo, voltam-se para a busca de recursos para suas bases.
- 7 A literatura sobre patronagem e clientelismo é extensa. Para uma idéia a respeito das discussões sobre os dois conceitos e análises efetuadas a partir deles, consultar, entre outros, os textos reunidos em Gellner e Waterbury (1977), Schmidt (1977), Strickon e Greenfield (1972), Eisenstadt e Lemarchand (1981), Roniger e Guner-Ayata (1994) e artigos reunidos no número especial da *International Political Science Review*, v. 4, n. 4, 1981.
- A atuação dos parlamentares dirigida para o entendimento de demandas originadas de suas bases eleitorais são comumente objeto de críticas e qualificações negativas. De maneira geral, são rotuladas — por políticos, analistas e imprensa — como clientelistas e fisiológicas. Nesses casos, menos do que como categorias analíticas, os termos são utilizados em sentido pejorativo. Servem para caracterizar essas práticas como atrasadas, tradicionais e/ou oligárquicas. Essa apropriação e uso dos termos estão, no entanto, relacionados diretamente a uma linha de interpretação (identificada com as teorias modernizantes) dos fenômenos sociais conhecidos como patronagem e clientelismo. Como argumento a seguir, ao longo deste trabalho, as noções de patronagem e clientelismo são utilizadas como conceitos analíticos, não tendo, portanto, o sentido (de acusação e denúncias) que lhe é atribuído mais comumente nas disputas políticas. De outro modo, a utilização dessas noções não expressa um juízo de valor acerca das condutas examinadas, mas visa dar uma inteligibilidade às mesmas.
- 8 Um exemplo da presença desse tipo de interpretação em análises sobre o clientelismo no Brasil pode ser encontrado no artigo de José de Souza Martins intitulado “Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo”. Na introdução do livro, em uma passagem na qual o autor propõe uma interpretação sobre o Estado brasileiro, lê-se, por exemplo: “E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder” (1994: 13).
- 9 É essa perspectiva que parece estruturar, para citar apenas um exemplo de um estudo brasileiro, o artigo de Jorge A. Filho a respeito do clientelismo e a política no Brasil (Avelino Filho, 1994: 34). Atento à questão do clientelismo eleitoral, particularmente à eleição dos parlamentares, o autor observa que a “baixa institucionalização do sistema político” e a “fragilização dos partidos” introduzem um alto grau de “incerteza” na “competição política”. Como sugere o autor, “a desmoralização dos partidos, as regras eleitorais que induzem à proliferação de legendas e candidatos e à competição individual,

- e a generalização do desencanto e do cinismo entre os eleitores tornam cada vez mais incerta qualquer perspectiva política de longo prazo”. Esse quadro favorece a atuação individualizada dos parlamentares tanto em relação ao Executivo quanto às suas bases eleitorais. As relações clientelistas estabelecidas pelos parlamentares com suas bases eleitorais é concebida, portanto, como um mecanismo por meio do qual estes buscam minimizar as incertezas em relação às suas candidaturas.
- 10 A utilização do conceito de clientelismo — e noções correlatas como mandonismo e coronelismo — na análise das relações entre o poder local e o poder nacional no Brasil, é discutida por Carvalho (1997). Preocupado com as distorções e confusões estabelecidas em torno de conceitos como mandonismo, coronelismo, clientelismo, feudalismo e patrimonialismo, o autor procura restabelecer as distinções e a precisão dos conceitos. Observo, contudo, que o artigo não avança no sentido da construção do clientelismo como um objeto de investigação. Para uma análise sobre a introdução e utilização do conceito de clientelismo no Brasil, consultar Banck (1999).
 - 11 A presença das relações do tipo clientelista em sistemas político-democráticos é discutida nos artigos reunidos por Roniger e Guner-Ayata (1994). A necessidade de se pensar nas relações de caráter pessoal como um dado das relações políticas contemporâneas no Brasil é defendida, por exemplo, por Bezerra (1995, 1999) e Gay (1999).
 - 12 A importância de se considerar o intervalo de tempo nas análises sobre as trocas de dons é ressaltada, por exemplo, por Bourdieu (1996b).
 - 13 Um exame detalhado sobre a intervenção dos parlamentares na elaboração do projeto de lei orçamentária pode ser encontrado em Rocha (1997).
 - 14 Em função das disputas entre os parlamentares decorrentes dos interesses em torno da destinação dos recursos e das disparidades em termos do número de emendas e do valor dos recursos aprovados por cada um deles, nos últimos anos, foi estabelecido um acordo informal pelo qual ficou acertado que todo parlamentar tem assegurado uma cota — entre 1,5 milhão e 2 milhões de reais — para destinar conforme suas preferências.
 - 15 Sobre a natureza dessa intervenção ver Rocha (1997) e Bezerra (1999).
 - 16 Para depoimentos nesse sentido ver Diniz (1982: 118 - 119).
 - 17 A importância das relações pessoais, sobretudo com os hierarquicamente superiores, como uma forma de demonstração de poder social no Brasil é acentuada, entre outros, por DaMatta (1983 e 1987). Lembro também que a ligação com as autoridades governamentais tem um lugar central nas análises desenvolvidas por Graham (1997).
 - 18 A fragilidade dos interesses puramente materiais como fundamento para a dominação é destacado por M. Weber ao discutir os tipos de dominação. Referindo-se à natureza dos motivos (costume, afetivos, materiais, ideais etc.) que define o tipo de dominação, esse autor observa que “*Motivos puramente materiales y racionales con arreglo a fines como vínculo entre el imperante y su cuadro implican aquí, como en todas partes, una relación relativamente frágil*” (1984: 170).
 - 19 O encaminhamento de pedidos aos órgãos ministeriais é uma função historicamente associada ao desempenho do cargo. Analisando as correspondências recebidas por membros dos Gabinetes onde constam solicitações de nomeações, R. Graham — para ficarmos apenas em um exemplo — observa que “os mais freqüentes autores desses pedidos eram deputados e senadores que escreviam a membros de Gabinete em favor de terceiros. Escrever tais cartas era uma das principais atividades de um deputado” (1997: 272).
 - 20 Ver, entre outros, Silverman (1977), Boissevain (1966) e Michaelson (1976).
 - 21 Para uma análise da corrupção nesse sentido ver Bezerra (1995 e 1999).
 - 22 Sobre esse assunto, consultar ainda a literatura sobre *pork-barrel*. Ver, por exemplo, Ellwood e Patashnick (1993), Stein e Bichers (1994) e Evans (1994).

23 Referindo-se ao Brasil e às eleições no século XIX, R. Graham aponta para a questão da introdução do sistema representativo no Brasil ao observar, por exemplo, que “o governo representativo não era uma herança dos tempos coloniais, mas uma exótica ideologia importada; e os princípios democráticos não se ajustavam à estratificada sociedade brasileira, (...)” (1997: 105). Baseado em dados recentes sobre como o voto é percebido por populações rurais, M. Palmeira observa — chamando atenção para o modo como este é objeto de uma apropriação histórico-cultural particular — que nessas circunstâncias o voto tem o “significado de uma adesão”. Assim, “para o eleitor, o que está em pauta em uma eleição não é escolher representantes, mas situar-se de um lado da sociedade” (1992: 27).

Referências bibliográficas

- AMES, Barry. (1995), “Electoral rules, constituency pressures, and pork-barrel: bases for voting in the Brazilian congress”. *The Journal of Politics*, v.57, n. 2.
- AVELINO FILHO, G. (1994), “Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38.
- BANCK, Geert A. (1999), “Clientelism and Brazilian political process: production and consumption of a problematic concept”, in NAS, Peter J. M.; SILVA, P. (ed.), *Modernization, Leadership, and Participation*. Netherlands: Leiden University Press.
- BEZERRA, Marcos O. (1995), *Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará.
- _____. (1999), *Em nome das “bases”*. *Política, favor e dependência pessoal*. RJ: NUAP/Relume-Dumará.
- BOISSEVAIN, Jeremy. (1966), “Patronage in Sicily”. *MAN*, 1(1), p. 18-33.
- BOURDIEU, Pierre. (1976), “Les modes de domination”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 2/3.
- _____. (1989), “A representação política. Elementos para uma teoria do campo político”, in *O Poder simbólico*. Lisboa/Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrams Brasil.
- _____. (1996), “Espírito de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático”, in *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- _____. (1996), “Marginália. Algumas notas adicionais sobre o dom”. *Mana. Estudos de antropologia social*, v. 2, n. 2.
- CARTIER-BRESSON, J. (1992), “Éléments d’analyse pour une économie de la corruption”. *Revue Tiers Monde*, t. XXXIII, n. 131, jui-sep.
- CARVALHO, José M. (1997), “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”. *Dados*, v. 40, n. 2.
- COSTA, Maria Cecília S. da. (1980), “Os caminhos da casa”. *Dissertação de mestrado*. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- DAMATTA, Roberto. (1983), *Carnavais, malandros e heróis*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- _____. (1987), “Cidadania: a questão da cidadania num universo relacional”, in *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Guanabara.

- DELLA PORTA, D. (1995), "Les cercles vicieux de la corruption", in DELLA PORTA, D., MÉNY, Y. *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte.
- DINIZ, Eli. (1982), *Voto e máquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- EISENSTADT, S. N., LEMARCHAND. (1980), *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage Publications.
- ELIAS, Norbet. (1980), *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- ELLWOOD, J., PATASHNICH, E. (1993), "In praibe of pork". *Public Interest*, n. 110.
- EVANS, Diana. (1994), "Policy and pork: the use os pork-barrel projects to build policy coalitions in the house of representatives". *American Journal of political science*, v. 38, n. 4.
- FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. (1994), "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38.
- FINLEY, M. I. (1985), *A política no mundo antigo*. Rio de Janeiro: Zahar.
- FOSTER, G. M. (1967), "The dyadic contract: a model for the social structure of a mexican peasant village", in POTTER, J. M. (ed.), *Peasant society: a reader*. Boston: Little, Brown.
- GEDDES, B., NETO, A. R. (1992), "Institutional sources of corruption in Brazil". *Third World Quartely*, v. 13, n. 4.
- GELLNER, E., WATERBURY (ed.). (1977), *Patrons and clients in mediterranean societies*. London: Duckworth.
- GRAHAM, Richard. (1997), *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- GUY, Robert. (1998), "Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil", in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 65, dec.
- LANDÉ, Carl. (1977), "Introduction: the dyadic basis of clientelism", in SCHMIDT, S. W. et al (ed.) *Friends, Followers, and factions*. Berkeley: University of California Press.
- LEACH, Edmund. (1989) "Dívidas, relações, poder", in *A diversidade da antropologia*. Lisboa: Edições 70.
- LEAL, Víctor N. (1975), *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega.
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. (1997), *Instituições Políticas Democráticas. O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- _____. (1998), *Participação eleitoral; sistemas eleitorais e sistemas partidários; o legislativo e suas relações com o Executivo — um balanço da produção*. Mimeo.
- LITTLE, W., POSADA-CARBÓ, E. (1996), "Introduction", in LITTLE, W.; POSADA-CARBÓ, E., (ed.), *Political Corruption in Europe and Latin America (Institute of Latin American Studies Series)*. London: Macmillan Press.
- MARTINS, José de S. (1994) "Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo", in *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec.
- MAUSS, Marcel. (1974), "Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas", in *Sociologia e antropologia*, v. 2. São Paulo: EPU/EDUSP.
- _____. (1974), "Esboço de uma teoria geral da magia", in *Sociologia e antropologia*, v. 2. São Paulo: EPU/EDUSP.
- MÉDARD, Jean-François. (1981), "Political clientelism in France: the center-periphery nexus reexamined", in EISENSTADT, S. N., LEMARCHAND. *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage Publications.
- MÉNY, Yves. (1992), *La corruption de la République*. Paris: Fayard.
- MICHAELSON, Karen L. (1976), "Patronage, mediators, and the historical context of social organization in Bombay". *American Ethnologist*, v. 3, n. 2.

- MINTZ, Sidney. (1967), "Pratik: Haitian Personal Economic Relationships", in POTTER, J. M., (ed.), *Peasant society: a reader*. Boston: Little, Brown.
- NOVAES, Carlos A. M. (1994), "Dinâmica institucional da representação". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38.
- PALMEIRA, Moacir. (1996), "Política, facções e voto", in PALMEIRA, M., GOLDMAN, M. (org), *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- _____. (1998), *Poder Local. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ*. Mimeo.
- PALMEIRA, M., HEREDIA, B. (1993), "Le temps de la politique". *Études Rurales*, jui-dec.
- _____. (1995), "Os comícios e a política de facções". *Anuário Antropológico/94*.
- PITT-RIVERS, Julian. (1971), *The people of Sierra*, 2ª ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- QUEIROZ, Maria I. P. de. (1976), *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega.
- ROCHA, Paulo. (1997), "Congresso Nacional e Orçamento Público. O processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado". *Dissertação de mestrado*. Brasília: UNB.
- RONIGER, L., GÜNES-AYATA, A. (1994), *Democracy, clientelism, and Civil Society*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- SCHMIDT, S. W., et al (ed.). (1977), *Friends, followers, and factions*. Berkeley: University of California Press.
- SCOTT, J. (1969), "Corruption, machine politics and political change". *American Political Science Review*, LXVI.
- SILVERMAN, Sydel F. (1977), "Patronage and community-nation relationships in Central Italy", in SCHMIDT, S. W., et al (ed.), *Friends, followers, and factions*. Berkeley: University of California Press.
- STEIN, R., BICKERS, K. (1994), "Congressional elections and the pork-barrel". *Journal of politics*, v. 56, n. 2.
- STRICKON, A., GREENFIELD, S. (1972), *Structure and Process in Latin America. Patronage, Clientage and Power Systems*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- THOMPSON, D. F. (1995), *Ethics in Congress. From individual to institutional corruption*. Washington: The Brookings Institution.
- VIANNA, Oliveira. (1973), *Populações Meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/UFF, v. 1.
- WEBER, Max. (1984), *Economia y Sociedad*. 2ª ed., (7ª reimpressão). México: Fondo de Cultura Económica.
- WOLF, Eric R. (1966), "Kinship, friendship and patron-client relations in complex societies", in BANTON, M., (ed.), *The social anthropology of complex societies*. London: Tavistock.

Representação política e acesso aos recursos federais

Marcos Otavio Bezerra

O trabalho focaliza as relações, práticas e interesses articulados em torno da atuação efetiva de parlamentares do Congresso brasileiro, orientada para a obtenção de recursos federais para suas bases eleitorais. A análise é construída a partir da participação de deputados e senadores no processo de elaboração e execução do orçamento da União. Procura descrever e analisar esta forma de atuação no contexto das relações de dependência recíproca, mas assimétrica, que vinculam parlamentares, prefeitos, autoridades governamentais e agentes privados. Argumenta que essa conduta dos parlamentares está relacionada a uma certa concepção específica a respeito da representação parlamentar. Mostra como a referência às bases está presente em diferentes planos de ação social e é associada a um conjunto de ações cotidianas concebidas como legítimas, mas também ações tidas como ilícitas. O trabalho propõe que o cálculo eleitoral é uma dimensão do fenômeno investigado, assim como a busca de prestígio, o atendimento de expectativas e o cumprimento de obrigações sociais relacionadas ao desempenho parlamentar.

Representación política e acceso a los recursos federales

Marcos Otavio Bezerra

El trabajo enfoca las relaciones, prácticas e intereses articulados alrededor de la actuación de parlamentares del Congreso brasileño destinada a obtener recursos financieros federales para sus bases electorales. El análisis se construye a partir de la participación de diputados y senadores en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto de la Unión. Se procura describir y analizar esta forma de actuación en el contexto de las relaciones de dependencia recíproca y asimétrica, que vinculan parlamentares, prefectos, autoridades gubernamentales y agentes del sector privado. El autor argumenta que esta conducta de los parlamentares guarda relación con una cierta concepción de lo que es la representación parlamentar. Muestra de que forma la referencia a las bases está presente en diferentes planos de acción social y está asociada a un conjunto de acciones cotidianas concebidas como legítimas, pero también a acciones consideradas ilícitas. El trabajo postula que el cálculo electoral es una dimensión del fenómeno investigado, tanto como la búsqueda de prestigio, la satisfacción de las expectativas y el cumplimiento de las obligaciones sociales relacionadas al desempeño parlamentar.

Political representation and access to federal resources

Marcos Otavio Bezerra

This work focuses on the relationships, practices and interests connected to the activities of parliamentary representatives in the Brazilian Congress, as they seek federal resources for their electoral basis (*bases eleitorais*). The participation of deputies and senators in the elaboration and execution of the Union's annual budget is analyzed. This form of parliamentary activity is described and analyzed in the context of the relations of mutual and asymmetrical dependency that link congressmen, mayors, government authorities and private agents. The author argues that the congressmen's behavior is related to a conception of parliamentary representation. The work shows that reference to the electoral basis is present in various plans of social action, and that it is associated both to a set of routine actions seen as legitimate and to acts that are considered illicit. The work suggests that electoral calculations constitute a dimension of the phenomenon investigated, as well as the search for prestige, the attention to expectations, and the social obligations connected to parliamentary performance.

Marcos Otavio Bezerra é professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisador do Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), mestre e doutor em antropologia social pelo PPGAS/MN/UFRJ

Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade

Sônia Naves David Amorim

Quando se aborda o tema sobre a falta de ética na sociedade e sua face mais visível, a corrupção, rapidamente a atenção se desloca para a esfera pública, na qual o Estado e seus agentes são identificados como o principal foco de descomprometimento com valores éticos.

O Estado constitui — enquanto ente delegado da sociedade, para em seu nome garantir a vida coletiva — um ator de alta relevância em uma esfera que representa o espaço do interesse coletivo: a pública. A ele cabe a responsabilidade, intransferível, de assegurar a prevalência do interesse de todos e do bem-estar geral, sobre os interesses privados.

Porém, o Estado constitui um ente cujas características e formas de ação representam a cristalização de valores e padrões historicamente produzidos em um espaço social determinado, o resultado de um tipo de relação entre os detentores do poder político e os segmentos da sociedade.

Nesse sentido, a ética presente no Estado não é um produto independente da sociedade. A transformação dos valores norteadores da ação pública exige não apenas mudanças internas no Estado, relativas ao seu modo de funcionamento, mas impõe outras profundas nos padrões de ação da sociedade, especialmente nas formas pelas quais se relaciona com o setor estatal. Impõe também uma revisão conjunta — Estado/sociedade — dos valores norteadores da ação na esfera pública, identificando aqueles que poderão estabelecer as bases para um futuro coletivo mais justo e equânime.

O presente texto busca estimular a discussão sobre essas questões, tomando como referência básica para reflexão, os seguintes pontos:

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

Sônia Naves David Amorim é mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília, bacharel em Sociologia Política e em Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é coordenadora de cursos relacionados à melhoria da gestão pública na ENAP

- Que valores e princípios podem hoje orientar a ação coletiva, assegurando um compromisso com a primazia do interesse de todos e do bem-estar geral?

- Que transformações devem ocorrer no Estado e na sociedade, e em suas relações, para que esses valores se traduzam em resultados positivos?

- Que obstáculos a realidade social e política brasileira pode colocar a essa transformação, e como superá-los?

A necessidade de valores consensuais que possibilitem a convivência e a vida coletiva nas sociedades multiculturais do mundo de hoje, tem sido um importante tema para discussão nos últimos anos.

A principal conclusão é que a democracia, que postula como princípios fundamentais, a igualdade de direitos, a liberdade, a diversidade, a participação e a solidariedade (Souza, 1994), constitui o grande valor ético contemporâneo, capaz de abrir um espaço público de diálogo.

No atual processo de globalização, que representa a hegemonia dos valores liberais, a democracia insere-se como um dos valores universais e, mesmo em sua concepção mais simplificada, está relacionada à capacidade do povo de dirigir o Estado, visando o bem comum e o interesse de todos (Vigevani, 1998).

O paradoxo é que a universalização do valor democracia é concomitante com seu enfraquecimento estrutural, pois a globalização debilita o Estado, seu poder de decisão e a capacidade da sociedade determinar seus próprios objetivos. Nesse contexto, torna-se urgente transformar o valor democracia em um instrumento efetivo para o controle e para o exercício do poder por parte da sociedade, podendo contribuir para isto, o espaço que o processo de globalização concede a todos os atores sociais, mesmo os antagônicos que, “através da universalização dos valores democracia, direitos humanos e direitos sociais, encontram um manto protetor para suas reivindicações e sua própria existência, situação antes impensável.” (op.cit., 1998).

Potencializar o valor democracia impõe, também, repensar o modelo de organização e funcionamento do Estado e de suas relações com a sociedade.

As propostas de reforma do Estado tomaram vulto a partir do final da década de 70, num contexto marcado por uma crise econômica de âmbito mundial e uma forte crise fiscal, que colocavam novos problemas e despertavam sérias dúvidas sobre a capacidade do Estado para resolvê-los.

Analisando essas propostas, especialmente as desenvolvidas na Grã-Bretanha e que tiveram grande disseminação em outros países, Abrúcio ressalta que o tipo de Estado que se colocava em cheque nos anos 70 tinha três dimensões: a primeira, econômica, era a Keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, em setores considerados

estratégicos para o desenvolvimento nacional e para o pleno emprego; a segunda dimensão era a social, correspondia ao *Welfare State* e buscava produzir políticas sociais que garantissem o atendimento às necessidades básicas da população. Finalmente havia a dimensão administrativa, relativa ao funcionamento interno do Estado, caracterizada pelo modelo burocrático Weberiano (Abrúcio, 1997).

Construído sob a forma de organização racional-legal, caracterizado pela rígida obediência a normas impessoais, estrutura hierarquizada e corpo profissionalizado, esse modelo buscava manter a neutralidade, a impessoalidade e a racionalidade do aparato estatal.

Representou uma resposta ao velho Estado Patrimonialista, caracterizado pelo predomínio das relações pessoais, pelo uso privado dos bens públicos, pelas práticas clientelistas de troca de favores e por altos níveis de corrupção.

Não obstante suas elevadas intenções, o modelo burocrático produziu, ao longo dos anos, uma imensa e onerosa estrutura, isolada da sociedade e voltada para si mesma, imobilizada pela obediência a rígidos procedimentos e, por conseguinte, incapaz de fazer frente às mudanças do ambiente, e impermeável às reivindicações da sociedade. O insulamento burocrático, a ineficiência, a despreocupação com os resultados e o descompromisso com a sociedade tornaram-se seus principais atributos. Suas intenções moralizantes frustraram-se, face ao excessivo formalismo dos controles internos e a falta de transparência dos atos públicos, abrindo espaço para a formação interna de grupos de interesse e para a ampliação dos níveis de corrupção no aparelho estatal.

A reação a essa situação irrompeu sob a forma de um conjunto de propostas de transformação do Estado e de suas relações com a sociedade que buscavam superar as limitações impostas pelo modelo burocrático.

A proposta que deflagrou as primeiras mudanças na concepção burocrática foi o modelo gerencial, em sua forma pura, nascido no governo conservador da Grã-Bretanha, na administração Thatcher, no final dos anos 70.

Direcionava-se, predominantemente, para a ampliação da eficiência do setor público, através da redução dos custos e o aumento da produtividade, tomando por base um projeto de reforma administrativa que incentivava a retração das atividades do Estado, em favor da iniciativa privada. Concebido a partir de ampla confiança no poder regulador das forças do mercado e de uma idealização da gerência privada, esse modelo não considerava a especificidade do setor público, enquanto poder político, responsável pela garantia dos direitos dos cidadãos.

A essa concepção seguiu-se uma proposta mais abrangente, o *Consumerism*, na qual à eficiência, agregou-se a preocupação com a

efetividade e com a qualidade dos serviços prestados aos usuários, reduzindo-se, assim, a ênfase na retração do Estado.

Atribuiu-se uma especial relevância à flexibilidade da gestão e à satisfação dos consumidores dos serviços públicos, por meio de uma estratégia que combinava três medidas: a descentralização, a contratualização e o incentivo à competição entre os serviços, premiando, com maiores recursos, aqueles mais bem avaliados pelos consumidores.

Apesar dos avanços dessa proposta em relação à anterior, ela tem recebido críticas, principalmente, na forma pela qual visualiza a relação entre o governo prestador de serviço e a população.

A principal distorção, afirmam, reside no fato de não distinguir as diferenças entre o consumidor de bens públicos do consumidor de bens do mercado.

No setor público, as relações provedor/consumidor de bens são muito mais complexas, e o processo de decisão é diferente. Não há muitas possibilidades de escolha e alguns serviços têm caráter compulsório. A clientela dos serviços públicos não se caracteriza pela liberdade de escolha de serviços, mas pelo fato de ser detentora de direitos e deveres inerentes à cidadania. Por isso mesmo, o fomento à competição entre serviços públicos pela aprovação da clientela, com vistas à obtenção de vantagens orçamentárias, ainda que, em princípio saudável, exige uma cuidadosa atenção do Estado, pois, principalmente em sociedades muito desiguais, pode favorecer setores da sociedade mais organizados e com maior poder de pressão, em detrimento dos setores mais frágeis. As conseqüências, caso o Estado não exerça seu poder de equalizador de oportunidades, pode ser o agravamento de desigualdades e o comprometimento da equidade.

Outro ponto discutível consiste no papel apenas instrumental que se atribui à descentralização, como instrumento de avaliação e controle pelo usuário, da qualidade dos serviços prestados. Ainda que válido, esse papel não esgota o potencial político da descentralização, enquanto instrumento de participação dos cidadãos nas decisões de políticas públicas e de fortalecimento da cidadania.

A questão fundamental é que nessa proposta trata-se como cliente o cidadão, detentor de direitos e com poucas condições de escolha, e se atribui pouca ênfase à responsabilidade política do Estado de garantir a equidade.

A resposta a esses questionamentos veio, recentemente, de um novo movimento, o *Public Service Orientation*, o qual propõe — sem abandonar as preocupações com a eficiência, a efetividade e a qualidade dos serviços públicos — reintroduzir a preocupação com os valores republicanos e democráticos, incluindo como temas centrais, a cidadania, a participação política, a transparência, a *accountability*, a equidade e a justiça.

A descentralização tem aí também um papel central, mas seu objetivo vai além da melhoria da qualidade dos serviços, transformando-se no mais importante instrumento de participação do cidadão nas decisões políticas, que se desenvolvem numa esfera que transcende o estatal — a esfera pública, a do interesse coletivo, nas quais os cidadãos aprendem com o debate público.

Apesar de divergirem em pontos importantes, todas as tendências acima expostas fazem parte do pensamento pós-burocrático e têm em comum duas preocupações: a busca de maior eficiência da ação pública, pela aproximação com as práticas gerenciais do setor privado, e a procura de novas relações Estado/sociedade, com a ampliação do papel da sociedade.

Referindo-se à atual existência de consenso em torno da criação de uma nova relação institucional entre o Estado e a sociedade, na qual a sociedade tem um papel de relevo, Nuria Cunill alerta que ao se aprofundarem as razões apontadas para a determinação dessa rearticulação, dissolve-se o consenso, e as demandas vão desde a privatização quase total das atividades econômicas, e inclusive das políticas, até o estabelecimento de novas relações do Estado com a sociedade baseadas nos valores do associativismo, no campo econômico, e no consenso, no campo político (Cunill, 1996).

A questão, segundo Nuria Cunill, é que as várias abordagens tendem a focalizar apenas esses dois eixos da relação, sem uma perspectiva clara que oriente a transformação de ambos ou que dê sentido à reivindicação da sociedade. Cita como exemplo a proposta neo-conservadora que fundamenta a ampliação da participação da sociedade civil, basicamente, na negação do Estado e de sua função política, concedendo ao mercado a condição exclusiva de regulador da vida econômica e social.

Buscando superar essa visão dicotômica, propõe que a busca da ampliação da democracia política e social seja a diretriz das relações Estado/sociedade civil e que se tome como referencial de análise uma terceira dimensão do público, ou seja, a esfera pública, que constitui o âmbito do interesse da coletividade e que não se esgota nem na esfera estatal, nem na dos interesses privados.

Sob esse novo enfoque “coloca-se no centro do debate a aferição da igualdade, da justiça e da solidariedade, suas condições de realização em ambas as esferas (sociedade e Estado), bem como as dificuldades para sua concretização”. Nessa perspectiva, “o fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania e implica a própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a esta.” (Cunill, 1996). Ressalta que isso não significa anular os limites entre Estado e sociedade. Ao contrário, a representatividade, a capacidade institucional e a responsabilidade do Estado tornam-se atributos cada vez

mais importantes para se obter a redefinição das fronteiras entre o Estado e a sociedade, e contribuir efetivamente para o fortalecimento desta última.

Democratizar o Estado significa, por sua vez, atuar em duas dimensões: em primeiro lugar, na conversão do estatal em público, priorizando os interesses da coletividade, em relação aos seus próprios interesses; em segundo lugar, reconhecer que o Estado não é capaz de assumir sozinho os desafios da integração social, abrindo o campo da execução de tarefas públicas a setores não estatais.

Converter o estatal em público, segundo Cunill, exige uma estratégia de ampliação da participação dos cidadãos, por meio de mecanismos que não apenas otimizem os mecanismos tradicionais de representação, mas abram novos espaços de interlocução e negociação em torno de decisões públicas a um grande número de atores sociais, inclusive os alijados da sociedade mercantil.

Para que isso se efetive, é necessário que o Estado democratizado, que zela pela equidade, colabore também para o fortalecimento da capacidade organizativa dos setores sociais mais fragilizados.

Favorecer a colaboração de setores não estatais na oferta de serviços públicos não significa, por outro lado, que o Estado abra mão de sua responsabilidade de garantir a equidade e os direitos dos cidadãos. Mantém-se, nesse processo, a importância do poder regulador do Estado, através da definição de normas de atuação e da criação de mecanismos de controle público e social que, sem sufocar a autonomia dos órgãos executores, assegurem a prevalência do interesse coletivo.

A estratégia de democratização do Estado acima referida, constitui um longo processo de construção que impõe a internalização de novos valores, mudanças organizativas e a prática de novas formas de gestão; tudo isso em estreita sintonia com a democratização da sociedade e o fortalecimento da cidadania.

Como percorrer esse trajeto no Brasil e construir um Estado e uma sociedade norteados pelos princípios éticos da democracia, numa realidade sócio-política que, da parte do Estado, caracteriza-se por forte tendência autoritária, patrimonialista e centralista, e, da parte da sociedade, pela fragilidade da cidadania?

Um primeiro passo, em se tratando de ética, alerta Savater (1994), é criar a disposição para a reflexão sobre os valores e padrões de conduta. Uma abordagem ética requer, também, uma apreciação objetiva da realidade como ela é, e das razões de sua atual configuração.

No Brasil, os valores e padrões de conduta referentes à esfera pública sempre estiveram distantes dos valores democráticos, traduzindo-se no uso privado dos bens e serviços públicos, na corrupção, no descompromisso com o alcance e a qualidade dos serviços prestados à população.

No plano formal jurídico-institucional, a segunda metade da década de 80 apresentou mudanças significativas, e a democratização do país fez emergir forças políticas progressistas, que garantiram a aprovação, em 1988, de uma Constituição caracterizada pela ênfase na participação da cidadania e na descentralização.

Essas mudanças no arcabouço legal não se traduziram, entretanto, em mudanças concretas nas práticas da gestão pública e no comportamento da população, persistindo os antigos padrões.

A situação agudizou e manifestou-se nos anos 90, sob a forma de crise da ética pública, dando origem, pela primeira vez, a movimentos de cidadania mais abrangentes e efetivos.

Não obstante, esses vícios têm raízes históricas e sócio-culturais profundas, e qualquer projeto de mudança depende da compreensão de suas inúmeras determinações e dos obstáculos que podem interpor à transformação.

Os cientistas sociais identificam no processo de formação do Estado brasileiro, e de suas relações com a sociedade, a origem fundamental dos valores e padrões que regem a esfera pública do país.

O Estado no Brasil não foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi transplantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso, sempre foi poderoso, autoritário, auto-legitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos públicos. Nunca esteve nas mãos de seus verdadeiros donos. A administração daí decorrente orientou-se muito mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a sociedade.

Nesse universo, marcado pelas práticas clientelistas, não houve espaço para a iniciativa da comunidade, o que permaneceu a mercê do Estado e nunca reconheceu, como seu, o patrimônio público. Dessa forma, a um super Estado, correspondeu uma subcidadania.

Apesar de no processo de desenvolvimento capitalista, o Estado ter incorporado outros traços, relacionados ao modelo burocrático e ao modelo gerencial, ele nunca abandonou os traços do antigo modelo patrimonialista e clientelista, que nos momentos de ameaça aos setores dominantes, tendem a ressurgir com vigor, acrescidos de um componente novo, o corporativismo — forma moderna de individualismo coletivo.

O Estado brasileiro é uma construção sincrética, onde convivem — como diferentes gramáticas, que combinam o personalismo e o impersonalismo nas relações Estado/sociedade — o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos (Nunes, 1997).

Nesse sentido, qualquer tentativa de mudança tem de partir desse quadro, que deve levar cada um a reconhecer, com humildade, que o Brasil nos habita e que temos parte dos vícios contra os quais nos indignamos (Gianneti, 1997).

Só através dessa consciência, que deverá sensibilizar e mobilizar toda a sociedade, cidadãos comuns e cidadãos servidores, será possível lançar as bases para uma nova ética na esfera pública, que tenha como valores orientadores das relações entre o Estado e a sociedade, a equidade, a justiça, a liberdade e a *accountability*.

A importância de se criar uma consciência individual e coletiva sobre os valores, não exime, entretanto, o Estado de definir instrumentos normativos e disciplinadores da questão ética no trato da “coisa pública”.

Nos anos 93 e 94, sob o impacto negativo do Governo Collor, buscou-se, sem grande êxito, elaborar e implantar um código geral de ética para os servidores federais, visando coibir práticas explícitas de má conduta no serviço público.

Em 21 de agosto de 2000, o Presidente da República aprovou o Código de Conduta para a Alta Administração Federal.

O novo código tem como característica a destinação aos segmentos mais elevados da hierarquia governamental e a preocupação em “tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da Alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental” (Código de Conduta da Alta Administração Federal, art. 1º, inciso I, de 21/08/2000).

Além da preocupação explícita com o exercício do controle social, seu principal mérito reside em colocar à luz, para regulamentação e para avaliação pela sociedade, algo que em nossa história política sempre permaneceu no terreno das sombras e da ambigüidade: a convivência e os limites entre o interesse público e o interesse privado.

Finalmente, é importante destacar, dentre os valores éticos a comporem o quadro ético norteador das relações Estado/sociedade, a importância do fortalecimento da *accountability*, conceito-chave no estudo e na prática da administração pública em sociedades modernas democráticas.

No Brasil, o conceito é recente e não existe uma palavra em língua portuguesa que o traduza fielmente. Procurando esclarecer seu significado e as razões de seu desconhecimento no Brasil, Ana Maria Campos relata que na cultura anglo-saxã o conceito diz respeito ao relacionamento entre a administração pública e seu público, e remete à questão dos direitos dos cidadãos e à necessidade da própria clientela garantir condutas adequadas na esfera pública (Campos, 1990).

Em termos gerais, significa a responsabilidade objetiva, ou seja, a obrigação de responder por um tipo de desempenho, perante outra pessoa, fora de si mesma.

Em termos concretos, o conceito tem sido aplicado como correspondente à responsabilidade do Estado e dos que atuam na esfera pública, perante os cidadãos, por servi-los de acordo com os padrões normativos dos governos democráticos, que incluem a igualdade, a dignidade humana, a participação e a representatividade. Está, portanto, estreitamente associado ao amadurecimento da democracia e ao fortalecimento da cidadania, que expressam um tipo de desenvolvimento político, não podendo ser introduzido meramente por reformas administrativas, ou por medidas de controle que se circunscrevam no âmbito da burocracia pública.

“A *accountability* não emerge por si só. Seu exercício é determinado por um certo tipo de relação entre o Estado e a sociedade, propiciado pelo desenvolvimento democrático. É resultado de um desenvolvimento político que confere ao cidadão um papel ativo de sujeito, guardião de seus direitos.” (Campos, 1990).

Neste sentido, tem como condição básica, uma democratização do Estado, que inclua a criação de canais efetivos de participação dos atores sociais nas decisões públicas, a ampliação dos controles sociais e a transparência dos atos públicos; medidas estas, potencializadoras da organização social e do exercício da cidadania. Encontra também ambiente favorável para desenvolver-se em instituições públicas que distinguem claramente o interesse público do privado, que preocupam-se mais com o controle dos resultados do que dos procedimentos, e investem tanto na eficiência quanto na efetividade de suas ações.

No Brasil, a ausência de tradução do termo tem um significado especial. Significa, conclui Campos, que falta-nos não a palavra, mas o conceito, em função das características de nosso desenvolvimento político, em que a relação Estado/sociedade consolidou-se sob o padrão tutor/tutelado, e em que as burocracias públicas operam sob baixíssima pressão das clientelas.

Nos últimos anos tem-se assistido no país a uma preocupação crescente, por parte do Estado, com a melhoria dos resultados das ações públicas, buscando-se, por meio de processos de mudança organizacional, estabelecimento de parcerias e de novas práticas de gestão, ampliação dos níveis de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos.

Tem-se, também, buscado, especialmente nas administrações públicas locais, a abertura de novos canais para a participação dos cidadãos nas decisões públicas, com vistas à sua maior adequação às necessidades da sociedade e ao fortalecimento político das organizações sociais. Esse último é ainda um caminho incipiente, que encontra resistências provenientes da própria máquina pública, pouco propensa a dividir decisões, assim como dificuldades oriundas da fragilidade das organizações sociais.

É essa, entretanto, uma dimensão-chave para que o Estado brasileiro se conforme aos ideais éticos da democracia. Uma estratégia efetiva de democratização do Estado deve, necessariamente, passar por medidas que levem ao fortalecimento da cidadania e da capacidade organizativa da população e à abertura de amplos canais de participação, única forma de assegurar que o Estado atue em função da sociedade.

Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, Fernando L. (1977), “O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente”. Brasília. *Cadernos ENAP*, nº 10.
- CAMPOS, Ana M. (1990), “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?” *Revista de Administração Pública — FGV*, nº 24, fev./abr.
- CUNILL, Nuria. (1996), “A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados”. *Revista do Serviço Público — ENAP*, v. 120, nº 1, jan./ fev.
- GIANNETTI, Eduardo. (1995), “Vícios privados benefícios públicos?”. *Cia das Letras*.
- NUNES, Edson. (1997), “A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático”.
- SAVATER, Fernando. Entrevista na *L'Express*, Paris, abr. 1994.
- SOUZA, Herbert de. (1994) “Em nome da ética”. *Correio Braziliense*, em 21/08/94.
- VIGEVANI, Tullo. (1998), “Globalização e política: ampliação ou crise da democracia”.

Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade

Sônia Naves David Amorim

Quando se abordam problemas de ética pública, o foco de análise concentra-se imediatamente no Estado, como se esse fosse o âmbito exclusivo de práticas pouco éticas, cuja solução dependeria da disseminação interna de novos valores e da criação de mecanismos de controle.

Por trás desta visão encontra-se a concepção do Estado como único ator relevante no espaço público, independente da sociedade e do processo histórico que o gerou.

Este texto busca estimular a reflexão sobre a ética na esfera pública, a partir de uma outra abordagem, que desloca o foco de análise, do âmbito exclusivo do Estado, para o âmbito das relações entre o ente estatal e o corpo social, considerando que aí encontram-se as raízes mais profundas dos padrões de conduta na esfera pública e os fatores críticos para sua transformação.

Procura também identificar o valor democracia como o princípio ético a ser perseguido, único capaz de abrir um espaço público de diálogo e de consenso nas sociedades multiculturais contemporâneas.

Ética em la esfera pública: la búsqueda de nuevas relaciones Estado/sociedad

Sônia Naves David Amorim

Cuando se examinan problemas de ética pública, el ángulo de analisis concentrase de inmediato en el Estado, como se este fuera el espacio exclusivo de prácticas poco éticas, cuya solución dependería de la disseminación interna de nuevos valores y de la creación de mecanismos de control.

Bajo esta visión encuentrase una concepción de Estado como único actor relevante en el espacio público, independiente de la sociedad y del proceso histórico que le ha dado origen.

Este texto busca estimular la reflexión sobre la ética en la esfera pública a partir de otra perspectiva que desloca el foco de análisis del espacio exclusivo del Estado para el espacio de las relaciones entre el ente estatal y el cuerpo social, llevando en cuenta que ahí encuentranse las raíces más profundas de los modelos de conducta en la esfera pública y los factores críticos para su transformación.

Intenta también identificar el valor democracia como el principio ético a ser perseguido, el único capaz de abrir un espacio público de diálogo y de consenso en las sociedades multiculturales contemporaneas.

Ethics in the public sphere: looking for new relations State/society

Sônia Naves David Amorim

When someone analyzes public ethics problems, attention is immediately directed to the State, as it was the exclusive space of non-ethical practices, whose solution depended on internal diffusion of values and control instruments creation.

This vision is supported by a conception of State as a single relevant actor in the public space, independent of society and of the whole generator historical process.

This text intends to stimulate public ethics reflexion based on another approach, that transfers the analytical focus from the space of the State, to the space of the relationships between State and society, considering that in such sphere are visible the deepest roots of public values and practices, and the critical factors for their effective transformation.

The text also identifies the democracy value as the ethical principle to be followed, the only one that can open a collective space of dialog and consensus in multicultural contemporary societies.

Contato com a autora: sonia.amorim@enap.gov.br

Sônia Naves David Amorim é mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília, bacharel em Sociologia Política e em Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é coordenadora de cursos relacionados à melhoria da gestão pública na ENAP

Notas para um debate sobre o princípio da eficiência¹

Paulo Modesto

1. Princípio da eficiência e Estado democrático e social

Na sociedade contemporânea, a administração pública permanece cumprindo um papel central e estratégico na conformação social. Afirmar isto é recusar a ilusão das aparências. Embora submetido a uma “dieta orgânica”, o Estado contemporâneo não interrompeu o seu crescimento enquanto instituição social, ampliando continuamente a sua intervenção nos domínios do “mundo-da-vida” (Habermas). Nas sociedades dos nossos dias, o crescimento do papel do Estado convive com a diminuição do aparelho do Estado decorrente dos sucessivos processos de privatização.

O Estado concretizado em estruturas burocráticas (Estado-aparato) é atualmente muito menos significativo do que o Estado percebido em sua dimensão normativa e econômica. Esse é um dado importante do nosso tempo histórico. O Estado hoje manipula uma parte expressiva do produto interno bruto nacional. Fomenta e tributa, executa e delega serviços, regula a atividade econômica e cultural em dimensões nunca vistas, controla, reprime e estimula, produzindo e reproduzindo tanto a riqueza quanto a exclusão social. Numa expressão de síntese: é a **organização nacional central na transferência de recursos entre os diversos grupos sociais**. O Estado não foi reduzido ao mínimo, nem é uma instituição em processo adiantado de decomposição, como alguns sugerem. Ao contrário, amplia seus tentáculos continuamente, penetrando em quase todas as dimensões da vida privada, tornando-nos cada vez mais dependentes de suas regulações e controles; amplia persistentemente a sua participação no produto bruto nacional, numa sanha incansável por novos recursos; endivida-se de forma incontida, sem, entretanto, demonstrar capacidade para tratar adequadamente problemas sociais de vulto.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

Paulo Modesto é professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Salvador (UNIFACS). Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo da Bahia. Conselheiro Técnico da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Ex-Assessor Especial do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado

É o crescimento do Estado, não a sua diminuição, a causa imediata dos graves problemas de legitimação que atormentam o Estado contemporâneo. Porém, ao mesmo tempo, é importante frisar, o Estado é indispensável, pois é a única organização, operando em larga escala, capaz de conter os interesses privados em limites socialmente razoáveis e apta a intervir intensivamente sobre a coletividade, associando eficiência e equidade.

Reclama-se do Estado, cada vez com maior impaciência, para que otimize o seu agir e conduza em termos adequados a realização dos fins prezados pela comunidade. Questiona-se a omissão no agir, a aptidão do agir e a qualidade do agir estatal. Essas exigências não são dirigidas a um Estado liberal, mas a um Estado democrático e social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais. É o Estado social que não pode descuidar de agir com eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. Essas exigências hoje não são mais percebidas em termos meramente políticos ou econômicos. Foram positivadas, entronizadas no sistema jurídico, juridicizaram-se como exigências do ordenamento nacional.

Entretanto, não são exigências apenas negativas, úteis para censurar, ou recusar a validade de comportamentos que contravenham aos valores por ela expressados, pois também são válidas positivamente, para impor ao administrador a observância de cautelas e procedimentos que permitam a otimização possível na obtenção dos bens jurídicos prometidos pelo ordenamento. Exige-se do Estado celeridade e simplicidade, efetividade e eficiência na obtenção de utilidades para o cidadão, na regulação da conduta pública e privada, na vigilância ao abuso de mercado, no manejo dos recursos públicos. Hoje essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, com caráter principiológico, condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência, referido expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República, com a redação dada pela emenda constitucional nº 19, de 1998. Trata-se de tema ainda carente de maior exploração entre nós, mas cuja consideração parece urgente.

2. Temário possível para um debate sobre o princípio da eficiência

Pode-se polemizar sobre se o princípio da eficiência é novo ou antigo; se é uma exigência inerente ao Estado de Direito Social ou se foi entronizado artificialmente no ordenamento constitucional brasileiro pela emenda constitucional nº 19/98; se esse princípio podia ser reconhecido no diploma

constitucional de 1988 ou se foi o resultado do avanço de alguma ideologia liberal no direito constitucional brasileiro. Pode-se discutir se essa exigência de eficiência produzirá ou não efeitos concretos imediatos ou ainda se sua compreensão deve ser diferenciada em relação aos conteúdos que lhe são dados por outras disciplinas no rol das ciências humanas. Pode-se indagar se as referências a esse princípio no ordenamento jurídico de outros países, revelado pelo direito comparado, ao apelar para signos semelhantes, auxilia ou não na compreensão do alcance do princípio da eficiência no direito brasileiro. Porém, não se pode, em qualquer caso, recusar a positividade, a operatividade e a validade jurídica do princípio da eficiência sob o argumento de que o seu conceito foi tradicionalmente desenvolvido pela sociologia e pelas ciências econômicas. Todos sabemos que os princípios jurídicos são normas, prescrições, dirigem-se a incidir sobre a realidade, referindo sempre algum conteúdo impositivo.

O termo eficiência não é privativo de nenhuma ciência; é um termo da língua natural, apropriado pelo legislador em sua acepção comum ou com sentido técnico próprio. São os juristas, como agentes ativos no processo de construção do sentido dos signos jurídicos, os responsáveis diretos pela exploração do conteúdo jurídico desse princípio no contexto do ordenamento normativo nacional.

No plano do direito comparado, como se sabe, fala-se em exigência de boa administração (ou bom andamento da administração), em princípio da eficácia, em princípio da racionalização administrativa, em princípio da não burocratização e em economicidade. Não vou focar as diferenças e as semelhanças entre esses signos normativos do direito comparado. Outros já o fizeram com grande proveito, como Egon Bockman Moreira, querido amigo e jurista de olhar analítico, em recente estudo sobre o princípio da eficiência e sua repercussão no processo administrativo (Processo Administrativo, Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99. No prelo). Nesse campo, vale a pena ordenar os conceitos, desconfiando das nomenclaturas, porque nem sempre as semelhanças nominais traduzem semelhanças de conteúdo. Essa pode ser uma das vias do debate que se inicia na doutrina nacional, mas não será realizada aqui, dado o caráter necessariamente sumário dessa exposição.

3. O princípio da eficiência como princípio constitucional positivo

É comum dizer-se que o princípio da eficiência ingressou na ordem constitucional brasileira, como princípio geral da administração pública, com a emenda constitucional nº 19/98, que o introduziu expressamente no cabeça do art. 37.

Essa afirmação pode ser contestada sob diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, admite uma desconfirmação formal, literal, no nível do texto constitucional, pois a própria redação original da lei fundamental de 1988 contemplava de forma expressa a exigência de eficiência na administração pública em diferentes disposições. Em outro plano, menos superficial, no plano estruturante dos princípios constitucionais, a afirmação também merece reparos.

3.1. Base constitucional do princípio da eficiência na Constituição de 1988

O texto original da Constituição Federal de 1988, ora de forma explícita, ora de forma implícita, refere a exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da administração pública em diversas normas. Ressaltarei as que me parecem mais evidentes.

No art. 74, II, por exemplo, desde 1988, reza a lei maior que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”. Porém, mais do que isso, constatada alguma irregularidade nos aspectos controlados, devem os responsáveis comunicá-la imediatamente ao Tribunal de Contas da União, “sob pena de responsabilidade solidária” (art. 74, § 1º). Ora, se a eficácia e a eficiência são qualidades do agir administrativo avaliadas obrigatoriamente no controle jurídico da atividade de todo órgão da administração direta e das entidades da administração indireta, em qualquer dos poderes e, em caso de irregularidade, sujeitam os responsáveis a sanções jurídicas, são obrigações jurídicas, imposições constitucionais, exigências gerais vinculantes para o administrador público. Numa palavra, são princípios jurídicos de prossecução obrigatória, pois os princípios, na boa definição de Robert Alexy, são “exigências de otimização”: “normas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro do contexto jurídico e real existente” (1993: 86).

Ademais, como entender, sem pressupor implícita a obrigação constitucional geral de assegurar a eficiência na gestão pública, a autorização constitucional dada ao Tribunal de Contas para avaliar a “legitimidade e economicidade” da atuação administrativa em geral, ao lado do controle de “legalidade”, no art. 70 da Constituição Federal? Reflita-se que os Tribunais de Contas estão constitucionalmente autorizados a realizar “auditorias operacionais”, distintas das auditorias contábil, financeira e patrimonial, pelo art. 71, inciso VII, da Constituição, perante os órgãos e entidades da administração pública, o que **não teria sentido**

se o administrador fosse livre para ser eficiente e ineficiente, sem que a ineficiência importasse em violação do direito.

Por fim, de forma explícita, o texto original da Constituição de 1988, no §7º do art. 144, reza que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. É razoável entender que apenas os serviços de segurança pública sujeitam-se a obrigação constitucional de organização adequada e atuação eficiente? Não vale aqui o que se disse do princípio da motivação, não referido na cabeça do art. 37 da Constituição Federal, mas considerado princípio geral implícito em decorrência do regime republicano e de encontrar-se previsto, como exigência explícita, no art. 93, X, da Constituição, para todas as decisões administrativas dos tribunais? De outra parte, a obrigação de prestar serviço adequado, exigido no art. 175 da Constituição, porventura deve ser interpretada como dirigida apenas aos concessionários e permissionários de serviço público privados? São provocações que suscito como estímulo para a reflexão dos mais doutos e para fundamentar uma avaliação mais serena do que se tem dito sobre essa modificação formal no rol de princípios constitucionais gerais referentes à administração pública.

Ressalto ainda que, também na doutrina jurídica, bem antes da emenda constitucional nº 19, o princípio da eficiência não era desconhecido. Hely Lopes Meirelles já apontava entre os “poderes e deveres do administrador público” o chamado “dever de eficiência”, o qual chegou a denominar “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Segundo o mesmo autor, o princípio da eficiência impõe que todo agente público deve realizar as suas atribuições com presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional. Para Hely Lopes Meirelles, o dever de eficiência corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana (1995: 90).

A jurisprudência dos tribunais, antes da emenda constitucional nº 19/98, igualmente prestou homenagens ao princípio da eficiência em matéria administrativa. São referências ainda tímidas constantes de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.³

Porém, o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente. Não se trata de uma extravagância retórica. Raciocínio semelhante vem

sendo adotado há anos pela doutrina alemã, que chega a afirmar ser o princípio da eficiência um “princípio constitucional estrutural pré-dado” ou, como parece melhor, uma “decorrência necessária da cláusula do Estado Social”. Para alguns, como para o professor João Carlos Gonçalves Loureiro, o princípio da eficiência é percebido inclusive como uma decorrência da idéia de Justiça. No seu dizer: “um mínimo de eficiência é uma exigência que integra a idéia de Justiça” (1995: 147).

Em verdade, ao contrário de contrastar com o princípio da legalidade, ou legitimar sua atenuação, penso que o princípio da eficiência pode ser percebido como componente da própria legalidade, percebida sob um ângulo material e não apenas formal. Refiro-me à legalidade material explorada excelentemente entre nós, há anos, pelo Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, nomeadamente, quando trata do “dever de atuação ótima ou excelente do administrador nas hipóteses de discricionariedade” (1992: 33-36).

Ser predicado da legalidade material, entretanto, não é um privilégio do princípio da eficiência. O princípio da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, entre outros, podem ser também encartados na abordagem ampliada do princípio da legalidade. O princípio da eficiência compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas.

A literatura jurídica e administrativa mais recente, no entanto, tem sobrecarregado o princípio da eficiência de expectativas e anátemas, atribuindo-lhe aptidões revolucionárias, muitas delas incompatíveis com os demais princípios indicados, como se a introdução desse signo na cabeça do art. 37 da Constituição Federal modificasse intensamente o núcleo do regime jurídico administrativo. Para alguns, entusiastas da “novidade” do princípio, este marca um novo momento da administração pública, caracterizado pela ruptura com o modelo de “organização auto-referida”, pois permitiria que a administração pública cuidasse menos dos meios e processos e mais dos resultados externos do seu labor. Para outros, a consagração do princípio da eficiência significa uma vitória da ideologia neoliberal, traduzindo um perigoso retrocesso na ordem constitucional inaugurada em 1988, capaz de provocar um grave abalo de suas estruturas e contribuir para o rompimento do Estado de Direito. Exageros à parte, com pleno respeito aos que pensam em contrário, entendo que essas duas leituras da lei maior esquecem o essencial. Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus

exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei. A atividade de administração, doutrina há décadas Gianinni, obriga a prossecução da *“miglior cura degli interessi alieni”*.

Por entender assim, combati desde o primeiro momento a introdução dessa alteração na cabeça do art. 37 durante o processo de discussão da proposta de emenda constitucional nº 173 no Congresso Nacional, sustentando entre outros argumentos que a proposta do relator na Câmara dos Deputados era desnecessária e redundante. No entanto, pragmaticamente, quando a sua adoção era inevitável, pela dinâmica do processo político, propugnei no Senado Federal para que a redação final não registrasse a expressão imprópria “qualidade dos serviços prestados” e sim o enunciado “eficiência”, argüindo então a impropriedade de incluir a primeira redação entre os princípios gerais da administração, por ela referir diretamente apenas um setor da administração pública (a esfera da prestação de serviços públicos), quando todos os demais princípios ostentavam um alcance geral. Por outro lado, anotava que o texto proposto pelo relator contemplava uma clara redundância com o art. 175 da Constituição da República, já ocupado com a exigência de qualidade na prestação dos serviços públicos. Pesou em favor da segunda redação, também, a sua referência explícita em diversos dispositivos constitucionais e a terminologia que acompanha o tema no direito comparado. Esses fatos são desmistificadores e apenas por essa razão merecem ser referidos. Porém, demonstram também, aliados aos argumentos anteriores, que é preciso analisar o princípio da eficiência em articulação com o sistema constitucional estabelecido desde a promulgação da Constituição de 1988. Somente assim parece possível explorar, com olhar mais atento, o conteúdo específico do princípio da eficiência.

O tema obriga a uma nova reflexão, ainda que sucinta sobre o conteúdo a extrair da enunciação do princípio.

3.2. Conteúdo do princípio da eficiência

É certo que o princípio da eficiência ressenete-se ainda de uma limitada consideração na doutrina especializada. No entanto, parece urgente delimitá-lo para que o seu conteúdo prescritivo não seja invocado de modo espúrio. A exploração do seu conteúdo pode ser útil também para que certos abusos administrativos fiquem melhor evidenciados e possam ser banidos da vida brasileira. Exemplos não faltam: compras de remédios específicos em excesso, com subsequente vencimento do prazo de validade; construções iniciadas ao lado de obras inacabadas de mesma finalidade; compras superfaturadas; construções nababescas; subsídios injustificáveis

a setores econômicos específicos, sem contrapartidas sociais; compras de produtos tecnologicamente defasados. Os exemplos poderiam ser multiplicados até a exaustão.

3.2.1. Instrumentalidade

O princípio constitucional da eficiência é um princípio instrumental, como todos os princípios da administração pública. Nenhum princípio de direito administrativo tem valor substancial auto-suficiente. Integra-se com os demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade. Não há nisso maior novidade. Os princípios são normas que exigem ponderação, concordância prática, aplicação tópica, complementação, como há anos nos ensinou Canaris. Por isso, o princípio da eficiência, como todo princípio, não possui caráter absoluto, mas irradia efeitos em quatro dimensões: cumpre uma função ordenadora, uma função hermenêutica, uma função limitativa e função diretiva. Estudá-lo em todas essas dimensões permitirá determinar melhor os seus contornos, tarefa que incumbe à doutrina jurídica, mas exige um esforço que obviamente excederá os limites de tempo estabelecidos para esta sessão.

3.2.2. Pluridimensionalidade

Trata-se também de princípio pluridimensional, segundo alguns autores, de um princípio que não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas.

Penso que, no sistema jurídico brasileiro, em face das normas referidas, o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo. Entendo eficácia como a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência.

A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis:

- a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios;
- b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Não é apenas uma ou outra exigência, mas as duas idéias conjugadas. Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados,

como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto a otimização dos meios quanto à qualidade do agir final. Recorde-se que o administrador público está obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade (Juarez Freitas, 1999: 85-86).

Na primeira dimensão do princípio da eficiência insere-se a “exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós”, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comum ao princípio.

A primeira face ou dimensão do princípio é enfatizada por diversas disposições constitucionais (em especial, o art. 39, § 7º, e art. 74, II, da Constituição Federal). Enfatizam o segundo aspecto as disposições sobre “avaliação de resultado”, em especial o referido no art. 37, § 3º “avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” e a necessidade de lei para disciplinar a “representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”. Vale, neste ponto, conferir também o prescrito nos art. 41, § 3º e 41, § 1º, III e 247.

Percebido em suas duas dimensões básicas, o princípio da eficiência, como referia Hely Lopes Meirelles, pode ser equiparado ao princípio tradicional da boa administração. Na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios. Compras de material hospitalares para 30 anos sem sentido útil, em razão de perda do prazo de validade; construções de obras faraônicas, sem a correspondente reserva de recursos; contratações em excesso etc., são provas de que o princípio é útil e poderá ser invocado em diversas situações para responsabilizar autoridades irresponsáveis e levianas na gestão da coisa pública.

A obrigação de atuação eficiente, portanto, em termos simplificados, impõe:

- a) ação idônea (eficaz);
- b) ação econômica (otimizada);
- c) ação satisfatória (dotada de qualidade).

É certo que o princípio da eficiência fortalece o chamado controle *a posteriori* de resultados. Não há também aqui uma inovação absoluta, pois já o decreto-lei 200/67 submetia toda atividade do Poder Executivo ao controle de resultados (arts 13 e 25, V), fortalecia o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitava a administração indireta tanto a supervisão

ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26,III) e recomendava a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100). Porém, esse dado não infirma, não nega, o controle de legalidade estrita que deve e pode conviver com o controle de resultados. Sobre o histórico do tema, confira-se o trabalho de Jayme Baleeiro e Renan Baleeiro (1999: 62).

3.3.3. Conceito

Diante do que vem sendo dito, pode-se definir o princípio da eficiência como: a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

4. Conclusão

O princípio da eficiência, embora não seja novo em nosso sistema jurídico, merece ser revigorado. Sobre uma adequada consideração desse princípio, podem ser renovados diversos institutos do direito público. Ele permite oferecer nova legitimação à aplicação abrangente e geral do direito público na disciplina da administração pública e permite um controle mais efetivo da competência discricionária de agentes públicos. Desconsiderar a sua importância no contexto dos demais princípios do Estado Social, apenas pode satisfazer os que advogam a chamada “fuga para o direito privado”, que Ramón Parada, com bom humor, diz que mais parece uma “debandada para o direito privado” (1998: 30).

É equivocado pensar que apenas o direito privado e os entes privados possam assegurar e impor padrões de eficiência nos serviços oferecidos ao cidadão e que a exigência de atuação eficiente não tenha sentido jurídico. No direito público, mudam a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade, mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa.

Pode ser esse o papel do princípio da eficiência: revigorar o movimento de atualização do direito público, para mantê-lo dominante no Estado democrático e social, exigindo que este último cumpra efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão, conjugando equidade e eficiência. Não é uma síntese fácil, mas é uma síntese possível também para o direito administrativo, que vem traduzindo essas aspirações na utilização crescente de formas de agir consertadas, não autoritárias, fomentadoras,

negociadas, distantes do padrão de agir da administração do Estado liberal, policialesco, centrado na limitação e disciplina dos interesses privados sob formas imperativas, sancionadoras, hierarquizadas, soberanas. Encontrar um novo equilíbrio entre os interesses fundamentais tutelados pelo direito administrativo, evitando tanto a prepotência quanto a impotência do Estado, é o desafio posto à doutrina do nosso tempo e o resultado possível de um debate ainda muito longe de ser concluído.

Notas

- ¹ Texto base da exposição feita no painel sobre o tema “O Princípio da Eficiência: desafios concretos” no XXIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado em 30/09/1999, na cidade de Florianópolis, Santa Catarina. Pensado inicialmente para abertura do painel, em forma de provocação para o debate subsequente, o texto foi ampliado na exposição oral em razão da modificação da composição da mesa, tendo o autor deixado a presidência do painel, para integrá-lo na condição de painalista. O painel foi ainda composto pelos eminentes professores Diogo de Figueiredo Moreira Neto (RJ) e Paulo Roberto Ferreira Motta (PR).
- ² “O controle administrativo do ensino público permite a interferência oficial na direção dos educandários particulares, para afastar os diretores sem eficiência. Não constitui diminuição moral esse afastamento, pois nem todo cidadão ilibado tem competência para dirigir e administrar.” (STF, RMS-2201 / DF, Relator Ministro Abner de Vasconcelos - convocado, publicado no DJ DATA-22-07-54. Julgamento 07/01/1954 - Tribunal Pleno).
- ³ “ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. O Ministério Público está legitimado para propor ação civil pública para proteger interesses coletivos. 2. Impossibilidade do juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infra-estrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano. 3. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais etc.). O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realizações sejam consumadas. 4. As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes. 5. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito. 6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração dependem de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidos pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente. 7. Recurso provido. (STJ, RESP 169876/

SP ; RECURSO ESPECIAL (98/0023955-3); fonte: DJ; data: 21/09/1998; pg: 00070, relator: Ministro JOSÉ DELGADO (1105), data da decisão: 16/06/1998, órgão julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA, decisão por unanimidade: dar provimento ao recurso.)”

“RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO - A administração pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Constituição, art. 37). Outros também se evidenciam na carta política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber; quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividade técnica. Não há dispersão. Ao contrário, concentração de atividades. Além disso, notório, há deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes centros urbanos. O Estado, outrossim, deve ensejar oportunidade de ingresso em seus quadros, atento aos requisitos de capacidade e comportamento do candidato, para acolher maior número de pessoas e amenizar o seríssimo problema de carência de trabalho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência a justiça distributiva. A constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira. (STJ, ROMS 5590/df; recurso ordinário em mandado de segurança (95/0016776-0); fonte: DJ; data: 10/06/1996, pg. 20395; relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, data da decisão: 16/04/1996; órgão julgador: sexta turma; decisão por unanimidade: negar provimento ao recurso).”

Referências bibliográficas

- ALEXY, Robert. (1993), *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, p. 86.
- BALEEIRO, Jayme; BALEEIRO, Renan. (1999), “O Princípio da Eficiência e os Tribunais de Contas”, in: *Os Tribunais de Contas e as Reformas Constitucionais, quatro estudos*, livro editado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, p. 62.
- FREITAS, Juarez. (1999), *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 85-86.
- LOUREIRO, João Carlos G. (1995), *O Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares: algumas considerações*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 147.
- MEIRELLES, Hely L. (1995), *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 20. ed., p. 90.
- MELLO, Celso Antônio B. (1992), *Discricionariedade e Controle Judicial*. São Paulo: Malheiros, p. 33-36.

MODESTO, Paulo. (1995), “Função Administrativa”, in: *Revista do Serviço Público*, n. 2/3, v. 119, p. 110.

_____. (1993), “Função Administrativa”, in: *Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)*, n. 2, p. 211-224.

PARADA, Ramón. (1998), *Derecho Administrativo*, v. I, *Parte General*. 10ª ed. Madrid: Marcial Pons, p. 30.

Notas para um debate sobre o princípio da eficiência

Paulo Modesto

O princípio da eficiência recebe pleno sentido no Estado Social, pois é nele que o Estado precisa justificar os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. No Brasil dos nossos dias, enquanto o Estado-aparato diminui, em decorrência dos sucessivos processos de privatização, o Estado percebido em sua dimensão normativa e econômica não cessa de crescer, acirrando demandas por celeridade, simplicidade, efetividade e eficiência na atuação estatal. Essas exigências são hoje pautas de comportamento exigíveis do administrador público para a validade e legitimidade da ação administrativa, condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência, referido expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. No texto são enfrentadas várias dimensões do problema, desde o conceito jurídico de eficiência, como as bases do princípio da eficiência na própria redação original da Constituição de 1988. Ressalta-se a instrumentalidade e a pluridimensionalidade do princípio da eficiência, bem como a necessidade de revalorizá-lo no conjunto dos demais princípios jurídicos, como uma das formas de evitar tanto a prepotência quanto a impotência do Estado, desafio posto ao direito administrativo do nosso tempo.

Apuntes para un debate sobre el principio de la eficiencia

Paulo Modesto

El principio de la eficiencia adquiere sentido pleno en el Estado Social, ya que es en él que el Estado necesita justificar los recursos que extrae de la sociedad, presentando resultados socialmente relevantes. En el Brasil de nuestros días, mientras el Estado-aparato disminuye, como consecuencia de los sucesivos procesos de privatización, el Estado, percibido en su dimensión normativa y económica, no cesa de crecer, intensificándose las exigencias en materia de rapidez, simplicidad, efectividad y eficiencia de la actuación del Estado. Dichas exigencias constituyen actualmente pautas de comportamiento exigibles al administrador público para la validez y legitimidad de la acción administrativa, condensada bajo el rótulo de principio de la eficiencia, expresamente referido en el encabezamiento del art. 37 de la Constitución de la República, con la redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 19, de 1998. En el texto, se analizan varias dimensiones del problema, desde el concepto jurídico de eficiencia, hasta las bases del principio de la eficiencia en la propia redacción original de la Constitución de 1988. Se destaca la instrumentalidad y la pluridimensionalidad del principio de la eficiencia, así como la necesidad de revalorizarla dentro del conjunto de los demás principios jurídicos, como una de las formas de evitar tanto la prepotencia como la impotencia del Estado, desafío planteado al derecho administrativo contemporáneo.

Notes towards a debate on the efficiency principle

Paulo Modesto

The efficiency principle assumes its full significance in the Social State, since it is the principle by which the State must justify the extraction of resources from society and obtain socially relevant results. Though the State apparatus is currently diminishing in Brazil, as a result of the successive privatizing processes, the State, when taken from an economic and normative dimension, has not ceased to grow, and thus demands for rapid action, simplicity, effectiveness and efficiency with regard to state intervention have

Paulo Modesto
é professor
de Direito
Administrativo
da Universidade
Federal da Bahia
(UFBA) e da
Universidade
Salvador
(UNIFACS).
Vice-Presidente
do Instituto
de Direito
Administrativo
da Bahia.
Conselheiro
Técnico da
Sociedade
Brasileira de
Direito Público
(SBDP).
Ex-Assessor
Especial do
Ministro da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado

increased. These requirements are now also called for in public administrators so as to legitimize and validate administrative action, being condensed under the name of the efficiency principle, as explicitly stated in Art. 37 of the Constitution of the Republic, according to the text set forth by the Constitutional Amendment No.19 of 1998. The text deals with various dimension of the problem, such as the judicial concept of efficiency, as well as the underpinnings of the efficiency principle as stated in the original text of the 1988 Constitution. Also dealt with are the instrumental and multidimensional aspects of the efficiency principle, and the need to reassess its relevance and importance within the realm of all other judicial principles, in order to impede both the excessive authority and impotence of the state - a challenge currently faced by administrative law of our time.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

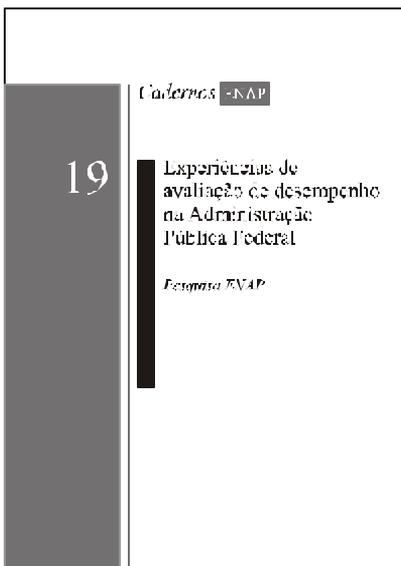
As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

Conheça a série ***Cadernos ENAP***

Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.



Cadernos ENAP nº 19

Experiências de Avaliação de Desempenho na Adminis- tração Pública Federal

Pesquisa ENAP

Apresentação e análise dos diferentes sistemas de avaliação de desempenho, adotados em instituições da Administração Pública Federal

Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.

Conheça a série

Textos para discussão

Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, Administração Pública e Gestão Governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.

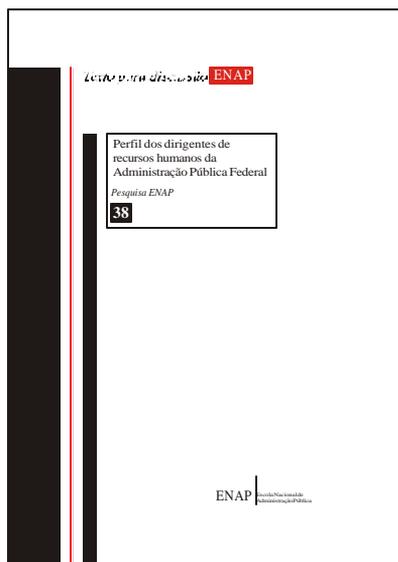
Texto para discussão nº 38

novembro/2000

*Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal
Pesquisa ENAP*

Relatório que visa divulgar informações sobre o perfil profissional dos dirigentes de recursos humanos do SIPEC, resultantes de uma pesquisa realizada pela ENAP, em que são levantadas as principais características deste segmento estratégico da administração pública federal. O Relatório atualiza os dados de pesquisa de igual teor realizada em 1998.

Para adquirir os Textos para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.



Cadernos ENAP *Números publicados*

- 19** *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — 2000
- 18** *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17** *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16** *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15** *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14** *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
- 13** *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12** *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan — 1997
- 11** *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10** *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9** *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8** *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997
- 7** *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6** *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5** *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994

- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

Textos para discussão ***Números publicados***

- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33** *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio,
Carlos Homero Giacomini &
Miguel Ostoja Roguski — agosto 1999
- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31** *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998

- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996

- 10** *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9** *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8** *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7** *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6** *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5** *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4** *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3** *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2** *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1** *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CGC: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

e-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 50 - 1999 Ano 51 - 2000

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11

12 13 14 15 16 17 18 19

Preço unitário: R\$ 10,00

Textos para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho

