

ACCOUNTABILITY: QUANDO PODEREMOS TRADUZI-LA PARA O PORTUGUÊS?*

Anna Maria Campos **

1. Introdução; 2. Estrutura do texto; 3. Em busca do significado de accountability; Expansão das fronteiras do controle; as possibilidades relacionadas ao contexto; 5. Aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira: os limites do contexto; 6. Administração pública brasileira; 7. Conclusão.

Causas da ausência da tradução para o português da palavra *accountability*. Análise dos componentes estruturais e da dinâmica da administração pública. Especulação sobre as possibilidades de florescer na cultura brasileira sementes de *accountability* da administração pública.

Palavras-chave: administração pública; responsabilidade administrativa; participação política.

1. Introdução

Este trabalho resultou da disposição de partilhar a trajetória de uma aprendizagem iniciada no outono de 1975, quando pela primeira vez ouvi a palavra *accountability*, ainda hoje sem tradução para o português. Embora essa viagem ainda não esteja completa, acredito que há muita coisa a partilhar. O processo de aprendizagem por algum tempo foi não-estruturado e assistemático, até a oportunidade de produzir este trabalho. A pressão para ordenar de algum modo um conjunto de observações e reflexões desorganizadas constituiu, por si só, estímulo para buscar uma compreensão maior.

Assim, os leitores irão acompanhar-me em uma trilha de aprendizagem que vai da crua perplexidade até uma razoável compreensão; da obstinação em achar a tradução perfeita até a percepção dos vínculos existentes entre linguagem e cultura; do profundo pessimismo da minha descrição da cultura política até a tímida esperança contida no meu exercício de projeção.

Nas sociedades democráticas mais modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos – e o serviço público – sejam responsáveis perante os cidadãos. A maioria dos estudiosos norte-americanos acredita que o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas andam juntos. Ao explorar os requisitos essenciais da *accountability*, pretendo mostrar aos profissionais e estudiosos de administração pública, especialmente àqueles que prestam assistência técnica a países menos desenvolvidos e a organizações internacionais, que *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional

* Este trabalho foi produzido em junho de 1987, como contribuição brasileira a uma coletânea de texto: *Public service accountability: a comparative perspective*. Jabbar Joseph G. & Dwivedi, O.P. West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1988. Assim, o público alvo do trabalho contemplou estudantes de administração pública comparada e administração para o desenvolvimento, bem como profissionais envolvidos em assistência técnica a países em desenvolvimento. Registre-se um débito de gratidão à Prof^ª Beatriz Wahrlich, originariamente convidada para a tarefa, que, sabedora da excitação que o assunto me despertava, declinou do convite a meu favor.

** Doutora em Administração Pública. (Endereço da autora: Rua Jerônimo Monteiro, 10/101 - Rio de Janeiro, RJ.)

ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos.

Quando comecei meu primeiro curso de pós-graduação em Administração Pública nos EUA, já tinha oito anos de convivência ebapiana, primeiro como aluna e depois como professora do curso de graduação; tinha suficiente conhecimento de inglês, segundo os resultados do Test of English as a Foreign Language (TOEFL), suficientes para recomendar-me para uma bolsa de estudos da Organização dos Estados Americanos na Universidade do Sul da Califórnia, Centro de Negócios Públicos de Washington. Apesar de toda essa bagagem, no primeiro dia de aula não consegui acompanhar a discussão sobre *accountability*, incapaz de traduzir a palavra para o português.¹ O único indício que pude captar foi que, apesar do som, nada tinha a ver com contabilidade. Após as aulas corri aos dicionários, que não me ajudaram. Tampouco me ajudaram os índices dos livros de leitura obrigatória. No dia seguinte, o debate continuou e, apesar do meu esforço, não logrei captar o significado da palavra, mas consegui entender que se discutia um conceito-chave no estudo de administração e na prática de serviço público. De volta ao Brasil com a minha charada, perguntei a muitas pessoas que talvez pudessem traduzir a palavra. Aqueles que tinham participado de programas de doutorado, nos EUA, confessaram que não sabiam como traduzi-la. Tentei, fora da área de administração pública, pessoas competentes em inglês, muitos perguntavam: “Accountab...Quê?” Desisti da idéia de tradução e me concentrei no significado. Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário.

A busca passou a orientar-se por outros questionamentos: quais as conseqüências dessa ausência do conceito para a realidade da administração pública brasileira? De que forma as relações entre burocracia e público são diferentes no Brasil e nos EUA? Qual a relação entre essas diferenças e a ausência da *accountability*? Estive ligada nessas questões por mais de 12 anos, tendo registrado algumas observações e comparações entre a experiência no meu país e aquela vivida na cultura política americana. As primeiras observações diziam respeito ao próprio relacionamento entre a administração pública e seu público, à própria noção de *público*. Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos.

Algumas perguntas orientaram a minha pesquisa das causas desses fenômenos: por que as pessoas são tão complacentes? Por que não têm consciência de seus direitos como contribuintes? Que explica o distanciamento do órgão público das necessidades de sua clientela? Por que os servidores públicos se consideram empregados de seus chefes e não dos cidadãos? Por que os brasileiros se comportam como tutelados e não como senhores, em seus contatos com as repartições públi-

¹ De 1983 a 1988 a autora manteve estreito contato com o Instituto Nacional de Administração de Portugal, dirigindo um seminário no programa anual destinado a executivos da administração pública. Ao que parece, ainda está faltando a palavra também na mãe pátria.

cas? Quais as possibilidades de aumentar a proteção do cidadão contra o mau-tratamento que a burocracia pública lhe dispensa?

Enquanto buscava as respostas, organizei algumas idéias, verifiquei alguns relacionamentos dos quais, por feliz acaso, eu tinha suspeitado: primeiro entre linguagem e cultura,² e depois entre desenvolvimento político e preocupação com a *accountability*. Embora não-definitivas nem acabadas, são essas idéias que compõem o texto a seguir.

2. Estrutura do texto

A estrutura do texto teve em vista facilitar a consecução de seus objetivos: a) repartir o processo de aprendizagem com os meus leitores; b) chamar sua atenção para as dimensões contextuais da administração pública.

A seção 3 tem um tom essencialmente normativo e remonta às razões por que o Estado deveria ser responsável perante os cidadãos. Na seção 4, os leitores são levados dos suportes éticos da democracia até a discussão das condições prévias essenciais para os controles externos à burocracia.

Na tentativa de compreender por que as coisas não eram como deveriam ser, o vínculo suspeitado entre linguagem e cultura demonstrou ser indício seguro. A cultura política do Brasil e o nível de desenvolvimento político constituíram a chave capaz de explicar a diferença.

A abordagem comparativa está presente nas seções 4 e 5. Enquanto a 4 dá ênfase às possibilidades oriundas do contexto, a seção 5 mostra as limitações contextuais que explicam a ausência de *accountability*. O país é comparado com outros politicamente desenvolvidos na medida em que seus aspectos culturais e políticos são destacados para servir de contraste entre suas possibilidades e nossos limites contextuais. Tenho certeza de que o passo mais importante no processo de aprendizagem é aquele tratado na seção 5.

A seção 6 é essencialmente descritiva. Os aspectos estruturais e a dinâmica da administração pública brasileira emergem como uma consequência natural dos fatores contextuais salientados na seção precedente. Os mecanismos de controle não são descritos exaustivamente; apenas suas características gerais são indicadas.

A seção 7 é, sobretudo, um exercício de projeção das possibilidades do estímulo à *accountability* em administração pública. Certos germes de desenvolvimento político já identificados trazem a esperança de que, num futuro não muito distante, a *accountability* venha a surgir como uma preocupação, a ganhar significado e, conseqüentemente, ingressar no nosso vocabulário e fazer parte da prática da administração pública.

3. Em busca do significado de *accountability*

A jornada começou da suspeita de um elo entre *accountability* e a necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática. Enquanto tema importante, o conceito devia estar relacionado com a questão dos direitos do cidadão. Dessa

² Para Alberto Escobar (*Língua, cultura e desenvolvimento*, In: *Língua, cultura e desenvolvimento*, Montserrat, Ruth & Gryner, Helena ed. Rio de Janeiro/Brasília, Editora Brasília, 1974) a linguagem humana e a sociedade seguem em paralelo. Se a linguagem – e o vocabulário – é um sistema de códigos para transmissão de símbolos e idéias, uma palavra que falta indica a ausência de um aspecto da realidade, da maneira como uma sociedade o percebe. Para ele, o desafio da lingüística é o da identificação das relações entre linguagem e cultura.

suspeita extraf a pista na direção da teoria normativa, passando ao estudo de autores que discutiam os deveres da administração pública e do governo.

A Frederick Mosher crédito as primeiras luzes na busca da compreensão. Ele apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a – mas não necessariamente incompatível com – responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho”. E esse autor continua: “Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades”.³

Da explicação de Mosher veio-me a idéia do caráter de obrigação embutida no conceito de *accountability*. Se esta não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida “de fora para dentro”; deverá ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável.⁴

A questão seguinte era saber quem – fora do detentor da função pública – deveria ser reconhecido como capaz de compelir ao exercício da *accountability*; quem teria o poder de declarar alguém responsável: um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal? Essa questão parecia envolver assuntos como representação, legitimidade do poder, o que me levou à teoria democrática: de que emana o poder delegado ao Estado? Que valores guiam o governo democrático?

Daf decorreu que a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.

A inevitável necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública.

Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar este último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos.⁵ A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo *pele povo*, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.

Sob a falaciosa premissa de que administração e política são processos distintos, a prática da *accountability* por parte da burocracia oficial seria uma questão

³ Mosher, F. *Democracy and the public service*. New York, Oxford University, 1968. p.7.

⁴ A idéia de um controle externo como proteção contra a tirania é marca registrada das teorias democráticas desde a democracia madisoniana. Madison não confiava na responsabilidade subjetiva, nem numa identificação de simpatia como meios de inibição da tirania. Sobre a questão da tirania e dos meios de reagir a ela, ver: Dahl, Robert, *A preface to democratic theory*. Chicago, University of Chicago, 1973.

⁵ Este conceito de representatividade ativa é igualmente tomado emprestado a Mosher, quando distingue entre representatividade ativa (a dos ocupantes de cargos efetivos) e representatividade passiva (a dos funcionários públicos de carreira). Enquanto os representantes ativos têm uma representação por prazo certo, ao fim do qual são confirmados ou removidos pela vontade do povo manifestada nas eleições, a sanção definitiva da remoção do cargo raramente ocorre no caso dos servidores de carreira. (Mosher, F. op. cit. p. 11-2.)

de desenvolver mecanismos burocráticos de controle. Ao reconhecermos que as burocracias têm de fato um papel ativo na formulação da política, entendemos que estávamos contando com um arcabouço defeituoso para o problema da *accountability*. Embora necessários, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva a sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A questão da representatividade dos servidores públicos foi trazida para o primeiro plano.

Relegada a seus próprios controles monocráticos, a organização burocrática do governo tem-se mostrado incapaz de contrabalançar abusos potenciais como corrupção, conduta aética e uso arbitrário do poder. O modelo monocrático de autoridade (toda a autoridade concentrada no topo) somente leva a uma *accountability* ascendente (*upward accountability*).

Esse tipo de *accountability* é demasiadamente limitado, pois pode servir aos interesses da minoria detentora do poder ou, quando muito, aos interesses dos burocratas. Estes são responsáveis perante seus superiores hierárquicos, dos quais certamente dependem para fazer avançar seus interesses pessoais, incluindo o progresso na carreira. A *accountability* ascendente não basta; não há garantia de que o mais eficiente, mais honesto e mais obediente dos servidores públicos tenha a visão nítida e adequada do público a que deve servir.

Os melhores mecanismos de controle burocrático – incluindo sistemas de recompensas e punições; as práticas de avaliação do desempenho; a estrita definição de autoridade e de responsabilidades – estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais: eficiência, honestidade, observância das regras. Serão estes mecanismos suficientes para defender os direitos dos abusos de poder? Serão necessariamente eficazes na promoção da justiça social e política? Garantirão que o governo trabalhe para o povo?

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos. Outra questão relevante é se o Executivo pode, isentamente, avaliar o desempenho de sua própria burocracia. O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada.

4. Expansão das fronteiras do controle: as possibilidades relacionadas ao contexto

O controle democrático, portanto, não pode ser eficaz se limitado à estrutura do Executivo. Quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer necessariamente a expansão dos limites da arena em que se exerce o con-

trole. O problema do controle assume, de fato, uma dimensão de legitimidade. Quem controla o controlador? Pode essa tarefa ficar nas mãos do Estado? Em termos ideais, tal controle constituiria prerrogativa essencial dos cidadãos: não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada. Isso porque, a despeito de sua legitimidade, as reivindicações individuais não dispõem da força necessária para conter o abuso do poder por parte do governo. O ponto a enfatizar, mais uma vez, é que um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas.

Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor.

Assim, o alto grau de preocupação com *accountability* na democracia americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político dos dois países.

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrar do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.

O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público.

À medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a *accountability*.

O modelo de democracia liberal e participativa praticado nos EUA favorece a *accountability* porque define o papel do cidadão (desde muito cedo) como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes no Executivo e representantes no Legislativo.

Nos EUA – tal como em muitas sociedades amadurecidas – existem numerosas organizações, através das quais a opinião dos cidadãos faz-se ouvir e por cujo intermédio os descontentamentos são processados: associações de pais e professores, associações de consumidores, comitês de vizinhança, associações profissionais, sindicatos, comunidades eclesiais, etc. Tais associações servem também de foro onde as necessidades do cidadão são discutidas, consolidadas, traduzidas em de-

mandas e canalizadas para os órgãos públicos. Em muitos casos, os problemas são apresentados e soluções alternativas são af desenvolvidas e avaliadas. Essas organizações operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradoras dos servidores públicos – e também dos legisladores – de obrigações para com o público. Esse resultado decorre não só da textura institucional da sociedade americana, como ainda de uma cultura em que a autoconfiança é um traço muito forte, refletido na postura do cidadão diante do Estado, na disposição para exigir os próprios direitos, ao invés de pedi-los como favores.

A autoconfiança, como um valor em si, é transferida para as organizações comunitárias. Uma vez criadas, tais organizações são financiadas por contribuições regulares pagas pelos associados e por recursos levantados na comunidade, mas nunca subvencionadas por qualquer tipo de auxílio governamental.

Um outro fator que favorece a legitimidade das organizações associativas é a significativa participação de seus membros. Tomar parte nos foros que tratam de interesses que lhe dizem respeito individualmente é natural na cultura americana, é parte da sua rotina de vida, praticada desde os primeiros anos na escola.

Assim, é “natural” que a burocracia oficial, nos EUA, se preocupe com a *accountability* perante o público. E é também “natural” que um curso de introdução à administração pública inclua a *accountability* como tema obrigatório de discussão em suas aulas. Além do que é “natural” que as condições básicas sociais, culturais e políticas da *accountability* sejam tidas como normais por muitos estudiosos e profissionais da administração pública nos EUA.

Com vistas a salientar as diferenças entre um país com alto nível de democracia política e um outro onde ainda não existem as pré-condições básicas, a seção seguinte começa com uma visão global das dimensões políticas do contexto da administração pública brasileira.

5. Aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira: os limites do contexto

Enquanto nas democracias mais amadurecidas a textura política é caracterizada por uma bem-sedimentada rede de associações, nos países menos desenvolvidos tais estruturas denotam um alto grau de pobreza política. As poucas instituições existentes parecem não ter compromisso com sua própria continuidade. Falta-lhes, além disso, legitimidade, em razão da fragilidade de suas bases, agravada pela falta de aptidão para a auto-sustentação. Frequentemente, vão buscar apoio financeiro no próprio governo.

Em semelhantes contextos, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas. A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado.⁶ Aceita-se como natural que alguns “direitos” constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo, educação básica gratuita para todos, salário mínimo para os trabalhadores). A desigualdade é também considerada uma fatalidade e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela. Pior que isso, a luta pelos próprios direitos pode até ser encarada, na cultura brasileira, como algo indelicado.

A um super-Estado corresponde, então, uma subcidadania. Governo autoritário e cidadãos subservientes mutuamente se explicam e têm uma relação de apoio

⁶ Para Pedro Demo (*Pobreza política*. São Paulo, Cortez, 1988), em quem me apoiiei para escrever esta seção, mais do que um traço cultural isto é uma imposição da história.

recíproco. O super-Estado escapa facilmente ao controle da sociedade e o cidadão vê aumentado seu sentimento de impotência.

Na cultura política não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo. Em lugar de participar de organização para agregação de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado, as pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não-organizados. Muitas são as “associações” nascidas da iniciativa oficial, para prevenir uma verdadeira participação.⁷ Tampouco a participação tem constituído tradição; o sentimento de impotência e de desesperança diante da dominação do Estado empresta à participação o caráter de custo vão – e não de um direito civil.

Nossa fé democrática é débil e a submissão do cidadão é um traço cultural que contribui para enfraquecê-la. O povo brasileiro mostra vocação maior para ser ajudado do que para exibir autoconfiança. Como consequência, abre os braços ao paternalismo, uma forma disfarçada de autoritarismo.

Na história da democracia brasileira, tem havido períodos alternados de autoritarismo e de populismo. Cada um, por sua vez, explica a distância entre o governo e a sociedade civil, já que ambos dispensam as instituições.⁸ Enquanto o governo ditatorial, apoiado pela tecnocracia, toma a si a tarefa de definir bem-estar social, o governo populista tenta estabelecer uma relação direta entre a liderança personalista e os segmentos populares não-organizados. Ambos mantêm a participação popular em níveis mínimos. O autoritarismo apoiado pela tecnocracia acredita que a participação popular é prejudicial à obtenção de um rápido crescimento econômico. No modelo tecnocrático de crescimento econômico, a distribuição de rendas e riqueza vai sendo protelada até o país atingir determinado nível de acumulação. Contudo, antes que esse nível seja atingido, as desigualdades acumulam-se em tal proporção que a tendência é a massa insatisfeita explodir.

Pastore⁹ identifica nesse padrão duas alternativas: a) de reação – ou reforçar-se o grau de autoritarismo, mantendo-se a insatisfação sufocada através de mecanismo de repressão; b) ou ocorre uma volta ao populismo. Em sua opinião, a abordagem populista decorre de um grande desejo de participação e expressão, manifestado de maneira um tanto difusa, dada a ausência de organizações processadoras de demanda. A tendência da economia tem sido a de reduzir investimentos, especialmente os investimentos estrangeiros e, em consequência, cai a taxa de crescimento. À medida que decresce o crescimento econômico e que a manifestação popular é permitida, intensificam-se a um só tempo a inquietação social e a polarização da sociedade. Essa implosão costuma ser evitada – ou pela ação de líderes autoritários, ou pela intervenção militar – o que reconduz ao esquema tecnocrático.

No Brasil, a democracia populista (1945-64) seguiu-se à ditadura do Estado Novo (1930-45) e precedeu a ditadura militar (1964-85). A partir de março de 1986, juntamente com a Nova República, houve a inauguração de uma nova fase

⁷ Convém lembrar que os sindicatos foram criados pelo Estado, que nomeava suas “lideranças” (os chamados pelegos). Esta prática favorecia a má qualidade política e, por si mesma, atrasava o aperfeiçoamento da democracia. Atribuiu-se às “organizações trabalhistas” uma missão recreativa e assistencial, mantendo o mais entorpecida possível a dimensão reivindicatória e de proteção de direitos.

⁸ Para M. Chauf (*Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*, 2. ed. São Paulo, Moderna, 1981, p. 61), o populismo em suas duas manifestações (de paternalismo ou da defesa da justiça) envolve manipulação e autoritarismo inconsciente. Enquanto o populacho for mantido passivo, imaturo e não-organizado, o esclarecimento vanguardista do líder populista está justificado. Esse tipo de liderança é legitimado pelo baixo nível de educação e de capacidade de organização das massas.

⁹ Pastore, J. A crise econômica e os dilemas de Sarney. In: *Folha de S. Paulo*, 24 de mar. 1987.

populista, que já dá sinais de crise política e econômica. O presidente tenta colocar-se como o benfeitor da nação, acima dos interesses de sindicatos, grupos comunitários e partidos políticos.¹⁰

A fraqueza do tecido institucional tem determinado a ausência de controles do público sobre o Estado. Em consequência disso, o desrespeito pelos contribuintes, pelos eleitores e pelo cidadão em geral torna-se um aspecto natural das relações entre governo e sociedade. Numerosas violações da moralidade política e administrativa, envolvendo funcionários públicos – tanto de carreira como detentores de cargos políticos – e também congressistas, constituem acontecimentos corriqueiros. Além disso, esses abusos contra a cidadania tendem a ser estimulados, já que a maioria deles raramente é revelada, geralmente passa sem investigação e nunca é punida. O Estado não tem obrigações perante a sociedade.

Se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o “modelo” democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal. Na sociedade brasileira contemporânea testemunhamos um sério desrespeito pelos cidadãos, em numerosos aspectos da vida civil. O cidadão brasileiro não tem sido apenas desrespeitado como contribuinte, eleitor e cliente de um órgão público: é também um consumidor impotente ante qualquer organização privada fornecedora de bens e serviços. Não é respeitado nem mesmo como pedestre nas ruas.¹¹

Para Camargo¹², vivemos uma crise de credibilidade.¹³ A nação não pode confiar em suas instituições e a crise econômica não é senão o outro lado de uma severa crise política. A saída está na recuperação de valores fundamentais, tais como a cidadania, a liberdade e a justiça social. Nas raízes da crise, aquele autor identifica o isolamento em que cidadãos e legisladores foram mantidos por duas décadas de ditadura. Por um longo período os brasileiros deixaram de tomar parte nas decisões que lhes afetaram a vida e que ainda podem continuar afetando-lhes o futuro. Tal situação não se modificará a menos que os movimentos sociais comecem a conquistar lugar importante na arena política. O modelo tecnocrático de formulação e implementação de políticas, na medida em que se protege do controle político, promove os interesses das minorias, mantendo as maiorias perplexas fora do processo político. Camargo aponta ainda a falta de informação – ou a má informação deliberada – como a melhor explicação para a alienação política.

Vimos que a indignação individual, não importa quão disseminada, não tem a força necessária para o exercício de efetivo controle dos abusos e dos usos perniciosos do poder pelo Estado. A impotência política deriva da falta de organização

¹⁰ Declaração do cientista político Roberto Unger a *Visão* (25 jan. 1986).

¹¹ O país atravessa uma crise institucional e ética como nunca antes experimentou. Vive uma crise de anomia: não apenas a ausência de normas, mas a inobservância de qualquer tipo de norma, sem punição. Nada funciona: a Constituição, os Partidos Políticos, os três ramos do governo (frios e contrapesos), o sistema federalista, a Justiça, a polícia e assim sucessivamente. Aqueles que detêm muito poder – as classes economicamente elevadas – ocupam posição privilegiada para proteção de seus direitos, à custa dos que não têm poder e, especialmente, daqueles que nada possuem. Um pedestre brasileiro não está seguro quando atravessa uma rua com o sinal vermelho para os carros. Um passageiro brasileiro pode fazer sinal numa parada de ônibus e não ser atendido pelo motorista. Nem tem certeza de que poderá desembarcar do ônibus, no ponto solicitado. A única certeza que tem é a de que não vale a pena reclamar.

¹² Camargo, Affonso. Um desafio ao PMDB. In: *Folha de S. Paulo*, 24 mar. 1987.

¹³ A falta de credibilidade das organizações formais – Governo, Justiça, órgãos legislativos e assemelhados – explica a confiança do povo, especialmente das classes mais baixas, em instituições marginais e em homens já condenados pela Justiça. Os moradores de favelas são “protegidos” por chefes que demonstram maior sensibilidade por seus interesses do que a demonstrada pelos burocratas, que proporcionam os serviços que a burocracia foi incapaz de proporcionar, sem cobrar por eles. A minguada confiança no sistema formal, em sua eficácia, em suas regras e critérios aumenta a distância entre o Estado e as classes inferiores (a maioria sem poder) que tem sido mantida “fora” da democracia.

da sociedade civil combinada à falta de transparência nas organizações burocráticas do governo.

A fraqueza da imprensa como instituição também é parte da explicação. Tem-lhe faltado organização e autonomia para poder agir e reagir como instituição. Fragmentada, e subserviente a interesses e conveniências particulares, a imprensa não tem desempenhado o papel de vigilante, que geralmente lhe cabe nas sociedades politicamente avançadas.

A debilidade das instituições políticas, acoplada ao baixo nível de organização da sociedade civil, explica também a má qualidade do processo de partilha de informações entre governo e sociedade.¹⁴ Se, por um lado, a omissão ou distorção da comunicação entre governo e sociedade reforça indigência política, porque compromete a possibilidade de controlar a burocracia, por outro lado essa mesma fraqueza prejudica a credibilidade governamental.

A falta de credibilidade atinge também o Congresso, visto como a casa dos privilégios. Os “representantes” parecem só preocupados com seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos. As promessas de campanha não são honradas nem reclamadas. Muitos eleitores não cobram de seus candidatos programas que alterem a hegemonia de grupos tradicionalmente favorecidos. Em vez disso, trocam-se votos por dinheiro e por empregos nos órgãos de administração pública, esvaziando o sentido da representação política.¹⁵

O funcionamento dos Partidos Políticos observa um padrão casuístico com elevada vulnerabilidade em face da orientação particularista. A visão deteriorada que o povo tem do sistema político – visto como venal e corrupto – aumenta o sentimento de impotência e reduz o nível da demanda popular sobre o sistema.¹⁶

Nesse cenário de fragmentação cívica e ética das instituições da sociedade, o cidadão, individualmente, sabe que não pode esperar muito da administração pública e nem pode contar tampouco com os Poderes Legislativo e Judiciário, este último muito dependente do Executivo, até mesmo quanto a recursos financeiros.

O fato de que a burocracia só esteja sujeita a seus próprios controles a torna insensível ao público e surda em relação às necessidades e aos direitos do povo. Na realidade, a supremacia dos controles burocráticos tende a aumentar o autoritarismo no relacionamento entre Estado e sociedade.

Desta descrição bastante superficial do contexto cultural e político, o leitor pode deduzir até que ponto a democracia vivida no país se distancia do ideal de um governo pelo povo, para o povo e com o povo.

6. Administração pública brasileira

6.1 O padrão tutor-tutelados

O padrão predominante de relacionamento entre o Estado e a sociedade, entre o

¹⁴ Sobre sigilo na burocracia, Max Weber acentuou que “a burocracia naturalmente recebe bem um parlamento mal-informado e, conseqüentemente, sem poder – pelo menos na medida em que a ignorância concorda, de alguma forma, com os interesses da burocracia (...)” *Apud* Henry, N. *Public administration and public affairs. Economics and Society*, New Jersey, Prentice-Hall, 1975.

¹⁵ Somente 50% dos eleitores alistados compareceram à votação em novembro de 1986, quando a Assembleia Constituinte foi eleita.

¹⁶ Não é realista esperar-se que o cidadão comum tenha credibilidade num sistema de privilégios. Um pequeno e significativo exemplo era a situação desigual dos contribuintes do imposto de renda antes da Constituição de 1988. Uma comparação entre os impostos recolhidos por um cidadão comum e por cidadãos privilegiados mostrava que, para uma renda idêntica, o cidadão comum pagava 115,35% mais imposto do que um membro da Corte Suprema; 985,85% mais do que um general de quatro estrelas do Exército; 7.684,3% mais do que um congressista! Dados extraídos de “Os poucos que pagam”. In: *Jornal do Brasil*, 15 mar. 1987.

governo e o conjunto dos cidadãos, entre a burocracia oficial e sua clientela indica o nível de desenvolvimento político do país.

Demo¹⁷ faz um paralelo entre desenvolvimento econômico e político da seguinte forma: o desenvolvimento econômico, expresso em dados quantitativos, tem conotação essencialmente material e relaciona-se com o *ter*; o desenvolvimento político traduz-se em aspectos qualitativos não-materiais da vida civil e relaciona-se com o *ser*. Aquele autor defende que a pobreza política e econômica reciprocamente se explicam e se reforçam.

Não é por acaso que o segmento economicamente privilegiado tende a ter maior representação na arena do poder, enquanto os não-privilegiados mal conseguem atingir um grau mínimo de representação nos diversos níveis do processo decisório governamental. Nas sociedades politicamente pobres, os baixos níveis de associativismo, participação e representação favorecem a prepotência do Estado sobre a sociedade a que o mesmo deveria servir. Assim sendo, o Estado transforma-se em tutor e a população em seus tutelados.

De acordo com Castor e França¹⁸, o fortalecimento do governo central foi uma estratégia internacional de consolidação dos Estados nacionais. Não obstante, no caso brasileiro a debilidade das instituições permitiu, definitivamente, a acentuada supremacia do Executivo federal sobre os outros níveis (estadual e municipal), bem como sobre os outros Poderes do governo (Legislativo e Judiciário). Sob o regime autoritário que vigorou no país de 1964 a 1985, a Constituição, a legislação e as normas fiscais e financeiras impostas deixaram os governos estaduais e municipais sem autonomia nem poder político.¹⁹ Ao mesmo tempo, os freios e contrapesos inerentes à vida democrática foram igualmente aniquilados. O Legislativo desempenhou um papel subalterno em relação ao Executivo, com seu poder. O Judiciário, como já mencionamos, tornou-se dependente do Executivo até mesmo para obtenção de recursos orçamentários. Um Poder Executivo forte e sem freios desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas: atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos; arrecada descontroladamente recursos desses cidadãos; considera-se independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, transparência.

Sendo assim, o padrão autoritário e centralista de governo materializa-se através de três aspectos principais da sociedade brasileira:

- centralização política: domínio do governo federal sobre os outros níveis de governo;
- centralização administrativa: concentração do poder decisório na cúpula da burocracia federal;
- inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública.

Segundo Mauro Guimarães²⁰, a vida civil das pessoas pertence ao Estado, mas a vida do Estado não é pública, porque não é dada ao conhecimento dos cidadãos.

¹⁷ Demo, P. op. cit.

¹⁸ Castor, B. O. França, C. Administração Pública no Brasil – exaustão e revigoramento do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 20 (3): 3-26, jul./set. 1986.

¹⁹ Apesar das intenções manifestadas nos discursos, a chamada Nova República não promoveu ações concretas para fomentar o federalismo. Ao contrário, mostrou a relutância do Governo Federal em partilhar receitas e poderes com os outros níveis de governo. No sistema fiscal em vigor, quando este trabalho foi escrito (1987), de cada 100 cruzados arrecadados de imposto na cidade de São Paulo, 63 iam para o Governo Federal; 30 para o estadual e apenas 6 cruzados e 30 centavos para o município. Esse padrão de “federalismo” fiscal agrava o domínio do Governo Federal, ao mesmo tempo em que atrasa o desenvolvimento político.

²⁰ Guimarães, Mauro. A causa das coisas. In: *Jornal do Brasil*, 10 jun. 1987.

Em outras palavras, aquilo que é público em uma sociedade democrática transforma-se em segredo de Estado em uma sociedade totalitária.

Em decorrência, a corrupção é endêmica, geralmente não-controlada e raramente punida. Na realidade, a tradição de impunidade anula de saída e desmoraliza qualquer tentativa de controle – interno ou externo – da burocracia.

Outro traço marcante do país, com impacto na administração pública e na vida dos cidadãos, é a abundância de leis e regulamentos aprovados, porém nunca obedecidos (nem destinados a ser obedecidos).

6.2 Centralismo: uma tradição de arrogância política

No contexto que estamos comentando, centralismo e autoritarismo fizeram um casamento de conveniência e o formalismo tem sido o guardião desse vantajoso arranjo.²¹

A Constituição em vigor até 1987, ao mesmo tempo em que proporcionava uma fachada de federalismo, não garantia aos governos estaduais e municipais nem recursos nem autonomia fiscal para atender às necessidades básicas de suas clientelas. À burocracia federal – enorme e fortemente centralizada em seus processos decisórios – faltava a flexibilidade necessária para lidar com a diversidade das populações espalhadas por um país continental, com diferentes realidades culturais, econômicas e sócio-políticas.²²

Em razão da superioridade que supõe ter sobre os cidadãos e sobre as outras esferas de governo, a burocracia federal concede a si própria o direito de tomar decisões em nome das clientelas-alvo de seus programas. Isto tem sido verdadeiro tanto nos regimes autoritários quanto nos regimes populistas. Nos governos autoritários, a sabedoria popular tem sido subestimada pela arrogância perceptiva dos tecnocratas, que se dão o direito de identificar as necessidades, de atribuir prioridades nacionais, de desenvolver alternativas e de fazer escolhas políticas, em perfeito isolamento em relação às clientelas. Os programas de assistência à pobreza, por exemplo, são identificados por técnicos com referencial de classe média, sem qualquer insumo dos pobres.

Os tecnocratas acreditam firmemente que não erram; se erram, nunca ficam sabendo, porque se protegem da avaliação de estranhos. Os mecanismos de controle internos à burocracia não consideram o resultado ou impacto dos programas. Em que pese a suspeita de baixo nível de eficiência e eficácia – para nem mencionarmos efetividade – a ação do governo tende a ocorrer sem qualquer controle. Tal tendência persistirá enquanto não ocorrer a mobilização política.²³

A opinião do público-alvo, assim como sua participação no processo, é vista como inútil ou ameaçadora da eficiência. Assim, a burocracia pública no Brasil opera sob um nível mínimo de pressão das clientelas, concebidas como objetos do governo e subordinadas às organizações públicas. Muito poucos são os que têm

²¹ A palavra “formalismo” é tomada por empréstimo de: Riggs, Fred, *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*. Boston, Houghton Mifflin, 1964, que a inventou para significar o grau de discrepância entre as prescrições da legislação e normas reguladoras e as práticas reais, observadas no dia-a-dia das “sociedades prismáticas”.

²² De acordo com Castor & França (op. cit.), a administração pública brasileira tem sido fortemente fascinada pela uniformidade, o que levou ao desenvolvimento de enormes “sistemas” nacionais, insensíveis às necessidades das comunidades locais. Apesar dos baixos níveis de eficiência e adequação desses sistemas, eles serviram com perfeição às decisões centralistas e à dominação política.

²³ Procura-se manter os cidadãos alienados via promoção de eventos não-políticos. Os campeonatos mundiais de futebol têm desempenhado lindamente essa função desmobilizadora.

seus interesses representados nos órgãos do governo (os economicamente mais fortes). De modo geral, os grupos sem poder (as classes média e baixa) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma organização pública.

Porque as clientelas são vistas como tuteladas, os serviços públicos são prestados como se fossem caridade pública. Em muitos casos, os próprios clientes encaram esses serviços como dádivas e se sentem na obrigação de retribuí-los.²⁴

A partilha de informações com os cidadãos não constitui tradição em qualquer governo autoritário e centralizado apoiado pela tecnocracia. Na verdade, os governos totalitários dependem da desinformação das clientelas. A opinião pública é manipulada para atender aos interesses do governo; os dinheiros públicos são gastos secretamente em aventuras do Estado gigante. Imune a controles externos, a burocracia pública é corrupta e ineficiente, enquanto os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias.

6.3 Uma burocracia livre de *accountability*

As dimensões políticas e culturais do contexto de administração pública, focalizadas nas seções precedentes, explicam os traços principais da administração pública brasileira. Existe, na realidade, uma correspondência entre os traços contextuais e as características marcantes da burocracia.²⁵

Da parte do contexto, merecem destaque:

- a debilidade das instituições;
- o baixo nível de organização da sociedade civil;
- o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo;
- o baixo nível de participação: o povo como objeto da política pública.

Da parte da burocracia, os traços mais significativos são:

- imunidade a controles externos;
- falta de transparência;
- baixo nível de preocupação com o desempenho;
- marcada orientação para meios e procedimentos;
- tendência exagerada para regras e normas e desrespeito pelo seu cumprimento (formalismo).

Durante os últimos 60 anos, a administração pública brasileira passou por algumas reformas administrativas. De fato, tem sido um clichê em todos os programas de governo. Para os governos totalitários, em particular, a reforma da burocracia tem um apelo especial. Comum a todas as iniciativas tem sido a comprovação da inutilidade dessas reformas, em termos de aperfeiçoamento do desempenho burocrático.

São três os aspectos comuns da experiência histórica da reforma administrativa, todos relacionados aos traços contextuais e estruturais salientados anteriormente nesta seção.

O primeiro aspecto diz respeito à iniciativa dos esforços reformistas. As reformas têm sido iniciadas no seio do Estado e não como uma resposta às “demandas” dos cidadãos. Na verdade, a burocracia brasileira tem operado sob um nível muito baixo de pressão por parte de sua clientela. De um lado, porque as expectativas

²⁴ “Agrados” e presentes são considerados cabíveis depois do ato. Somente se apresentados antes do “favor” são considerados um suborno.

²⁵ O leitor não deverá esperar uma rigorosa correspondência entre os aspectos contextuais e os burocráticos, mas uma correspondência entre os dois conjuntos de aspectos.

são muito reduzidas. De outro, o nível de mobilização política é tão baixo que não confere à cidadania poder de barganha ou de sanção, em relação às organizações públicas.

O segundo aspecto prende-se à eficiência como o valor único a orientar as reformas administrativas. Estas têm mostrado forte preocupação com os meios e procedimentos administrativos e absoluto desinteresse pelos resultados finais da ação administrativa. Conseqüentemente, os esforços de reforma têm consistido no transplante, para órgãos públicos, de métodos desenvolvidos no setor privado para aumentar a eficiência. Os controles de cima para baixo são cada vez mais reforçados, enquanto o controle pelos cidadãos continua totalmente negligenciado. Como já vimos na seção precedente, a busca da eficiência leva à resistência da organização a padrões participativos de administração.

Em terceiro lugar, e não surpreendentemente, os projetos de reforma administrativa têm fortalecido o centralismo. Menos surpreendentemente, após os períodos de ditadura, esses projetos têm sido constantemente abandonados.

A subseção seguinte examina dois aspectos da administração pública brasileira da maior importância para o tema em foco: a força de trabalho e controles da burocracia.

6.3.1 A força de trabalho no setor governamental

O perfil do serviço público brasileiro reflete o contexto da administração pública em suas dimensões culturais, políticas e sócio-econômicas.

Nas últimas décadas, o serviço civil tem funcionado como válvula de escape da inquietação social, como mecanismo de redução das tensões que resultam do desemprego. O emprego público representa a oportunidade de trabalho para 10% do contingente de mão-de-obra. Cardoso²⁶ estima que quatro milhões de brasileiros ocupam cargos no setor público,²⁷ metade desse total empregada pelos governos estaduais e municipais.

Nos níveis municipal e estadual, a troca de votos pelos cargos públicos tem sido prática corrente, independentemente da existência de vagas. Após duas eleições para governadores, as burocracias estaduais e municipais tinham tal excesso de pessoal que a maior parte de seus orçamentos estava comprometida com salários.²⁸

O serviço público é uma “profissão” altamente valorizada, não pelas compensações materiais e oportunidades de carreira, mas pela estabilidade e pensões de aposentadoria que proporciona, independentemente da qualidade do desempenho.

²⁶ Cardoso, R. Continua a indefinição. *Administração Profissional*, São Paulo, CRA, 7 (72): 2, jun. 1987.

²⁷ Os empregos no setor público são regidos por diferentes regimes legais: o contrato tradicional, nos termos do estatuto do serviço público; o contrato de trabalho do modelo privado, regulado pela legislação trabalhista em geral; o contrato por tempo limitado, destinado a vigorar por determinado período. O estatuto do serviço público tem aplicação a um número limitado de indivíduos, já que relaciona os cargos às vagas legalmente criadas. A presença cada vez maior do governo e de sua burocracia e o desejo de livrar tanto administradores quanto políticos das limitações estatutárias levou à adoção dos contratos de trabalho regulamentados por normas de caráter privado. Antes limitados às empresas públicas e a outros órgãos “autônomos”, tais contratos agora coexistem com os contratos estatutários em órgãos componentes da chamada “administração direta”.

²⁸ Excluindo-se os servidores federais e os municipais, a taxa média estadual é agora de um funcionário público para 45 habitantes! A proporção varia de 1:21 (governo do Distrito Federal) a 1:72 (governo do estado do Pará). Fonte: *Jornal do Brasil*, abr. 1987.

O sistema do mérito, introduzido nos anos 30 pelo governo ditatorial,²⁹ pretendia responder à necessidade de maior eficiência, tanto mais se a eficiência pudesse justificar o regime ditatorial.

Embora os governos ainda hoje reverenciem o sistema do mérito, critérios particularistas dominam amplamente tanto a entrada em sistemas de carreira como a indicação para cargos de confiança. Além do recrutamento, o nepotismo e o clientelismo interferem também nas regras de promoção. O serviço civil é, portanto, altamente vulnerável à politicagem: uma recomendação de um político pode ser mais importante do que o mérito pessoal de um postulante ou ocupante de cargo público.³⁰

Em qualquer esfera de governo – mesmo federal – os empregos funcionam como moeda no jogo político. Políticos trocam apoio a projetos do Executivo por cargos de alto nível no serviço público, de preferência no setor “produtivo”, onde os salários são mais elevados e os controles mais frouxos.

O problema não é que o serviço público brasileiro não alcance os melhores recursos humanos, mas sim que não tenha capacidade de estimulá-los a que continuem sendo bons empregados. O sistema de incentivos generalizados faz as organizações públicas ao mesmo tempo incapazes de estimular os desempenhos mais adequados e impotentes para punir desempenhos abaixo do nível desejável. A ausência ou o mau uso de práticas de avaliação do desempenho impedem que a organização pública identifique diferentes níveis de qualidade do desempenho. Mesmo quando essa diferenciação é conseguida, às chefias não são dadas condições de retribuir atuação superior com recompensas materiais compatíveis. Isso para não mencionarmos os incentivos às avessas, que acabam estimulando condutas administrativas menos adequadas.

Acrescente-se ainda que, pelo fato de as clientelas não terem qualquer participação no processo de avaliação do desempenho de um serviço público, a deferência demonstrada por um empregado ante os superiores, mais do que a sintonia com as necessidades das clientelas e o bom atendimento do público, determina a recompensa recebida.

Ainda assim, não se pode afirmar que o serviço público não conte com empregados dedicados e competentes. É verdade que a administração tem atraído pessoas não-qualificadas e estimulado desempenhos menos que desejáveis. Também é verdade que tem atraído para os escalões mais altos pessoas que têm inclinação pelos privilégios que advêm do cargo, ou pelo poder que o cargo representa ou pela oportunidade de estar próximos aos líderes políticos. Todavia, apesar das impropriedades de práticas de administração de pessoal, ainda é possível encontrar em órgãos públicos profissionais com mentalidade de serviço público. Há muita gente que trabalha para o governo independentemente de vantagens materiais e se sente recompensado pela oportunidade da satisfação íntima tirada do desempenho

²⁹ Fortemente motivada por eficiência e “modernização”, foi aprovada uma legislação criando uma Comissão Federal de Serviço Público e, em cada ministério federal, uma Comissão de Eficiência (Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936). Foi aprovado o primeiro plano de classificação de cargos e instituído o sistema de mérito. As comissões foram sucedidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938. Sob forte orientação centralista, o Departamento lutou para levar a burocracia federal a níveis mais elevados de eficiência. O Departamento foi perdendo seus poderes após a queda da ditadura, em 1945, e as normas de administração de pessoal, embora não revogadas, foram gradualmente se enfraquecendo.

³⁰ O corpo diplomático é o ramo do serviço público civil que mais tem resistido à influência política. Lá o sistema de carreira tem sido mais respeitado do que em qualquer outro setor da administração. Alguns autores consideram o favorecimento político útil ao desenvolvimento das instituições políticas, tais como os corpos legislativos e o sistema partidário. Ver Reh fuss, J. *Public administration as political process*. New York, Charles Scribner's Sons, 1973, p. 189.

de atividades socialmente úteis. A questão que se coloca é a vulnerabilidade: por quanto tempo esses idealistas resistirão à experiência diária de um injusto sistema de compensações e à atração de outras oportunidades de emprego no setor privado? Por quanto tempo o respeito próprio dessas pessoas deixará de ser abalado, diante do progresso de colegas incompetentes?

6.3.2 O controle externo da burocracia

O controle externo da burocracia executiva, de acordo com a Constituição de 1967, é limitado às dimensões financeira e orçamentária. Esse controle compete ao Congresso, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU).³¹

Até 1987, o papel controlador do TCU abrange: a) o exame das contas do presidente da República; b) o controle das organizações públicas, relativamente à honestidade e legalidade da despesa pública e à observação dos limites orçamentários; c) a apreciação da legalidade das concessões dos benefícios da aposentadoria.³²

A área pública controlada inclui todos os órgãos da administração direta, assim como aqueles que se classificam como “órgãos de administração indireta”: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações geridas pelo Estado e as autarquias. Todas as pessoas responsáveis por valores e ativos públicos ficam sujeitas à auditoria do Tribunal.

Muito embora possam ocorrer inspeções *in loco*, o controle do TCU baseia-se, sobretudo, em inquéritos formais sobre o conteúdo de relatórios contábeis e documentação de auditoria. Uma vez que a distribuição de poderes entre os três ramos de governo favoreceu o Executivo e reduziu a força do Legislativo, o TCU teve suas funções profundamente prejudicadas.

Não há dúvida de que a eficácia de qualquer controle requer a autonomia do controlador diante do controlado. O TCU tem nove ministros, nomeados pelo presidente e aprovados pelo Senado Federal.³³ No que toca à extensão do mandato do TCU, a nomeação de seus membros constitui um ponto crítico, quando se considera a *accountability* da burocracia: o grau de liberdade (ou de coação) do Legislativo para aprovar a indicação dos membros do Tribunal tem variado também de acordo com o poder relativo do Legislativo *vis-à-vis* o Poder Executivo.³⁴ Na realidade, a ativação de mecanismos para anular o controle do Legislativo tem sido característica dos períodos de fortalecimento do Executivo.

Além da questão da autonomia, a própria natureza do controle constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*. No exercício de seu papel constitucional o Tribunal pode, no máximo, verificar a probidade formal dos ad-

³¹ Como instituição da República brasileira, o Tribunal de Contas da União (TCU) nasceu com a Constituição de 1891. As referências ao texto constitucional têm por base a Constituição outorgada pelo governo ditatorial em 1967 e emendada em 1969. Na tradição latina, o órgão controlador denomina-se “corte”, enquanto na anglo-saxônia são referidos como “controlador-geral”. De acordo com J.Mello (Os Tribunais de Contas e a Constituição. In: *Folha de S. Paulo*, 11 jun. 1987), os tribunais de contas, *lato sensu*, vêm funcionando desde a antiga civilização grega. Contudo, *stricto sensu*, as cortes só surgiram após a divisão do governo em três ramos distintos.

³² A Constituição, em processo de elaboração quando se escrevia este texto, antecipou a ampliação das áreas de controle pelo TCU.

³³ A nova Constituição reduziu para um terço o número de ministros escolhidos pelo presidente da República (art. 73). Os comentários que se seguem no texto são baseados no texto em vigor até outubro de 1987.

³⁴ Durante a ditadura do Estado Novo, foi formalmente eliminada a aprovação de qualquer órgão legislativo (Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945).

ministradores públicos no uso do dinheiro dos contribuintes.³⁵ Do controle exercido pelo TCU, pouco se pode concluir quanto a: a) eficiência com que uma organização empregou recursos públicos; b) eficácia no atingimento das metas; c) efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades das clientelas; d) justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios.

Assim, a fragilidade do controle que o Tribunal tem exercido sobre a burocracia vem somar-se à fragilidade da malha institucional da sociedade civil, contribuindo para que a burocracia oficial permaneça imune à *accountability*.

6.3.3 Controles internos

A Constituição prevê também controles internos dos órgãos públicos, no âmbito do Executivo. As medidas de controle interno têm em vista:

- facilitar a eficácia do controle externo exercido pelo TCU;
- garantir a regularidade da execução das receitas e despesas públicas;
- monitorar a implementação do orçamento e a consecução das metas;
- avaliar o desempenho gerencial;
- verificar a correção da parceria contratada com órgãos privados.

A burocracia executiva desenvolveu uma “estrutura de controle”, cujo órgão central é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Fazenda.³⁶ O sistema de controle interno dispõe de agências setoriais em todos os ministérios. Cada um desses órgãos setoriais desempenha funções de controle interno sobre as entidades públicas, incluindo as da administração indireta.

Na última década, com o sério agravamento da dívida pública, o Executivo federal tem-se visto sob fogo cruzado para controle de sua eficiência. No campo doméstico situam-se os poderosos interesses das grandes empresas. No campo externo ficam os bancos estrangeiros credores, que seguem a Bfblia do Fundo Monetário Internacional (FMI). A pressão no sentido da redução da despesa pública levou o governo a tomar medidas expressas para controle da eficiência e produtividade das empresas estatais, bem como para recuperação da saúde das finanças públicas. Constituíram objetivos principais: o controle da despesa (com a redução dos investimentos públicos) e as políticas de pessoal das organizações de administração indireta, especialmente na área de salários e benefícios. Além da rede da STN, outros órgãos, em diferentes ministérios, exercem de maneira descoordenada o controle de entidades públicas, havendo diversos exemplos de controles superpostos, que nada acrescentam à eficácia da fiscalização.³⁷

Entre as principais deficiências dos controles burocráticos no Brasil, três devem ser mencionadas. Primeiro, os controles são altamente formalistas e têm sido de ab-

³⁵ Quanto mais competente é o administrador nas artes da contabilidade, menos verdadeiros são seus demonstrativos contábeis. Além disso, pelo fato de que as sanções legais tendem a estimular (em vez de punir) os violadores, o poder de controlar a honestidade é ainda mais limitado. Mesmo quando alguém é apanhado pelo controle do Tribunal, a falta prova-se compensadora, pois as multas pecuniárias são inexpressivas e as sanções disciplinares em geral não são aplicadas.

³⁶ Depois de numerosas mudanças de denominação e atribuições, a agência central de controle interno do Ministério da Fazenda, desde 3 de setembro de 1986, é a STN. Nos termos de seu presente mandato legal, a STN exerce também a supervisão da administração salarial, incluindo servidores ativos e inativos, pensionista e, igualmente, o pagamento de serviços de consultoria e de especialistas contratados pelo governo.

³⁷ Entre outros órgãos federais competindo pelo controle da burocracia oficial estão: Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap); Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest); Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF); Comissão Interministerial de Remuneração e Proventos. Na área das empresas públicas, as corporações “produtivas” são controladas pela Sest, enquanto as não-produtivas estão sob o controle da SOF.

solta ineficiência, no que diz respeito à *accountability*. Segundo, mostram forte orientação no sentido dos meios e completo desinteresse pela consecução dos fins, resultados e conseqüências dos programas públicos. Terceiro, preocupam-se indevidamente com a uniformidade, ou seja, não consideram as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação.

No que se refere às empresas públicas produtivas, um decreto presidencial autorizou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest) a contratar auditores particulares para procederem ao exame da eficiência, produtividade e desempenho financeiro das empresas públicas.³⁸ A simplória premissa em que se apoiou o decreto é a de que os critérios da gerência privada são adequados para avaliação das organizações públicas. Ao que parece, dois aspectos deixaram de ser considerados: primeiro, que mesmo uma empresa pública “produtiva” atende a objetivos sociais, do que decorre não serem os critérios de eficiência econômica e de lucratividade plenamente adequados para a avaliação de empresas de propriedade do Estado. Há que se considerar outros critérios capazes de acompanhar o atingimento dos objetivos não-econômicos relacionados com políticas públicas. Segundo, a decisão não considerou a questão da legitimidade: podem auditores particulares, legitimamente, compensar ou substituir a ausência do controle político das organizações públicas?

Sant’Anna³⁹ critica severamente a prática da contratação de auditores privados para o exercício de funções de controle externo. Nega-lhes qualquer legitimidade política, porquanto não satisfazem qualquer critério de representatividade.

Werner Baer⁴⁰ advoga o controle aberto das empresas públicas por uma entidade controladora mista, que incluiria representantes do governo, da comunidade empresarial, dos trabalhadores e dos gerentes de nível intermediário da hierarquia. Montoro⁴¹ também defende a composição mista dos órgãos colegiados – com poder de decidir sobre políticas e/ou incumbidos da avaliação do desempenho de organização pública. Todavia, a administração pública brasileira tem sido muito cautelosa quanto a admitir representação mista de agentes relevantes no processo de controle de órgãos públicos.⁴²

7. Conclusão

O conceito de *accountability* explorado neste trabalho salienta os limites dos mecanismos de controle formal gerados no interior da burocracia. Esta seção resume os resultados do processo de aprendizagem e indica algumas possibilidades de se reduzir o hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão.

Primeiro, aprendeu-se que uma burocracia responsável é conseqüência de um somatório de dimensões contextuais da administração pública. O grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história.

³⁸ Decreto nº 91.537, de 16 de agosto de 1985.

³⁹ Sant’anna, R. Independência no julgamento das contas públicas. In: *Jornal do Brasil*, 7 fev. 1987.

⁴⁰ Baer, Werner. Sobre o controle das quase 200 empresas estatais. In: *Folha de S Paulo*, 29 jun. 1986.

⁴¹ Montoro, A. Democracia e seriedade. In: *Jornal do Brasil*, 21 jun. 1987.

⁴² Quando este trabalho era escrito havia projeto de Constituição, elaborado pelas Comissões da Assembléia Constituinte que, na seção dos direitos coletivos, chegou a propor a representação mista, nos órgãos de controle das entidades públicas, bem como a democratização de informações sobre órgãos públicos, seus programas e recursos.

A segunda aprendizagem diz respeito ao papel do desenvolvimento político na trajetória para tornar as burocracias responsáveis: há uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público. Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público. Portanto, não surpreende que, nos países menos desenvolvidos, não haja tal preocupação. Nem mesmo sente-se falta de palavra que traduza *accountability*. Quando a indigência política for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja a palavra para traduzi-lo. Por enquanto, qualquer tentativa apressada de cunhar uma palavra seria desprovida de significado, pois não faria parte da nossa realidade.

A terceira conclusão refere-se à baixa contribuição dos diversos esforços de reformas da administração pública e à precariedade dos controles formais ao longo da história para tornar a administração pública brasileira mais *accountable* ao seu público.

A jornada de aprendizagem evidenciou que a falta de *accountability* da nossa burocracia decorre do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. A estrutura e a dinâmica do governo têm favorecido, na prática, o domínio do Executivo Federal, à custa dos outros níveis de governo, dos Poderes Legislativo e Judiciário e, sobretudo, da qualidade de vida do povo.

Ficou claro também que os controles formais internos à burocracia não são suficientes para garantir a *accountability* da administração pública; *accountability* depende também de fatores externos à burocracia. A pergunta que se coloca agora diz respeito às possibilidades de que a situação da burocracia brasileira se altere no futuro.

No que concerne ao funcionamento da administração pública, a alteração demandaria a ampliação de controles burocráticos em dois sentidos: primeiro, no sentido da redefinição conceptual de controle e avaliação, para incluir outras dimensões de desempenho como eficácia, efetividade e justiça social e política. Segundo, no sentido de expandir o número de controladores e a sua representatividade, reforçando a própria legitimidade do controle.

As possibilidades de tornar a administração pública amena a controle políticos, como se viu, vão depender de reversão do padrão de tutela que tem caracterizado o relacionamento entre governo e sociedade. Tais possibilidades estão relacionadas:

- às chances de que os cidadãos brasileiros – até aqui politicamente adormecidos – despertem e se organizem para exercer o controle político do governo;
- às chances de que o aparato governamental, conformado ao passado de autoritarismo e centralismo, seja remodelado, tornando-se descentralizado e transparente para os cidadãos;
- às chances de que valores tradicionais, que têm apoiado o “formalismo democrático”, sejam substituídos por valores sociais emergentes.

Quanto às oportunidades de que o torpor político venha a ceder a vez à mobilização política, observa-se entre os estudiosos um forte pessimismo. Debita-se à opção econômica pelo capitalismo monopolista e dependente a exclusão política da maioria, social e economicamente prejudicada.

Observa-se também muito pessimismo em relação às oportunidades de recuperação do conceito de *res publica*, numa cultura política tão permeada pelo clientelismo. O clientelismo oficial sempre foi largamente aceito como prática administrativa em todos os níveis de governo, quer no Executivo, quer no Legislativo. Os políticos ainda hoje confiam muito no clientelismo para intensificar a estabilidade

política. Entre os cidadãos não-organizados, há um sentimento de insanável impotência ante práticas clientelistas, embora a imprensa já comece a se movimentar denunciando alguns casos.

No que se refere às chances de reestruturação do governo e do estabelecimento de regras de caráter social incentivadoras de efetiva participação em decorrência da nova Constituição, as perspectivas combinam pessimismo com um otimismo moderado. O pessimismo vem de muitas reações observadas em membros conservadores da Assembléia Constituinte, diante das proposições inovadoras que puxam por maior descentralização política e fiscal. Quanto à abertura do processo de tomada de decisões do governo e à transparência da administração pública, sente-se uma emergente aceitação da necessidade de organizações públicas se abrirem às suas clientelas, sobretudo a nível local. A nível federal, a burocracia apresenta ainda dificuldade até em “operacionalizar” a abertura.

Previsões moderadamente otimistas fundamentam-se nas bem-sucedidas experiências de organização de cidadania, com caráter social e associativo.⁴³ Há suficiente registro de interesses articulados em torno de demandas concretas relacionadas às condições de vida, infra-estrutura urbana, serviços sociais, proteção do poder de compra dos cidadãos.⁴⁴

Previsões otimistas são também fundamentadas na observação de iniciativas bem-sucedidas de governos estaduais e municipais, que procuram trazer para as cidades a tradição de solidariedade ainda praticada em zonas rurais, através das quais se procura recriar a autoconfiança entre os pobres urbanos: o *mutirão*. Experiências de construção solidária de casas pelos próprios moradores, com assistência das autoridades, multiplicaram-se em muitas cidades.

Vale a pena mencionar também o efeito-cadeia da experiência de construção de casas em outras experiências de *mutirão*: saneamento participante, desenvolvimento ecológico, construção de unidades de saúde e de escolas, de atividades sociais, culturais, esportivas.⁴⁵

Cabe ressaltar que o *mutirão* traz também esperança de desenvolvimento político auto-sustentado, na medida em que, além de envolver a participação popular, tende a reduzir o torpor político. Ao criar um novo padrão de relacionamento cooperativo entre a população e as autoridades locais, o *mutirão* desmitifica o “governo como tutor” e aproxima as autoridades públicas das clientelas. Por fim, mas não menos importante, sua prática estimula o reencontro da sociedade com a cooperação, a organização comunitária e a autoconfiança.

⁴³ Sachs, Celine. *Mutirão in Brazil, initiatives for selfreliance*. In: *Development: Seeds of change*, SID, 1986, p. 4; 65-9 – faz referência a 1.300 associações de vizinhança em São Paulo; 178 reagruparam-se na Federação das Associações de Moradores (Famerj), no Rio de Janeiro; há dezenas de milhares de comunidades eclesiais de bases.

⁴⁴ Em 1986, mutuários do Sistema Financeiro de Habitação organizaram-se e conseguiram anular uma alteração arbitrária nas regras de seus contratos com o Sistema. Em 1987, outra decisão arbitrária sobre a retenção do imposto de renda foi revista, depois que grupos organizados de pressão agiram junto ao Ministério da Fazenda.

⁴⁵ O *mutirão* assume formas diferentes de cooperação entre a sociedade civil, o Estado e o mundo empresarial. Em alguns casos, cria possibilidades locais de trabalho, usa a tecnologia apropriada e reduz os custos. Em muitos outros, os recursos financeiros são levantados pela própria comunidade. A contratação de mão-de-obra local e as frentes de trabalho voluntário nos fins de semana têm contribuído para reduzir os custos. Algumas experiências descentralizadas de construção de escolas têm influenciado também a forma de direção dessas escolas; a produção da merenda escolar com participação da comunidade é uma prática corrente no sistema escolar do estado de São Paulo.

Summary

Starting from her amazement on the meaning of accountability and the absence of a word to translate it into Portuguese, the author explains how the absence relates to the political and cultural limitations that prevail in Brazilian society. She analyzes the structural traits and the dynamics of Brazilian public administration, with special emphasis on both internal and external control mechanisms. In her conclusion, the author explores some possibilities for fostering public service accountability in Brazil; they include the establishment of performance criteria based on effectiveness and responsiveness; decentralization of an authoritarian government apparatus; and the increasing mobilization of the citizenry. Before these possibilities are realized, any attempt to translate the *accountability* into Portuguese would be void.