

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Kalinka Pittelkow

**MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS
IMPLICAÇÕES EM CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**

Porto Alegre

2014

Kalinka Pittelkow

**MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS
IMPLICAÇÕES EM CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**

Trabalho de Conclusão apresentado à
Comissão de Graduação em Ciências
Sociais como requisito parcial e
obrigatório para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof Lúcia Mori Madeira

Porto Alegre

2014

RESUMO

Este trabalho trata da modernização das estruturas burocráticas da Administração Pública brasileira e das implicações do fenômeno. Buscar identificar elementos que proporcionam mais eficiência e transparência na gestão pública apresenta-se como instrumento que pode ser útil à elaboração de políticas públicas de controle da corrupção e racionalização dos serviços públicos prestados, com evidente benefício à população. Além disso, temos, como características estruturais da formação do Estado brasileiro o personalismo; o patrimonialismo; o clientelismo; e a tradição de autoritarismo. Estas características, profundamente ligadas ao Estado brasileiro, condicionam de forma comprometedora o exercício da cidadania, gerando distorções sociais na população e na condução dos negócios públicos. Cabe lembrar as recorrentes denúncias de corrupção da administração pública brasileira veiculadas pela mídia, em qualquer nível da federação. Os objetivos desta pesquisa são identificar fatores que possam estar influenciando mudanças na gestão pública e o que estas mudanças representam na execução das atividades de controle e divulgação (transparência) da Administração Pública. A primeira parte trata das gramáticas políticas da relação entre Estado e sociedade no Brasil. A segunda, da Administração Pública brasileira e dos modelos de gestão adotados. A terceira parte fala de *Accountability*, Transparência e Controle da Corrupção.

Palavras-chave: **Administração Pública, Transparência, Controle da Corrupção**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS PRESENTES NA RELAÇÃO ESTADO- SOCIEDADE NO BRASIL.....	7
3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E OS MODELOS DE GESTÃO UTILIZADOS	23
4 NOVA GESTÃO PÚBLICA, <i>ACCOUTABILITY</i> , TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO	29
5 CONCLUSÕES	41
REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da modernização das estruturas burocráticas da Administração Pública brasileira e das implicações do fenômeno.

Pode ser dito que a política da transparência sofre os efeitos do contexto de deslegitimação da política, passando a ser vista como o espaço de divulgação dos vícios, onde interessa, em geral, a reputação de indivíduos que atuam, naquele momento, como agentes públicos, em detrimento do que deveria ser observado, que é o aspecto institucional. Não se nega o peso que o aspecto político tem sobre a atuação do Estado, mas, quando mencionado, o aspecto institucional é, em geral, restringido a atuação de burocratas e políticos.

O Brasil é um país com histórico de re-democratização recente e com uma estrutura burocrática de herança patrimonialista. A população não confia nos políticos, que, em última instância, são os atores com maior poder de decisão no cenário público. Além disso, a maior parte dos serviços públicos prestados não consegue atender às necessidades da população.

Buscar identificar elementos que proporcionam mais eficiência e transparência na gestão pública apresenta-se como instrumento que pode ser útil à elaboração de políticas públicas de controle da corrupção e racionalização dos serviços públicos prestados, com evidente benefício à população.

Algumas características tradicionalmente atribuídas à relação entre sociedade e Estado no Brasil:

- Ausência de planejamento efetivo na administração pública e na gestão das políticas públicas, possivelmente de forma intencional;
- Surgimento do Estado brasileiro anteriormente ao surgimento da sociedade civil, ao contrário do ocorrido em países considerados desenvolvidos, nos quais o Estado surgiu como amadurecimento da sociedade civil e da nação. Essa característica gera o sentimento de que o Estado é um balcão de favores ao cidadão, que devem ser controlados para não “atrapalhar” a atuação pública;
- Democracia pouco consolidada em nível institucional, existindo entre sucessivos períodos de regime autoritário. Aparentemente, isso contribui para

uma imagem rarefeita da ideia de cidadania e democracia, prevalecendo, em última instância, o uso da força sobre a negociação e a busca de consensos.

Este contexto histórico-político não favorece, no Estado brasileiro, uma gestão apropriada dos recursos públicos, tampouco a efetividade das políticas públicas implementadas.

Além disso, temos, como características estruturais da formação do Estado brasileiro o PERSONALISMO (gestão de pessoal com caráter afetivo e usado como forma de dominação e controle. Escolha de candidatos com caráter carismático. Critérios técnicos preteridos na gestão das políticas. Populismo eleitoral); o PATRIMONIALISMO (Gerenciamento dos negócios públicos como se privados fossem); o CLIENTELISMO (Relação de troca de favores entre agentes políticos e cidadãos); e a tradição de AUTORITARISMO (Centralização do poder de mando nos governos, por vezes com uso de meios perversos de dominação, especialmente uso de violência). Estas características, profundamente ligadas ao Estado brasileiro, condicionam de forma comprometedora o exercício da cidadania, gerando distorções sociais na população e na condução dos negócios públicos. Cabe lembrar as recorrentes denúncias de corrupção da administração pública brasileira veiculadas pela mídia, em qualquer nível da federação.

Os objetivos desta pesquisa são identificar fatores que possam estar influenciando mudanças na gestão pública e o que estas mudanças representam na execução das atividades de controle e divulgação (transparência) da Administração Pública.

A hipótese central é de que a ampliação dos instrumentos de transparência sobre a atuação das instituições públicas implicou na diminuição do rigor com que são executadas as atividades relacionadas à atividade de controle (interno e externo).

Com uma abordagem qualitativa, foi realizada análise documental da legislação vigente no que se refere à Administração Pública, em especial a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 – LRF Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 12.527 de 18/11/2011 – LAI Lei de Acesso à Informação, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 e a Lei Orgânica Estadual 11.424 de 06/01/00 – que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Além disso, realizou-se pesquisa

bibliográfica sobre o Estado brasileiro, reforma administrativa, controle da corrupção e monitoramento de políticas públicas.

A primeira parte trata das gramáticas políticas da relação entre Estado e sociedade no Brasil. A segunda, da Administração Pública brasileira e dos modelos de gestão adotados. A terceira parte fala de *Accountability*, Transparência e Controle da Corrupção.

2 AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS PRESENTES NA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO BRASIL

O Brasil como outros países, tem criado novas instituições para dar conta da economia capitalista moderna e internacionalizada que adotou nos últimos 50 anos. As ciências sociais brasileiras, em geral, produzem estudos que ressaltam a dicotomia entre centralização e descentralização, modernidade e tradição, desenvolvimento e subdesenvolvimento, industrialização e oligarquia rural, entre outras, explicando a história do país em termos da constante tensão entre dois polos que se alterariam em ciclos intermináveis ou que estariam em permanente oposição.

Procurando superar essa visão dualista, (NUNES, 2010) propõe quatro gramáticas para definir as relações entre Estado e sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Instituições formais e grupos sociais podem operar de vários modos, orientando suas ações por uma ou mais gramáticas. O foco do livro é o processo de construção institucional ocorrido em meio às profundas mudanças econômicas e sociais que aconteceram no país decorrentes implantação de uma moderna ordem econômica industrial.

O argumento do autor é de que a institucionalização das quatro gramáticas progrediu de maneira desigual através do tempo, incorporando-se ao clientelismo já existente. Iniciando com o primeiro governo Vargas (1930-45), surge uma legislação corporativista como um esforço para criação de solidariedade e relações pacíficas entre grupos e classes. Em 1933 foi eleita uma Assembleia Constituinte permeada pela representação corporativista. Em 1937 o regime foi substituído por uma ditadura, mas alguns dispositivos corporativistas existem até hoje, funcionando como poderoso instrumento de controle e atrelamento do trabalho ao Estado, mesmo sem criar a solidariedade social desejada. No período pós-30, foi desenvolvido, paralelamente à instauração de regulamentos corporativistas, um processo de centralização política que retirou dos estados e municípios quase todos os meios para exercer a política clientelista, tornando o governo federal o mais poderoso ator político do período. No entanto, a centralização e o corporativismo não destruíram o clientelismo, gerando novos recursos para a sua prática, agora administrados pelo governo federal.

Durante o Estado Novo (1937-45), buscaram-se alterar as bases tradicionais do Estado brasileiro, através de uma reforma do serviço público baseada no universalismo de procedimentos. (NUNES, 2010, p.35). No entanto, conforme (NUNES, 2010, p.35) as tentativas de implantação do universalismo de procedimentos e do insulamento burocrático não foram tão bem sucedidas quanto à implantação de regulamentos corporativistas.

Quando uma das novas gramáticas, o corporativismo, já estava em pleno funcionamento ao lado do antigo clientelismo, emergiu o regime democrático de 1946. Os novos partidos políticos, criados com a redemocratização, renovaram e reforçaram a antiga gramática do clientelismo, usando-a em seus processos de constituição. Como parecia que o universalismo de procedimentos não era suficientemente forte para desalojar a ordem tradicional controlada pelos partidos políticos, a solução pareceu a criação de uma burocracia insulada que realizasse as políticas desenvolvimentistas sem a limitação da patronagem política (NUNES,2010).

No início da década de 50 foram criadas várias agências insuladas. Embora tecnicamente competentes, eram profundamente politizadas. Dois presidentes da década de 50, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, utilizaram ao mesmo tempo o corporativismo e o clientelismo, entre outras arenas políticas, incentivando a institucionalização de um sistema político multifacetado no Brasil (NUNES, 2010). A partir dos anos 50, clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos desempenharam papel fundamental na vida política do país, através de diferentes formas institucionais (NUNES, 2010, p.36).

Alguns autores partem da hipótese de que o liberalismo é o companheiro político apropriado ao capitalismo moderno porque classe e cidadania são entidades antagônicas que o liberalismo procura reconciliar através do “domínio público”. O “domínio público” onde indivíduos funcionam como eleitores, como *check and balances* do poder do Estado, tem sido visto como uma consequência do mercado econômico livre. O domínio público é o espaço de reconciliação entre a lógica da produção capitalista e as demandas sociais. O universalismo de procedimentos orienta normas e instituições do domínio público, que podem ser utilizadas formalmente por todos os indivíduos ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos de poder ou fazerem demandas ao

Estado. O universalismo de procedimentos não garante a existência da democracia, mas é um de seus componentes importantes (NUNES,2010).

No caso brasileiro, o autor destaca o surgimento da industrialização num contexto em que os grupos oligárquicos já estavam enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial do final dos anos 20, pela presença de uma elite estatal crescentemente forte e pela existência de grupos competitivos. O Estado moderno que começou a ser construído na década de 30 foi denominado “Estado de compromisso”, em que nenhum ator ou facção principal detinha clara supremacia sobre os outros. A moderna política do Estado precedeu a formação de classe na indústria; a regulação da cidadania perpassou a solidariedade de classe e interveio nas relações de classe; os arranjos corporativistas legais fixaram parâmetros e limitações para a cidadania dos operários; a revolução burguesa ocorreu quando muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados e foi feita em associação com as multinacionais e com a participação e supervisão do Estado. O clientelismo constituía importante aspecto das relações políticas e sociais no país e não foi minado pela moderna ordem capitalista, permanecendo integrado a ela.

Em um contexto clientelista, as trocas são generalizadas e pessoais. Cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo (NUNES, 2010, p.47). A troca generalizada inclui promessas e expectativa de retornos futuros, o que é diferente do sistema de troca específica que caracteriza o capitalismo moderno. Neste sistema as trocas ocorrem sem preocupação com as características pessoais dos indivíduos envolvidos, sendo caracterizadas pelo impersonalismo, que é um dos fatores básicos do mercado livre e da noção de cidadania.

Embora sejam duas gramáticas distintas para o estabelecimento de relações significativas e de serem constituídas por princípios logicamente antagônicos e incompatíveis, as gramáticas da troca generalizada e da troca específica são empiricamente compatíveis e encontradas em sociedades rurais ligadas ao mercado, centros urbanos capitalistas, partidos políticos, organizações econômicas e em várias outras instituições de sociedades capitalistas ou não. O clientelismo funciona como uma força que se contrapõe ao poderoso e centralizado Estado burocrático, tendo redes pessoais e hierárquicas para desempenhar a função de

canais simulados para participação, competição e alocação de recursos conforme as demandas de baixo (NUNES, 2010).

O sistema clientelista assume, no Brasil contemporâneo, o lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado, fornecendo voz e mecanismos para demandas específicas das camadas mais baixas da população. Há casos em que o modo capitalista de produção se torna dominante numa formação social específica, sem se tornar universal para a mesma formação social particular. No Brasil, o processo histórico desenvolveu uma combinação particular de instituições formais, padrões de relações sociais, padrões de relações entre indivíduos e instituições e padrões de dominação política impregnados da lógica das gramáticas de trocas generalizadas e específicas. Sociedades como a brasileira caracterizam-se pelas descontinuidades apresentadas nas áreas da vida social, econômica e política. O universalismo de procedimentos está sempre sob tensão no Brasil, onde é comum o enaltecimento do *jeitinho* (acomodação privada e pessoal de demandas) e da autoridade pessoal para regular relações sociais e relações com instituições formais. Desde a década de 30, várias decisões políticas buscaram o universalismo de procedimentos, enfrentando o clientelismo e o personalismo, através de leis de regulação dos empregos no serviço público e da criação de burocracias insuladas que não seriam receptivas a demandas fisiológicas e clientelistas dos partidos políticos (NUNES, 2010).

Em sociedades complexas como a brasileira, o clientelismo opera em redes personalistas que atravessam a sociedade de alto a abaixo. Os partidos políticos que apoiam o governo têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Meios indiretos, como linhas de crédito de bancos estatais e agências de desenvolvimento, também são utilizados como formas de patronagem. As instituições formais do Estado foram altamente impregnadas por este processo de troca de favores. Apesar de visto como uma característica do Brasil arcaico, o clientelismo político pode ser encontrado nos centros urbanos mais modernos do país, tendo atravessado períodos democráticos e autoritários sem definir (NUNES, 2010).

Para contrabalançar o clientelismo, muitas vezes são considerados como mais apropriados o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático. O universalismo de procedimentos, baseado em normas de impersonalismo e *checks*

and balances para enfrentar a troca de favores pessoais. Já o insulamento burocrático busca a criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica como meio de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público ou de outras organizações intermediárias (NUNES, 2010).

Há duas características que se salientam no processo de insulamento. Nem todas as agências insuladas o são no mesmo grau, com implicações na sua estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidade das organizações. Além disso, uma vez atingidos os objetivos de agências insuladas, as organizações podem deixar de existir ou ser “desinsuladas”. O “desinsulamento” ocorre por não ser necessária proteção ao núcleo técnico em ambientes operativos analisáveis e menos incertos (NUNES, 2010).

Em geral, o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, com exemplo nas avançadas economias de mercados com governos representativos (NUNES, 2010, p. 57).

O corporativismo não é igual ao universalismo de procedimentos, baseando-se em leis que buscam a racionalidade e a organização para desafiar a natureza informal do clientelismo. As leis do corporativismo se preocupam com incorporação e controle, determinando os limites da participação. Uma pessoa que assina um contrato de trabalho é automaticamente envolvida pelas leis corporativas, voluntariamente ou não (NUNES,2010).

A legislação corporativa busca inibir a emergência de conflitos de classe e a existência de grupos de interesse autônomos, que poderiam derrotar a lógica do clientelismo através da organização de grupos de pressão independentes. Isto reforça arranjos pessoais e clientelistas para contornar a legislação corporativa formal e rígida. Atualmente o corporativismo no Brasil funciona com um mecanismo com o propósito de absorver antecipadamente o conflito político através da incorporação e da organização do trabalho. O argumento corporativista afirma que o Estado sempre esteve presente na organização de interesses e que esta organização não é totalmente espontânea (NUNES,2010).

Para os corporativistas, o Estado é uma organização com interesses estabelecidos, um ator principal ao lado de outros grupos. O Estado muitas vezes fornece incentivos e limitações a ação de grupo, ao ter que competir com outros grupos e, ao mesmo tempo, manter seu monopólio sobre a autoridade. O

corporativismo surge quando uma sociedade industrial está enfrentando crises, agitação interna e ineficiência (NUNES, 2010).

Em países da América Latina, o corporativismo foi utilizado como uma tentativa de controlar e organizar as classes inferiores incorporando-as ao sistema. No caso brasileiro, também visava disciplinar a burguesia. As elites seduziram as classes inferiores com as vantagens da integração através da legislação corporativista (NUNES,2010).

Tanto o corporativismo como o clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais para o esvaziamento de conflitos sociais. O corporativismo organiza em estruturas formais e hierárquicas camadas horizontais de categorias profissionais (NUNES, 2010, p.63).

O clientelismo é o exemplo de uma gramática personalista em oposição ao universalismo de procedimentos, baseado no impersonalismo. O corporativismo e o insulamento burocrático são penetrados tanto pelo personalismo quanto pelo impersonalismo (NUNES, 2010, p.64).

Durante os quinze anos do primeiro governo Vargas (1930-45), foram experimentadas pelas agências e regulamentos recém-criados, três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade: foi implementada a legislação corporativista e criadas instituições com esse caráter; foi ensaiado o insulamento burocrático, com a criação de novas agências e empresas estatais; e buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito (NUNES, 2010, p.73).

Essas novas gramáticas modernizantes interagiram com a antiga gramática do clientelismo, operando em um sistema político que beneficiava grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha. Com a ausência de uma facção burguesa hegemônica, o pós-30 sustentou-se num “Estado de compromisso”, caracterizado pela tentativa do governo de agradar a muitos interesses diferentes, buscando o apoio das antigas bases locais e personalistas da República Velha (NUNES, 2010).

O conjunto de medidas do novo governo deu expressão institucional a tendências aparentemente contraditórias: o universalismo de procedimentos foi perseguido através da reforma do serviço público e do estabelecimento do sistema

de mérito, sob supervisão do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público); o insulamento burocrático foi conseguido com recém-criadas autarquias, as atividades do DASP e mais tarde com a criação de empresas estatais; o clientelismo era exercido através do intrincado conjunto de relações com grupos municipais e estaduais, baseados numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam empregos no governo, participação em conselhos consultivos especiais, além de redes estabelecidas pelos interventores nomeados para substituir todos os governadores, exceto o de Minas Gerais; e as práticas corporativistas ficaram a cargo das novas provisões legais, pelo recém-criado Ministério do Trabalho, pelos institutos de previdência social e depois pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (NUNES, 2010, p.76).

O governo de Vargas é marcado pela forte preocupação com as coisas nacionais, em oposição aos aspectos regionais ou locais, sinalizando a direção de centralização e racionalização do regime. O DASP, criado em 1937, constitui talvez o mais importante exemplo de insulamento burocrático do período e simboliza a busca da racionalidade que o caracteriza. A centralização, a padronização e a coordenação constituíram os objetivos máximos do DASP, que combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos em relação a contratação e promoção de funcionários públicos (NUNES, 2010).

Corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo representou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para exercer o clientelismo (NUNES, 2010, p. 82) Uma das possíveis consequências da busca da racionalidade, da corporativização, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos com a centralização patrocinada pelo novo regime foi a processo de nacionalização dos recursos para o clientelismo por parte de um governo federal todo poderoso (NUNES, 2010).

A institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e o início do universalismo de procedimentos emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado, a centralização, a incorporação regulada do trabalho e a intervenção na economia. A concentração e a nacionalização dos recursos para o exercício do clientelismo transformaram o

governo federal no principal *patron* e permitiram a institucionalização combinada das quatro gramáticas no âmbito nacional, tornando-as parte do estoque de alternativas políticas do Executivo federal (NUNES, 2010).

A existência de um regime autoritário beneficiou o processo de construção de um aparelho de Estado complexo e centralizado que substituiu o velho sistema federativo e liberal, com a criação de meios tecnocráticos de controle centralizados nas mãos do Estado e o estabelecimento de regulamentos corporativos para incorporar o trabalho (NUNES, 2010).

O governo democrático pós-45 acabou com as medidas e a legislação que cerceavam os direitos civis, mas não extinguiu o recém-criado aparato de Estado, mantendo as construções institucionais do período 1930-45. Esse aparato estatal provou ser crucial para a constituição dos partidos e a competição política (NUNES, 2010).

O papel do DASP foi drasticamente reduzido como uma reação ao passado autoritário que encarnava. Em contraste, outros arranjos corporativistas surgidos nos anos 30 jamais foram desativados (NUNES, 2010).

A democratização de 1945 não rompeu com a gramática personalista do clientelismo. As elites que administraram a transição e, em última análise, controlaram o período constitucional e democrático pós-45 eram compostas pelas mesmas pessoas que apoiaram o regime anterior ou dele se beneficiaram. O clientelismo que cresceu à sombra da estrutura social brasileira tornou-se um instrumento de engenharia política, astuciosamente manipulado por aqueles que se encontravam no poder (NUNES, 2010).

A persistência e o fortalecimento do clientelismo tem origem no processo de democratização que sucedeu o Estado Novo e nas características dos partidos e das lideranças política que emergiram na época (NUNES, 2010, p. 98) O mesmo aparelho político e os mesmos atores que estiveram no poder durante a ditadura controlaram a democracia instaurada após 1945. O PSD e o PTB dispunham de recursos para a patronagem à época de sua formação que foram utilizados pelas elites partidárias para obter apoio via clientelismo. Os seguidores e os membros dos partidos reconheciam e aceitavam como legítima e desejável para os partidos essa troca (NUNES, 2010).

A adoção de estratégias universalistas ou clientelistas depende da combinação de três fatores: decisões da liderança, orientações do eleitorado e existência de recursos. Além disso, a cristalização de uma “experiência crítica” capaz de consolidar a orientação de um partido depende da rapidez com que o partido chega ao poder (NUNES, 2010).

Entre 1945 e 1964, os três maiores partidos políticos brasileiros da época podem ser assim caracterizados: o PTB e o PSD cristalizaram-se como clientelistas e se distanciaram do universalismo de procedimentos e do universalismo instrumental. A UDN, com a possibilidade inicial de representar o universalismo, foi afetada pelas particularidades regionais que a levaram ao poder em coalizão com partidos clientelistas e que acabaram pressionando a lógica partidária nessa direção. Os três maiores partidos acabaram constituindo uma coalizão *de fato* para a patronagem (NUNES, 2010, p. 112).

A força dos partidos políticos e do Congresso era mais aparente que verdadeira. O Executivo era frequentemente mais progressista que o Legislativo e mais voltado para a industrialização e a intervenção do Estado na economia. O processo constituinte reforçou o poder dos partidos, reinstalou valores e provisões liberais e conduziu, nos anos seguintes, a morte involuntária dos princípios constitucionais liberais, porque o desenvolvimento econômico e a industrialização, que estavam na agenda do Executivo, dos tecnoburocratas e dos empresários foram implementados por outros canis que não os dos partidos (NUNES, 2010).

Desde a década de 40 existia uma aparente divisão de trabalho no interior do sistema político brasileiro, com os partidos controlando governos estaduais, ministérios e o orçamento federal e a patronagem sendo responsável por milhares de nomeações na burocracia estatal tradicional e tornando impossível qualquer reforma administrativa no funcionalismo. Entretanto, os partidos não tinham controle sobre o núcleo técnico do Estado, representado por organismos como a SUMOC, o BNDE e os Grupos Executivos, compostos de tecnoburocratas politizados. Esses tecnoburocratas, politizados mas sem filiação partidária, desprezavam os políticos e o Congresso e promoveram um grande processo de insulamento burocrático, que tinha o objetivo de driblar a arena controlada pelos partidos (NUNES, 2010).

No Brasil, as elites modernizantes frequentemente viram os políticos como um empecilho ao progresso. Na década de 30 Vargas extinguiu os partidos e

promoveu a centralização administrativa, sob supervisão técnica do DASP. Nos anos 60, o governo militar extinguiu os partidos, criou novos, cassou mandatos e produziu uma legislação “revolucionária” (NUNES, 2010, p. 114). Entre estes dois momentos, outras tentativas foram feitas para neutralizar a influência dos partidos no processo de formulação política, através do insulamento burocrático (NUNES, 2010).

Os políticos, além de serem considerados responsáveis pelo atraso do país nos anos anteriores à Revolução de 30, por representarem as oligarquias, foram também responsabilizados pela redistribuição irresponsável e a corrupção da década de 50 e início dos anos 60, por sua política eleitoral populista e demagógica (NUNES, 2010).

Durante os governos militares, vários ministérios se tornaram mais importantes para a formulação de políticas do que muitos governos estaduais, após a implantação de um “sistema nacional de planejamento” que representava um esforço considerável de enfraquecimento do federalismo. Especialmente após a promulgação da Constituição de 1967 e de acordo com o decreto da Reforma Administrativa (Decreto-lei n 200, de 1967), a Presidência da República passou a ter um papel mais forte na formulação de políticas, aumentado seu poder de arbítrio e passando a governar um grande número de órgãos administrativos e técnicos cruciais. Outro aspecto da busca de racionalidade e despolitização do aparelho de Estado e da burocracia paraestatal são as taxas de estabilidade ministerial no período pós-45 (NUNES, 2010).

Na década de 50 institucionalizou-se um sistema sincrético no Brasil, devido a contribuição de vários fatores. Agências burocráticas insuladas tiveram papel central no ambicioso plano industrial adotado, gerando, desencadeando e supervisionando o processo, em meio a uma forte coalizão que sustentava a ideologia desinvolvementista (NUNES, 2010).

O governo Dutra (1946-51), sob dominação do conservador PSD, foi uma época de construção partidária e de políticas econômicas liberais, que tiveram efeitos devastadores sobre o balanço de pagamentos. Os outros partidos políticos, mesmo os que, como a UDN, lutavam pela causa do universalismo de procedimentos e do cosmopolitismo, não conseguiram solucionar as contradições que caracterizaram o novo período democrático. Apesar de seu programa e sua

retórica pública, a UDN juntou-se a coalizão de patronagem liderada pelo PSD (NUNES, 2010).

O Congresso discutia os problemas mais importantes, mas a luta diária por políticas e valores básicos a serem implementados, com uma perspectiva nacionalista e estatizante ocorreu numa nova arena política: o aparelho de Estado. Estas lutas foram travadas por tecnoburocratas com claras e fortes orientações políticas e nenhuma filiação partidária. Estes técnicos, em importantes e influentes posições, desprezavam os partidos políticos por sua irracionalidade e apoiavam iniciativas administrativas que driblassem os partidos através da ação executiva (NUNES, 2010).

A arena estatal tornou-se crucial para as decisões relativas ao desenvolvimento econômico e a industrialização. A politização das estruturas do Estado destinadas a intervir na economia não era novidade no pós-45. Entretanto, eram novas a relação com um sistema democrático regido por partidos políticos e a existência de um plano industrial. Equilibrar essa relação com os partidos foi um importante desafio nos anos seguintes. Driblar os partidos foi a principal fórmula utilizada pelas elites desenvolvimentistas. Após a redemocratização, funcionários públicos pró-desenvolvimento enfrentaram um sistema partidário baseado no clientelismo e uma burocracia que aparentemente tinha resistido aos esforços universalistas de reforma (NUNES, 2010).

Enquanto o Congresso e os partidos estavam ocupados com questões gerais, embora ligadas ao debate político nacional, às políticas redistributivas ou a temas fundamentais, como o problema fundiário, a burocracia insulada dedicava-se à formulação e administração de políticas ligadas ao processo de industrialização (NUNES, 2010).

A década de 50 foi um período contraditório no Brasil, com a política do clientelismo atingindo seu apogeu com a coalizão PSD-PTB, complementada pela UDN e mecanismos alternativos para canalizar interesses industriais e desenvolvimentistas, que escaparam ao controle da máquina política tradicional. O sistema partidário e a burocracia tradicional não pareciam dispostos a implementação de uma estratégia concertada de desenvolvimento nacional, levando à criação de um grupo de agências especiais para gerar e administrar políticas desenvolvimentistas (NUNES, 2010).

O desenvolvimento econômico baseado num conjunto sincrético de instituições políticas foi sustentado materialmente por investimentos estrangeiros crescentes e gastos públicos, combinados com inflação. Esse sincretismo resultou na permanência do clientelismo em certas arenas políticas, no insulamento de outras (que funcionavam à distância do sistema político tradicional) e na manutenção da estrutura corporativa (NUNES, 2010).

O segundo governo Vargas (1951-54) tinha em primeiro plano a preocupação com o desenvolvimento e a industrialização e tentativas de insulamento burocrático foram renovadas. Na arena política o presidente era conciliador e tentou apaziguar a UDN com convites para participar de seu ministério, mas em termos de planejamento econômico Getúlio instalou um grupo de assessoramento, a Assessoria Econômica, que participou da formulação de políticas fundamentais e da criação de agências como a Petrobras. Além disso, a Assessoria Econômica formulou vários outros programas e projetos importantes, como a reforma administrativa, a CAPES (Coordenação para Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) , etc. Vargas iniciou assim um processo de insulamento burocrático que alterou definitivamente a face do sistema político brasileiro. A Assessoria Econômica constituiu, a seu turno, o embrião da “administração paralela” do governo Kubitschek (NUNES, 2010).

Sincretismo político, uma ideologia instrumental, decisões instrumentais e recursos econômicos adequados foram os quatro fatores principais para tornar possível a existência de um sistema híbrido no Brasil (NUNES, 2010, p. 137).

A criação de uma arena de insulamento burocrático deve ser compreendida no contexto de emergência da ideologia nacional-desenvolvimentista que constituiu a base doutrinária do governo Kubstichek. A politização do núcleo técnico da arena estatal excluía qualquer filiação a partidos políticos, em razão da natureza clientelista e elitista da estrutura partidária. Como “técnicos em fins”, perseguiram o desenvolvimento, enquanto os partidos visavam os meios para exercer o controle político e a patronagem. Os técnicos eram profissionais bem sucedidos em seus próprios campos e evitavam ligações com empresários, militares e jornalistas. Havia o consenso sobre o desenvolvimento como meta, mas existiam diversas diferenças nas concepções dos técnicos (NUNES, 2010).

Durante o impressionante processo de desenvolvimento deslanchado no governo JK, as várias gramáticas que caracterizam o sistema político brasileiro foram habilmente combinadas. Juscelino Kubitschek foi eleito em 1955 pela coalizão entre o PSD oligárquico e o PTB populista. Foi iniciado o ambicioso Programa de Metas, que enfatizava a energia elétrica, a construção de rodovias, o desenvolvimento da indústria automobilística, a criação de uma nova capital e autossuficiência em petróleo. As propostas do plano tinham como objetivo aumentar o crescimento econômico e garantir o controle nacional sobre a exploração dos recursos naturais. Medidas de bem-estar social vinham em segundo plano. O vice-presidente João Goulart controlava a política trabalhista, como parte do acordo entre PSD e PTB, através do Ministério do Trabalho e de uma rede corporativista que unia sindicatos, institutos de previdência social e dispositivos legais (NUNES, 2010).

Neste contexto de intensa mobilização econômica, o clientelismo era a principal força e a principal fraqueza do sistema partidário. O clientelismo fortalecia o sistema pelo acesso dos partidos a recursos para trocar por apoio pela interpenetração nas agências burocráticas tradicionais. Mas também era uma fraqueza, porque pela manutenção da política clientelista e sua gramática estabilizadora da troca generalizada, os partidos não lidavam efetivamente com a política econômica básica, criando um espaço autônomo do Executivo para manobrar e promover o insulamento burocrático para atingir suas metas de desenvolvimento (NUNES, 2010, pp 146-147). Ao requisitar os funcionários mais competentes de vários órgãos, Juscelino contornou a burocracia tradicional, mas também qualquer tipo de universalismo de procedimentos que porventura existisse (NUNES, 2010).

Juscelino se apoiava nas agências insuladas para realizar as tarefas do desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que utilizava a tradicional política de empreguismo para consolidar apoio político. JK impediu o DASP de realizar concursos públicos com a justificativa de que era um processo muito caro, mas ele próprio é acusado de ter feito perto de sete mil nomeações políticas, só no primeiro ano de governo. No entanto, a maior parte delas foi feita por João Goulart nos ministérios do Trabalho e da Agricultura e em suas autarquias, principalmente os institutos de previdência, beneficiando principalmente o PTB (NUNES, 2010).

As conclusões remetem ao processo histórico de construção institucional e acumulação de capital no Brasil. A transição para o capitalismo moderno, baseada no avanço da industrialização, ocorreu num contexto governado pela lógica da troca generalizada. Tentativas de substituição desta lógica para a da troca específica, características das modernas economias de mercado, dependeram da intervenção do Estado e do insulamento burocrático (NUNES, 2010).

O insulamento burocrático proporcionou ao país uma administração econômica racional, gerida por elites profissionais modernizantes associadas a grupos empresariais internacionalizados. Ao ocupar o espaço deixado pelo sistema clientelista, as burocracias insuladas provaram sua eficiência para gerir a economia, mas não tiveram a preocupação de criar formas de controle do aparelho burocrático pelo Congresso ou outras agências. Os laços que ligam a burocracia técnica à burguesia internacional foram intensificados e esta burocracia insulada distanciou-se dos ideais republicanos como as instituições políticas clientelistas no passado (NUNES, 2010).

O sistema era complexo e caro. Complexo ao requerer capacidade organizacional para comunicação eficaz em gramáticas políticas conflitantes e caro por envolver frequentemente a alocação de recursos públicos em investimentos com retorno econômico para sua manutenção, mesmo que estes investimentos gerassem benefícios sociais e, certamente, benefícios eleitorais (NUNES, 2010).

Mesmo com a progressiva institucionalização das quatro gramáticas analisadas, políticos, tecnocratas e elites reformistas operam frequentemente com um modelo dicotômico ao tentar modernizar o país. Esta mentalidade dualista dos reformadores desempenhou um importante papel no estímulo à evolução das gramáticas. As elites modernizantes encaravam, muitas vezes, o Congresso, os políticos e os partidos como obstáculos ao progresso. O objetivo de superar a fragmentação política tradicional justificou a criação de instituições corporativas nos anos 30. As tentativas de superação da natureza clientelista do Congresso e dos partidos levou à institucionalização das burocracias insuladas na década de 50. O objetivo de escapar da natureza esquerdista, populista, clientelista e corrupta dos partidos políticos levou ao aprofundamento do insulamento burocrático e à cassação de direitos civis dos políticos profissionais depois de 1964 (NUNES, 2010).

Ao mesmo tempo em que não é possível dizer que o clientelismo foi desalojado, também não é possível afirmar que ele constitui a gramática dominante de ligação entre o Estado e a sociedade no Brasil contemporâneo. A formação social brasileira é integrada por uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes às gramáticas do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo e do universalismo de procedimentos (NUNES, 2010).

Políticos, por exemplo, costumam usar as linguagens do clientelismo ou do universalismo, mas jamais endossam, mesmo retoricamente, a lógica do insulamento burocrático. Tecocratas e militares tendem a empregar a linguagem do universalismo e da competência técnica, mas nunca a do clientelismo. Grupos de interesse das classes médias tendem a utilizar apenas a linguagem do universalismo, rejeitando o clientelismo e o insulamento burocrático por considerá-los não democráticos. Independentemente disso, conforme o contexto, todos os atores podem utilizar estratégias que contradizem sua retórica pública. As quatro gramáticas estão sempre disponíveis, possuem expressão institucional em todas as instâncias e são bastante conhecidas pelos atores sociais, que podem transitar de uma gramática a outra, dependendo do contexto (NUNES, 2010).

No interior do atual modelo de desenvolvimento capitalista e do atual regime político mais ou menos liberal vigente no Brasil, as quatro gramáticas para o comportamento social e institucional desempenham um importante papel, embora em arenas distintas de políticas públicas. Durante a ditadura de Getúlio Vargas, prevaleceram o corporativismo e o insulamento burocrático. No governo de João Goulart, o clientelismo teve papel crucial. Ao longo da ditadura militar no início dos anos 70 predominou o insulamento burocrático (NUNES, 2010).

Em todos esses períodos uma ou duas gramáticas foram reforçadas enquanto as outras foram seriamente negligenciadas. O período de melhor desempenho em termos de liberdades democráticas, estabilidade e desenvolvimento econômico, o governo Kubitschek, foi um período no qual o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos foram combinados com sucesso (NUNES, 2010).

A ênfase excessiva em uma ou duas gramáticas específicas em detrimento de outras teve o efeito de criar obstáculos nas comunicações entre Estado e

sociedade, ao quebrar alguns dos laços de ligação entre certos grupos de interesse e o Estado. Simultaneamente à ênfase no corporativismo societal, o regime militar desencadeou um crescimento sem precedentes do insulamento burocrático. O universalismo de procedimentos foi desestimulado no âmbito do macrossistema, mas mantido para o recrutamento de pessoal em muitas agências. O clientelismo foi desprezado na esfera nacional, mas permaneceu forte em algumas agências no âmbito dos estados. Ao intensificar o insulamento burocrático, o corporativismo social e a face repressiva do corporativismo estatal, o regime militar pós-64 rompeu vínculos com muitos atores sociais. A busca, pelo regime, de uma racionalização da *res publica* conduziu a choques com a classe política e à incapacidade do regime de se legitimar através do voto popular (NUNES, 2010).

O retorno parcial da combinação das quatro gramáticas na atual experiência de transição democrática desde 1984 é especialmente intrigante. Embora enfraquecido pelos vários casos de corrupção, o potencial para o insulamento burocrático continua forte como sempre, há uma parte substantiva do movimento sindical buscando alternativas além do corporativismo e uma potencial consciência para o universalismo pode estar baseada em vários movimentos sociais, tanto quanto nas associações profissionais e científicas (NUNES, 2010) .

Os tipos de partido que emergiram com a transição e sua interação com as quatro gramáticas vêm sendo cruciais para determinar as taxas de clientelismo e de universalismo de procedimentos existentes. A forma pela qual os partidos utilizam a mobilização de apoio, interna ou externamente, determina as escolhas disponíveis (NUNES, 2010, p.170). É indispensável que as elites reformistas preocupadas com a governabilidade e a lisura reconheçam que as quatro gramáticas estão elaboradamente interligadas no Brasil e que uma abordagem dualista tradicional não será suficiente e não responderá a todas as questões importantes.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E OS MODELOS DE GESTÃO UTILIZADOS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece os princípios e normas que devem orientar a Administração Pública no Brasil no seu Capítulo VII. A Emenda Constitucional 19 de 04/06/1998 acrescenta o princípio da eficiência aos princípios que devem reger a Administração Pública de todos os poderes dos entes federados (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade). Essa emenda constitucional foi aprovada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, que propunha uma reforma administrativa na estrutura estatal brasileira, que, no entanto efetivou-se em poucos pontos dado seu caráter polêmico.

São recorrentes estudos que apontam para a necessidade de reformas nas leis, regulamentos, técnicas e procedimentos adotados pela Administração Pública no Brasil, que ainda manifesta aspectos patrimonialistas que caracterizaram sua origem.

Existe consenso na opinião pública sobre a ineficiência dos serviços prestados pelo Estado, fato agravado por constantes escândalos envolvendo corrupção dos agentes públicos, tanto políticos quanto servidores estatais. O conteúdo das matérias referentes às estruturas e ações estatais divulgadas pela mídia pode representar um indicador de como a população percebe o funcionamento da Administração Pública. Notícias que falam de problemas no atendimento à saúde da população, como emergências lotadas ou do agravamento do problema da violência urbana, podem ser entendidas como representativas da ineficiência do Estado em atender os pressupostos de sua atuação.

A promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da Administração Pública, foi um evento significativo para mudanças no funcionamento da estrutura burocrática estatal, pois tem como premissas básicas a responsabilização dos gestores e ações de planejamento, controle e transparência, que visam prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.

Em 2011, foi promulgada a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

A banalização do problema da corrupção, que se infere dos conteúdos publicados pela mídia, tem provocado a discussão sobre a questão da *accountability* na Administração Pública, que pode ser entendida como a obrigação que a organização pública tem de prestar contas dos resultados obtidos na sua atuação, em razão das responsabilidades que decorrem da delegação de poder que recebem da população quando eleitos ao governo.

Os seguintes conceitos estão relacionados com a discussão sobre Administração Pública:

- a) Eficiência - O conceito de eficiência, que foi acrescentando pela E.C. n.19 de 1998 aos princípios que devem reger a Administração Pública é interpretado de diversas maneiras por diferentes autores. Uma das definições possíveis relaciona eficiência com o atendimento do cidadão, pela Administração Pública, na exata medida da necessidade daquele com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis. (CUSTÓDIO FILHO, 1999).
- b) Burocracia - O termo "burocracia" surgiu na segunda metade do século 18, inicialmente usado apenas para designar a estrutura administrativa estatal, formada pelos funcionários públicos. A burocracia, a partir de (WEBER, 1999) pode ser definida como o aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema.
- c) Reforma Administrativa – (COSTA, 2009) define como reforma administrativa as mudanças estimuladas pelas elites políticas nos mecanismos de tomada de decisão dos aparelhos do Estado que alteram os critérios tradicionais de formação da burocracia e que introduzem novos mecanismos contratuais nas organizações públicas.

As mudanças nas organizações públicas são percebidas com maior destaque através das reformas administrativas.

- d) *Transparência/Accountability* - A transparência na Administração Pública é um tema que tem sido amplamente discutido, principalmente quando relacionada ao tema da corrupção dos agentes públicos. Em associação sem muito aprofundamento, pode ser considerada a consequência da aplicação do princípio constitucional da publicidade da Administração Pública. *Accountability* é um termo em língua inglesa sem tradução exata para o português que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Algumas vezes também é traduzido por responsabilização e relaciona-se diretamente com a ideia de transparência.

A passagem do modelo weberiano para o gerencial na Administração Pública representou a estratégia utilizada por diversas administrações públicas para fazer frente à crise econômica iniciada na década de 70, que colocou em xeque o modelo de Estado estruturado na "era dourada" pós-Segunda Guerra. Quando o modelo de Estado deixou de atender as demandas apresentadas, tornou-se premente a adequação do modelo de gestão ao mundo atual.

A crise econômica mundial ocorrida em meados dos anos 70 precipitou a necessidade de mudanças no papel do Estado, que desfrutou de amplo consenso social sobre sua atuação durante o pós-guerra, ao garantir prosperidade econômica e bem-estar social. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos 80 e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60. O Estado foi o principal afetado, entrando numa grave crise fiscal. Em geral, como resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, que deixava de responder às demandas da sociedade contemporânea, foram introduzidos padrões gerenciais na administração pública. Apesar de ter surgido em governos de caráter neoliberal, a utilização do modelo gerencial faz parte de uma discussão generalizada sobre o tema da reforma administrativa. Aliás, já nos anos 60 discutiam-se antecedentes às propostas gerenciais, que questionavam os conceitos administrativos tradicionais. O modelo gerencial preenche uma lacuna teórica e prática deixada pelo modelo burocrático tradicional, orientado cada vez mais para si

mesmo, representando as principais tendências da opinião pública, em especial o controle dos gastos públicos e a demanda por melhor qualidade dos serviços públicos. Inicialmente aplicado na sua forma pura, o modelo gerencial não se constitui em uma doutrina rígida e fechada, incorporando as críticas à sua prática e a pluralidade de concepções organizacionais à sua aplicação. Neste contexto, destacam-se a força e a centralidade das propostas deste modelo, hegemônico, atualmente, em termos teóricos e práticos, no debate sobre as reformas administrativas, apesar de obviamente possuir também limites e fraquezas (ABRUCIO, 1997).

A publicação do Banco Mundial (1997) identifica como principal obstáculo ao desenvolvimento a inadequação da estrutura do Estado. Para ter condições de atender às demandas atuais, propõe a reforma do Estado, visando o enxugamento de sua estrutura. Para alcançar um desenvolvimento estável e sustentável, o Estado deve centrar sua atenção nas questões sociais fundamentais. Deve ainda assegurar a ordem pública, proteger a propriedade e aplicar a legislação de forma previsível. As políticas e programas públicos devem ser orientados para fomentar o crescimento estimulado pelo mercado e assegurar a distribuição de seus benefícios, especialmente com intervenções nos serviços básicos de saúde e educação. Deve ainda proteger sua população contra a insegurança material e pessoal. Caso a marginalização tenha origem étnica ou social as políticas devem contemplar cuidadosamente estas questões. O ambiente deve ser preservado, através do aperfeiçoamento do marco legal e da transparência sobre a situação ambiental. A proposta do Banco Mundial sugere quebra de monopólios estatais, implantação de políticas de distribuição de rendas e atuação do Estado na regulação do mercado econômico. Uma solução para impulsionar o crescimento econômico é priorizar a privatização de estatais, em geral fáceis colocar no mercado. No entanto, em lugares com pressão fiscal muito forte e presença de estatais ineficientes a necessária reestruturação da economia parece não ocorrer. Em Estados com instituições menos sólidas é preferível pecar por falta de flexibilidade e excesso de controle, o que pode ser feito através do aumento dos custos de transação da corrupção e do estabelecimento de parcerias público-privadas. Os países em transição não estão somente readequando as funções do Estado, em consequência da adoção do sistema de mercado, mas também devem apresentar melhores resultados. O

reconhecimento da real situação do Estado não significa sua aceitação. A superação das deficiências estruturais do Estado se dá pelo aperfeiçoamento institucional. As orientações estratégicas do Banco Mundial para a reforma do Estado são: realizar amplo debate público sobre as prioridades a serem atendidas pelas políticas públicas. Supõe, ao menos, informar a população sobre o tema das políticas e o estabelecimento de mecanismos de consulta, como conselhos deliberativos e comitês populares; estimular a participação dos usuários e outros beneficiários no desenho, execução e acompanhamento das políticas; quando indicada a descentralização, fazê-la de forma escalonada ou setorial, estabelecendo mecanismos de fiscalização e normas sólidas para frear arbitrariedades locais; e enfatizar, em escala local, os mecanismos que fomentam a responsabilidade e competência. Foi este o modelo seguido nas reformas institucionais ocorridas no Brasil na década de 90 (BANCO MUNDIAL, 1997).

Com 10 anos de intervalo, a publicação da Universidade do Ceará trata da gestão social do desenvolvimento, considerada imperativa. Identifica como principais necessidades a mudança nos processos concretos de tomada de decisão, priorizando a redução das desigualdades sociais e a busca do reequilíbrio ambiental. A orientação básica é organizar com mais força a presença da sociedade civil no processo. Também é preciso modernizar e democratizar a máquina de governo, ampliando a transparência e da participação popular. As corporações devem ser cobradas por sua responsabilidade no processo e deve ser ampliada a inclusão produtiva da parte mais pobre da população, excluídos do processo de desenvolvimento. A partir do I ENAPEGS, do qual a publicação é o principal fruto, se pretende consolidar a rede de pesquisa em Gestão Social, através da realização de projetos conjuntos entre núcleos de pesquisa no tema.

Para (OLIVIERI, 2010) as principais mudanças observadas na década de 90 na gestão estatal dizem respeito à concepção e organização do sistema de controle interno e à configuração das atividades de auditoria e fiscalização. Na concepção destas mudanças, visou-se criar capacidade política e institucional para a superação do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e processos, procurando construir uma cultura e um arcabouço institucional de controle relacionado aos resultados das políticas públicas. A estrutura institucional de controle interno ainda existente não produz informações sobre os resultados dos

programas, mas monitora seu funcionamento. Só isso já pode ser considerado uma grande inovação na gestão das políticas públicas. Atualmente, a organização do sistema de controle interno do governo federal analisa legalidade e avalia resultados das políticas públicas implementadas, quando à eficácia e eficiência, observando a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. No entanto, ainda carece de mecanismos para avaliar a efetividade das políticas públicas, pois grande volume de recursos públicos acaba por ser aplicado em políticas que se revelam inócuas aos problemas sociais que se pretendem enfrentar.

4 NOVA GESTÃO PÚBLICA, *ACCOUNTABILITY*, TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO

A literatura indica como pontos a serem fortalecidos na Administração Pública o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais; o fortalecimento da regulação dos serviços públicos sob responsabilidade privada e do terceiro setor; e o aumento da transparência e responsabilização do setor público, último eixo da agenda estratégica de reformas implementadas, no Brasil, a partir da década de 90.

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* ressaltam a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, atuando, dessa maneira, conforme o que é esperado das democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover a abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público. As crescentes denúncias de ilícitos cometidas por governantes corrobora a necessidade do desenvolvimento de políticas que submetam o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. No entanto, o conceito de transparência tornou-se uma espécie de lugar comum na política contemporânea, aparecendo inúmeras vezes no discurso político como uma panaceia para os problemas da Administração Pública, sendo "vendido" como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública. Apesar de sua importância fundamental na construção da *accountability*, a aplicação do princípio da transparência da gestão não proporciona um substrato normativo para garantir a regularidade da ação estatal. Os conceitos de *accountability*, transparência/prestação de contas e responsabilização são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem levar em consideração os diferentes aspectos que suscitam a discussão de cada termo e questões institucionais envolvidas na aplicação dos mesmos.

A orientação recente do pensamento social brasileiro reconhece o caráter multidisciplinar dos temas de interesse, compreendendo, além das disciplinas básicas das ciências sociais (antropologia, ciência política e sociologia), a história, a teoria literária, a filosofia e a economia. Essa nova orientação tem ajudado a mudar a imagem das ciências sociais como um conhecimento restrito à academia, sem maior significação para a sociedade e os problemas que esta enfrenta. As grandes

temáticas atuais tratam da formação da sociedade brasileira, em suas várias dimensões, chegando às questões da modernização, modernidade e mudança social; construção e transformação do Estado-nação; cultura política e cidadania. Além disso, observa as diferentes formas de produção, quem produz e os produtos da expressão intelectual e artística (literatura, artes plásticas, fotografia, cinema, televisão e teatro) e a própria cultura como sistema de valores que orientam a interação social.

Desse modo, a "nova gestão pública" tem uma série de questões a contemplar, que dizem respeito à necessidade de contar com instrumentos gerenciais e democráticos para combater os problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo. Se o formalismo e a rigidez burocrática devem ser atacados como males, alguns alicerces do modelo weberiano podem, porém, constituir uma alavanca para a modernização, principalmente em prol da meritocracia e da separação clara entre o público e o privado. Além disso, ainda não pode ser considerada concluída a reforma administrativa do aparelho estatal iniciada nos anos 90, pois, na época, a sociedade estava fortemente mobilizada pelas questões da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal, e os principais atores políticos e sociais não deram o mesmo status ao tema da gestão pública. Outra dificuldade às reformas é um dos problemas estruturais do Estado brasileiro: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Para (ABRUCIO, 2007), profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores reduziria a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e da classe política sobre os efeitos negativos do nosso "patrimonialismo profundo". A renovação da agenda reformista passa pela definição de quais são as questões centrais para a modernização do Estado brasileiro. Nesta linha de raciocínio, Abrucio propõe quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. A profissionalização da burocracia federal passa, ainda, pela redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado. Algumas funções a União não pode simplesmente descentralizar — embora possa compartilhar — para outros entes ou repassar para o mercado. Os corpos burocráticos selecionados nesta categoria devem ser aqueles que têm papel-chave nas políticas, e não os

funcionários intermediários ou que realizam atividades auxiliares — qualquer “carreirão”, como aparece em certas demandas corporativistas, seria um desastre. No bojo desta transformação, é preciso transferir algumas tarefas aos estados e municípios que ainda continuam inadequadamente com o governo federal — atividades-fim na saúde, por exemplo, só podem ser de atribuição dos governos subnacionais. O processo orçamentário brasileiro também é caracterizado pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo — por isso, o orçamento aprovado torna-se autorizativo, e não impositivo. Isso é feito por meio do uso constante (e abusivo) do contingenciamento das verbas. Ora, metas governamentais só podem ser efetivamente perseguidas, com monitoramento e avaliação adequados, se houver certa regularidade e previsibilidade na alocação de recursos públicos, algo que o contingenciamento torna muito difícil, reduzindo, assim, as chances de aumentar a eficiência da máquina pública.

O governo eletrônico é o instrumento com maior potencial para aumentar o controle social no Brasil. Muito já se avançou, garantindo um alicerce para a continuidade das ações. Mas ainda há várias áreas do Estado que não foram “iluminadas” pelo chamado *e-government*. É preciso ampliar o governo eletrônico, inclusive em pontos em que já está presente, como é o caso das licitações públicas, que deveriam ser predominantemente baseadas em compras eletrônicas. Mas não basta tornar mais transparente o momento da escolha dos fornecedores ou executores de serviços públicos. É igualmente necessário permitir o acompanhamento, em tempo real, da execução de tais despesas. A efetividade das políticas públicas é outro eixo fundamental na gestão de longo prazo, uma vez que o Estado tem, cada vez mais, seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos. Por exemplo, o norte da efetividade é reduzir a criminalidade, e não multiplicar presídios. Desse modo, além da eficácia — medida pela qualidade dos produtos da ação governamental —, a ação governamental deve ser mensurada por indicadores de impacto. A gestão por resultados é hoje o melhor instrumento em prol da efetividade das políticas públicas. Para atingir a efetividade pretendida, é preciso avaliar a administração pública através de metas e indicadores. Já existem algumas experiências brasileiras nesse sentido, mas o monitoramento e avaliação das políticas públicas ainda é bem restrito, pouco conhecido do público e, pior, de

pequena assimilação junto à classe política. Esta revolução gerencial depende, portanto, do convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. Não bastam alterações legais e institucionais; são necessárias mudanças na cultura política, como ocorreu no caso da responsabilidade fiscal dos gestores. O Brasil dispõe de uma série de instrumentos e arenas participativas para estabelecer o controle político e social dos agentes governamentais. Seu maior desafio está em fazer valer a normatização já existente. Tribunais de contas, conselhos de políticas públicas e ouvidorias devem cumprir seus papéis institucionais onde ainda não atuam a contento - e na maior parte do país esta é a situação atual. A cultura política do brasileiro, ademais, pouco contribui para o controle social dos representantes e dos governos. O país é recordista em amnésia eleitoral. Segundo pesquisas, a maior parcela do eleitorado — cerca de 70% — não lembra em quem votou nos pleitos legislativos.

Segundo (DINIZ, 2011), fatores externos e internos propiciam um contexto favorável à retomada do debate sobre estratégias alternativas de desenvolvimento na América Latina, em particular no Brasil. Mudanças de natureza econômica e política, como o impacto da crise mundial de 2008-2009, levantaram discussões sobre a situação da América Latina no capitalismo global. No plano interno, a ênfase dos debates está no papel das elites nacionais e suas escolhas políticas, que, apoiadas por novas coalizões eleitorais, proporcionaram a ascensão ao poder de novos grupos em vários países da região.

O período 2002-2008 notabilizou-se pelo fortalecimento do pensamento crítico e pela procura de uma redefinição de rumos no que se refere às prioridades da agenda pública. Ao mesmo tempo, em vários países latino-americanos, em especial no Brasil, a perspectiva pró-desenvolvimentista ganha progressivamente espaço e consistência teórico-metodológica. A primeira década do novo milênio apresenta-se, portanto, como um divisor de águas, produzindo um ambiente marcado pela controvérsia e pelo debate. Nesse sentido, comporta o conflito de paradigmas em lugar de certezas inabaláveis, mais afinadas com o mundo dos dogmas do que da produção científica. Uma nova agenda de políticas públicas voltada para o atendimento das demandas coletivas de equidade social e sustentabilidade se faz necessária. Para atender essa nova agenda pública, o Estado necessita de aparato institucional adequado e mecanismos de governança

capazes de fortalecer suas capacidades de implementação e de coordenação. Considerando a dimensão política, cabe estabelecer a distinção de fronteiras teóricas entre regime político (democracia, autoritarismo), por um lado, e natureza do Estado, por outro. Em seu percurso histórico, o Estado brasileiro apresenta um déficit em termos de seu poder infraestrutural, traço que se agravou durante a primazia da agenda neoliberal nos anos 1990. De uma perspectiva histórica, importante lacuna manifestou-se ainda na dificuldade revelada pelo aparato estatal em garantir a eficácia de seus ordenamentos legais. Deste ponto de vista, ganha realce, no contexto latino-americano, a questão da baixa efetividade da lei. No Brasil, a efetividade das normas legais se estende de forma bastante irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre os diferentes segmentos da população, resultando numa importante parcela da população situada fora da cobertura legal e jurídica proporcionada pelo Estado. Para Diniz, a causa do problema está na omissão do poder público. Regiões inteiras escapam do controle do Estado, situando-se fora de seu raio de ação. Sobre esse aspecto, insiste, não há excesso de Estado, mas uma grande lacuna a ser preenchida. Porém, para ter sucesso, esse debate deve concentrar-se não mais na questão da intensidade da intervenção do Estado e sim no tipo e na qualidade da intervenção. Nesse contexto, vai sendo retomado de forma particularmente contundente o interesse pela discussão de novas estratégias de desenvolvimento, alternativas ao pensamento ortodoxo convencional e ao antigo nacional-desenvolvimentismo, propondo um novo desenvolvimentismo que discute a viabilidade de desenvolvimento através do fortalecimento do mercado interno de consumo de massas (DINIZ, 2011).

A referência teórica sobre o tema da *accountability* democrática considera a transparência condição necessária, embora não suficiente, para a responsabilização política dos governantes. No Brasil, o marco histórico abrange as mudanças trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionadas ao contexto mais amplo de democratização, reformas do Estado e inserção do país na economia global. Sendo a democracia um sistema em que o governo emana da vontade soberana do povo, por meio de eleições, e os governantes respondem politicamente aos eleitores, a existência de mecanismos institucionais de prestação de contas (possibilitada pela completa e idônea publicação de seus atos) é condição crucial para o funcionamento

do governo democrático, tanto quanto as instituições representativas o são para sua formação.

Se do exame das condições institucionais recentemente criadas de transparência não é possível, ainda, tirar conclusões a respeito do controle das contas públicas, não se pode esquecer, por outro lado, que a análise do controle efetivo só poderá ser feita a partir do exame das condições de transparência.

O chamado governo eletrônico está se convertendo em instrumento potencial para a transparência dos atos governamentais. Isso nos permite levantar a hipótese de que, mesmo não tendo sido criadas com tal objetivo, as práticas de publicação sistemática de informação de fácil acesso e entendimento pela população estão dando mais poder aos cidadãos e organizações sociais na fiscalização das contas públicas, questionando a qualidade dos gastos e promovendo debate político sobre o tema, como ocorreu, por exemplo, com o uso dos cartões corporativos do governo federal.

Os diversos aperfeiçoamentos institucionais referentes ao aspecto fiscal tiveram tanto mais sucesso quanto mais fortaleceram os mecanismos de prestação de contas. Inversamente, onde houve pouco ou nenhum avanço em termos de responsabilização do Poder público, os instrumentos de gestão econômica e orçamentária não lograram melhoras significativas.

Os controles durante o mandato dependem da transparência e visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização. Porém, é necessário ter instrumentos institucionais para exercer efetivamente a accountability.

Atualmente, os instrumentos de accountability durante o mandato podem ser divididos em cinco tipos. O primeiro deles é o controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. Os controles judiciais constituem uma outra maneira de fiscalizar ininterruptamente o Poder público. Seu objetivo maior é garantir que os governantes e altos funcionários públicos atuem segundo o império da lei. Para tanto, tribunais analisam a legalidade das normas produzidas pelo Legislativo e pelo

Executivo, ao passo que o Ministério Público pode acionar o Estado para que determinadas regras legais sejam cumpridas. A independência funcional e a existência de uma burocracia meritocrática são condições essenciais para o bom exercício dessa função no sistema de accountability. Há, ainda, o controle administrativo-financeiro das ações estatais. Normalmente, este tipo de fiscalização é feito por Auditorias Independentes ou Tribunais de Contas. O objetivo é verificar se o Poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas. O ponto central dessa fiscalização é a proibidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção. No uso deste instrumento de responsabilização democrática, além de acompanhar e avaliar os procedimentos, é preciso também examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

A utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de accountability democrática. Trata-se de responsabilizar o Poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isto pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro. Por fim, existem os instrumentos de controle da sociedade durante os mandatos. Eles funcionam por meio de mecanismos de consulta popular (como o plebiscito), de conselhos consultivos e/ou deliberativos no campo das diversas políticas públicas (saúde, educação, etc.), da figura do Ombudsman – quando este tem autonomia funcional efetiva perante os governantes –, de processos orçamentários participativos e da parceria com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos. Todas estas formas de accountability afetam o conjunto das políticas públicas. Há, entretanto, uma visão normalmente negativa entre os economistas e os burocratas dessa área quanto à política e, particularmente, às formas de controle democrático. É forte entre os economistas a ideia de que o melhor é separar as esferas técnica e política.

Os mecanismos de responsabilização dos governantes no Brasil por meio do Orçamento são bem mais limitados, devido à pouca transparência do processo e à

concentração, na prática, do poder decisório nas mãos do Executivo, particularmente no momento de sua execução. Mesmo assim, houve avanços importantes, vinculados à maior transparência e a formas de controle intertemporal das finanças públicas. O processo de planejamento orçamentário fica comprometido, revelando uma enorme distância entre as regras e a realidade efetiva do jogo político no Orçamento. O pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA e da LDO, indicado pelo baixo número de emendas apresentadas nessa etapa, é revelador do esvaziamento destas funções.

Na verdade, a despeito das mudanças constitucionais trazidas pela carta de 1988 e da ampliação do âmbito de atuação dos Tribunais de Contas, a efetividade destes órgãos como instrumento de fiscalização e responsabilização política tem sido bastante questionada. Isto pode ser explicado por vários fatores, relacionados estruturalmente com a natureza das relações entre Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro. O poder decisivo na liberação das verbas e na distribuição de cargos, num país em que parte importante da alta burocracia não é profissionalizada, acaba gerando laços de dependência entre os parlamentares e o governo de ocasião, reduzindo assim a capacidade dos legisladores exercerem a accountability horizontal necessária sobre o Poder público.

Conforme (FILGUEIRAS, 2009), um dos traços característicos do senso comum no país é a imagem brasileiro típico um cidadão voltado para seus desejos egoístas, expressos em formas sociais tais como o jeitinho e a malandragem. Por isso, vários indicadores de confiança apontam o Brasil como um país onde a desconfiança impera. Para além do senso comum, esse tipo de leitura da realidade social brasileira converge para termos centrais das interpretações do país e a produção de conceitos no mundo acadêmico também incorpora esse tipo de visão. No artigo “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”, o autor analisa o problema da corrupção no Brasil a partir da antinomia entre normas morais e prática social, defendendo a hipótese de que a prática de corrupção não está relacionada a aspectos do caráter do brasileiro, mas à constituição de normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas. A antinomia entre normas morais e prática social da corrupção no Brasil revela uma outra antinomia: a

corrupção é explicada, no plano da sociedade brasileira, pelo fosso que separa os aspectos morais e valorativos da vida e a cultura política (FILGUEIRAS 2009).

A corrupção, numa abordagem funcionalista, estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo, o fisiologismo. Essas práticas não necessariamente significam corrupção, mas promovem vulnerabilidades institucionais que resultam na corrupção (FILGUEIRAS, 2009).

Quando se trata da ideia de controle da corrupção, é comum tipificá-la a partir da diferença entre controle externo e controle interno. Essa tipificação parte de uma diferenciação das formas de controle sobre a Administração Pública, em que o controle externo seja efetuado por uma entidade externa à Administração, que exerce atividades de vigilância, correção e orientação. O controle interno, por sua vez, refere-se às práticas que a própria organização exerce sobre seus atos, sendo entendidas como o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que visam a preservar a integridade de seu patrimônio e a examinar a compatibilidade entre ações e princípios pactuados. Essa diferenciação das formas de controle da corrupção surgiu no contexto de desenvolvimento das modernas burocracias, de acordo com preceitos organizacionais da Administração Pública racional, pautada mais pelos procedimentos que propriamente por concepções políticas (FILGUEIRAS, 2009).

Desde 1988, a legislação de controle da corrupção concentra-se, sobretudo, na produção de instrumentos burocráticos que resultam na ampliação da vigilância sobre os servidores e sobre os políticos, bem como a expansão das agências especializadas de controle. A criação da CGU, a mudança no estatuto do TCU, a criação de controladorias e auditorias na dimensão dos órgãos do governo federal e nos estados produziram uma burocratização excessiva do controle da corrupção, resultando em barreiras para a cooperação interinstitucional, em uma posição defensiva das gerências, em lentidão de procedimentos e processos administrativos, em pouca criatividade na inovação gerencial e em maior conflitualidade entre os órgãos da máquina administrativa. Estipulou-se, desde 1988, que o fim da corrupção e o desenvolvimento político, econômico e social decorreriam do aprimoramento da máquina administrativa. Ao contrário do que intuitivamente se postulava na década de 1990, a reforma administrativa e o fortalecimento dos mecanismos burocráticos

de controle resultaram em maior burocratização e na recorrência da corrupção na opinião pública. Existem dois motivos principais pelos quais a criminalização da corrupção parece ser uma estratégia equivocada de combate à corrupção. O primeiro motivo é que se criminaliza um grande número de atitudes sem conseguir diferenciar e punir as mais graves. Não se consegue punir as mais graves em virtude de um processo penal ultrapassado, o qual impede a sanção, facilita apelações contínuas e favorece a prescrição dos crimes. Além disso, quando se trata da esfera criminal, principalmente, há de destacar o fato de haver uma dificuldade para a produção de provas. Apesar da sucessão de casos de corrupção na vida pública brasileira, é baixo o índice de condenações criminais, criando uma sensação de impunidade que paira sobre a política brasileira. Quando a criminalização da corrupção e a conseqüente expansão dos instrumentos de vigilância das instituições judiciais sobre a política e sobre a Administração Pública se revelam incapazes de oferecer respostas definitivas ao problema, cria-se um processo de deslegitimação da política e de naturalização da corrupção na dimensão do Estado brasileiro. Este último é visto como o lugar dos vícios, representando para a cidadania um fardo a ser carregado mediante a cobrança de impostos e taxas, que não se revertem para o bem comum, mas são indevidamente apropriados por políticos e burocratas. Ao privilegiar a tese da criminalização da corrupção, com o auxílio de processos investigativos secretos, interpretação mediante a lei do crime organizado e a espetacularização das ações policiais, o Ministério Público retirou a capacidade de controle público exercido pela sociedade civil e privilegiou o controle realizado no interior do aparato estatal, particularmente no sistema de Justiça. Assim, das três dimensões do controle da corrupção no Brasil, temos a ampliação desmesurada do controle administrativo-burocrático dissociado do controle público não estatal e da sanção legal. A corrupção permanece – apesar dos alvoroços moralistas da elite política, da presença cada vez maior das agências especializadas de controle na vida pública e da criminalização gradativa da ordem política (FILGUEIRAS, 2009).

Conforme o Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2012 do Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012):

Com relação ao tema, não se deve olvidar que supostos ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país. Isso porque,

por mais que determinadas transações atípicas se revistam de complexidade e criatividade, elas acabam sendo identificadas e quantificadas pelos demais agentes do mercado, que passam a desconfiar da real capacidade do governo de obter tal resultado. A esse respeito, cumpre destacar que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas, cada vez mais complexas, vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Observa-se, portanto, uma preocupação central com a questão da máquina administrativa do Estado, produzindo, ao mesmo tempo e paradoxalmente, uma hipertrofia dos mecanismos burocráticos de controle da corrupção e uma permanência dos escândalos políticos, no âmbito dos três Poderes. Evidencia-se a necessidade de reforço de duas dimensões: da eficiência dos serviços prestados e da efetividade das políticas públicas. São essas duas dimensões as que mais são prejudicadas hoje pela expansão do controle administrativo-burocrático e pela permanência dos escândalos de corrupção.

Os sistemas de controle interno na administração pública brasileira não buscam a máxima aproximação com relação à ação controlada no tempo e no espaço, de acordo com (DAVIS & BLASCHEK, 2006). Os órgãos de controle não identificam as situações propiciadoras de ineficiência e não ajudam a definir as medidas compensatórias e as alterações de processo necessárias para reduzi-las, mas continuam focados nos aspectos formais e legais e atuam a posteriori em atividades de correição. Logo, não estão preparados para enfrentar o contexto atual de maiores riscos e incertezas e influências de eventos externos, pois não possuem uma postura pró-ativa de se adiantar aos fatos, de não deixar que nada interfira no alcance dos objetivos organizacionais e de aproveitar oportunidades que por ventura surjam.

As formas com que têm se efetivado o controle da atuação do governo reforçam o atavismo da cultura política brasileira, que não vê na política um processo de procura pelo bem comum, mas de manutenção do privatismo e do sistema de apropriação indevida dos recursos públicos. Afinal, comumente atribui-se ao brasileiro um natural caráter corrompido, procurando ele levar vantagem em tudo. Assim, não se avança naquilo que é essencial, que é a compatibilização entre controle da corrupção e aumento da eficiência do setor público.

O ideal normativo de interesse público, enfatiza, ao contrário da vertente gerencialista, que é essencial a participação dos cidadãos; que os resultados da gestão pública devem ser focados nos valores públicos; que a preferência seja por recursos ligados aos valores públicos; que a integração do aparelho burocrático seja aprimorada; que se fortaleça a capacidade de gerenciamento; que o estilo de gerenciamento público seja neutro; e que haja ligação entre a efetividade administrativa e os valores públicos. Essa concepção normativa de interesse público reforça a ideia de que o controle da corrupção depende de um compromisso democrático realizado pela sociedade, sem o qual pouco avançaremos nas questões relacionadas ao controle das delinquências dos agentes públicos brasileiros.

O aumento da eficiência do setor estatal brasileiro, especialmente nas áreas de políticas públicas, depende de uma diminuição do controle administrativo-burocrático e de um aumento da administração por resultados através do fortalecimento do controle público não estatal.

O controle democrático da corrupção, tendo em vista um compromisso com o desenvolvimento político, econômico e social, não significa apenas aprimorar a máquina administrativa, mas permitir ao próprio cidadão controlar e participar das decisões coletivas.

5 CONCLUSÕES

Apesar de escândalos de corrupção veiculados quase que diariamente pela mídia no Brasil, existe uma sensação de impotência por parte da sociedade; a corrupção é tolerada e os cidadãos ficam apenas aguardando qual será o próximo escândalo que circulará nos jornais.

A partir dos anos 80, as pesquisas sobre a corrupção passaram a incorporar uma abordagem econômica para um problema político, centrada, principalmente, na análise dos custos da corrupção para a economia de mercado em ascensão. No entanto, essa abordagem econômica tende a naturalizar a corrupção na órbita dos interesses materiais, desconsiderando os processos sociais e, em consequência, simbólicos, a que está relacionada. A corrupção, além dos aspectos monetário e contábil, deve ser analisada pelo aspecto dos processos sociais ligados a valores e normas que, além do institucional e do formal, implicam em aspectos informais e culturais.

Ficou evidenciada a ineficiência dos sistemas de controle quanto ao processo de monitoramento das políticas públicas, ainda muito direcionado aos aspectos formais e legais do processo.

Atualmente, já se observam iniciativas da Controladoria Geral a União e dos Tribunais de Contas no intuito de monitorar o uso dos recursos públicos durante a execução de projetos, bem como de avaliar os resultados efetivos da aplicação dos recursos, mas essa forma de atuação dos órgãos de controle é, muitas vezes, rechaçada pela própria Administração. Há, ainda, conflitos de competência, surgidos a partir da criação de agências reguladoras independentes e conselhos deliberativos. O que se pode perceber é que essas iniciativas são desencorajadas, seja por disputas de vaidades pessoais ou (por que não?) interesse no “descontrole” das atividades da Administração Pública.

Isto realça a importância e a necessidade de se seguir a tendência internacional de implementação de uma estrutura de gerenciamento de riscos adequada, levando as organizações a conseguir seus objetivos de forma eficiente e efetiva. Embora os benefícios proporcionados por um adequado sistema de integridade dependam do comportamento ético da alta administração, a administração pública brasileira dispõe atualmente de técnicas sofisticadas de

suporte aos sistemas de controle, com inúmeros mecanismos para auxiliá-los, como uma legislação rica e recursos avançados de informática a disposição dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília: 1997, 52 p.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro: 2007, v.41.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO / BANCO MUNDIAL. El Estando en un Mundo em Transformación. Washington: 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 25 nov. 2009.

COSTA, Nilson do Rosário. **Reforma Administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado**. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi5.rtf>> Acesso em: 06 nov. 2009.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, n. 27, abr/jul 1999.

DAVIS, M. D.; BLASCHEK, J. R. de S. Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 06, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). Dados - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: 2011, vol.54, n. 4, pp.493 a 531.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, n. 2, Novembro, 2009, p.386-421

NUNES, E. de O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, 2010.

OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e Política no Brasil**. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/> Acesso em: 24 jun. 2014.

WEBER, MAX. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1999, v. I.