

## **Da responsabilidade pública dos governantes: paradoxos e perspectivas\***

SIMON SCHWARTZMAN\*\*

*1. Introdução; 2. O problema da responsabilidade; 3. Os paradoxos da responsabilidade; 4. Os problemas e a busca de soluções; 5. A solução "ética" e sua análise funcional; 6. O modelo econômico; 7. Conclusão: controles sociais e institucionais.*

### **1. Introdução**

O objetivo deste trabalho é chamar a atenção para uma série de perspectivas úteis à análise e compreensão do problema da responsabilidade pública. A importância do tema em si é óbvia, e sua análise no Brasil atual é especialmente oportuna, à luz do debate existente sobre a institucionalização de novas formas de organização pública. Na primeira parte tentaremos delinear o problema com algum detalhe, salientando os paradoxos da responsabilidade política, especialmente no que se refere à relação entre os aspectos formais e substantivos de responsabilidade. Consideraremos em seguida várias tentativas de tratar o problema de responsabilidade pública, partindo das abordagens de pequeno alcance, que enfatizam a ética moral do indivíduo, para as mais sofisticadas, que tratam da possibilidade de estender a lógica dos mecanismos de mercado à análise do sistema político.

\* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

\*\* Professor da Fundação Getúlio Vargas.

Isto conduz, inevitavelmente, a uma discussão mais ampla da natureza do sistema político e dos problemas da responsabilidade pública. Por fim, as conclusões, forçosamente de natureza geral, enfatizam a necessidade de procurar uma combinação otimizante de mecanismos de representação política e mecanismos institucionais para controle mais direto da ação administrativa e governamental.

## 2. O problema da responsabilidade

O problema da responsabilidade pelos atos governamentais é clássico na literatura política e jurídica. Torna-se especialmente agudo e premente em países que enfrentam sérias dificuldades de estimular o desenvolvimento socioeconômico, assegurar taxas adequadas de emprego, desenvolver uma política exterior baseada em princípios e objetivos bem definidos etc. Como poderemos garantir que aqueles que governam — em todos os níveis — usem o melhor de sua habilidade e assumam o máximo de responsabilidade por suas decisões e, ao mesmo tempo, assegurem a máxima eficiência global para o sistema social?

A solução clássica para este problema consiste, essencialmente, em distinguir “administração” de “governo”: os administradores são aqueles que executam as políticas ditadas pelos governantes; os que governam, por sua vez, decidem em função do mandato político que receberam. A retidão e integridade dos administradores é assegurada, se aceitarmos o conceito weberiano de burocracia: a separação entre indivíduo e função, a definição explícita de deveres, obrigações e limites de autoridade dos funcionários governamentais, a necessidade de um registro escrito de todas as ações e decisões. De acordo com Weber, a retidão e integridade dos governantes é assegurada e garantida pelo sistema político-partidário, pela imprensa e, mais especificamente, pelo controle político do Congresso sobre as ações do Executivo.

Há duas dificuldades básicas nesta solução clássica e aparentemente simples: uma envolvendo aqueles que governam; outra, aqueles que administram. Carl J. Friedrich salientou-as em 1940, e é difícil expressá-las melhor do que ele. Friedrich colocava em dúvida a eficácia dos mecanismos políticos tradicionais, para garantir que os governantes sejam igualmente responsáveis, mesmo em democracias exemplares como a Inglaterra e os Estados Unidos: “Na melhor das hipóteses, a responsabilidade numa democracia permanecerá fragmentária devido à voz imperceptível do princípio cujos agentes, espera-se, sejam os funcionários — a vasta massa heterogênea que compõe o povo. Mesmo a maior fé no homem comum (e eu estou preparado para defender isso) não pode mais justificar uma simples aceitação da mitologia da ‘vontade do povo’.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Friedrich, Carl J. *Public policy and the nature of administrative responsibility*. In: Altshuler, Alan A. *The politics of the federal bureaucracy*. New York and Toronto, Dodd, Mead, 1968. p. 425. Publicado inicialmente por Friedrich, C. J. & Mason, E. S. eds. Cambridge, Harvard University Press, 1940.

Em outro contexto, ele se refere à “tremenda dificuldade que o público encontra para compreender as implicações mais amplas de questões de política governamental, tais como relações exteriores, política agrícola ou política trabalhista. Em relação ao desemprego, o público em geral está apenas convencido de uma coisa: deveria desaparecer”.<sup>2</sup>

A primeira dificuldade consiste, então, em estabelecer um controle político eficaz sobre a ação governamental. A segunda refere-se ao fato de que a separação entre o governo e a administração não é tão nítida quanto o ponto de vista clássico parece sugerir. Ao contrário — salienta Friedrich — o argumento clássico esquece: “a) que muitas políticas não são estabelecidas pela manifestação do poder legislativo ou ditatorial, mas evoluem lentamente, ao longo de muito tempo; b) que os funcionários administrativos participam, contínua e significativamente, desse processo de evolução das políticas.” Ou, mais conclusivamente: “A política pública, para ser claro, é um processo contínuo, cuja formulação é inseparável da execução. A política pública é formulada ao mesmo tempo em que está sendo executada, e executada enquanto está sendo formulada. Política e administração desempenham um papel contínuo, tanto na formulação como na execução, apesar de que há provavelmente mais política na elaboração de políticas e mais administração na execução.

Na medida em que os indivíduos ou grupos estão ganhando ou perdendo poder de controle, em uma determinada área, existe política; na medida em que os funcionários agem ou propõem ações em nome do interesse público, há administração.”<sup>3</sup>

Isto não é, portanto, um problema exclusivo dos países em desenvolvimento, nem daqueles cujas instituições políticas, estabelecidas nos moldes clássicos presidencialistas ou parlamentaristas, sofreram choques e convulsões.

Entretanto o problema tem-se tornado evidente, no Brasil contemporâneo, onde uma variedade de atos (leis, decretos-leis, regulamentos, resoluções, instruções, normas) coexistem, emitidos por uma pluralidade de órgãos (conselhos, superintendências, departamentos, secretarias de estado, ministérios, legislaturas, bancos, o poder executivo), todos envolvendo um maior ou menor grau de redistribuição de poder e controle, ou seja, todos significando política, no sentido em que é definida por Carl Friedrich.<sup>4</sup>

### 3. Os paradoxos da responsabilidade

Um dos problemas fundamentais relativos à responsabilidade é o da impossibilidade de se estabelecer uma distinção realmente nítida e operacional entre “governo” e “administração”. Além disso, é difícil para os elementos

<sup>2</sup> Friedrich. op. cit. p. 422.

<sup>3</sup> Friedrich. op. cit. p. 416.

<sup>4</sup> Há inúmeros exemplos desse *continuum* na política e administração brasileira. Um dos mais notáveis encontra-se na área de educação, que é administrada através de um

do sistema político controlar eficazmente mesmo aquelas ações consideradas explicitamente governamentais. Esta dificuldade é aparentemente menos importante no regime parlamentarista, no qual o governo deve continuamente prestar contas dos seus atos ao parlamento, do que no regime presidencialista, onde o “acerto de contas” é periódico e feito sob um sistema eleitoral que tem suas próprias normas e mecanismos, vulnerável a vários tipos de manipulação, e cujos temas nem sempre têm uma relação direta com os problemas relativos à eficácia das políticas governamentais.

A consequência que preocupa Carl Friedrich e o pensamento político liberal, em geral, é o abuso do poder, seu uso indiscriminado e irresponsável por parte daqueles funcionários que procuram vantagens pessoais ou ignoram os mandatos políticos dos quais foram investidos.

Há entretanto uma preocupação oposta, não tanto com o abuso de poder, mas com sua paralisação e ineficácia, que frequentemente resultam da contradição entre sistemas de controle e a realidade do processo administrativo e governamental. O administrador de nível médio, cuja posição não é definida de forma explícita e inequívoca como política, está muitas vezes submetido a um sistema de pressões conflitantes. De um lado ele enfrenta um conjunto de normas claras e detalhadas, que definem a sua área de atuação e que podem eventualmente voltar-se contra ele no caso de transgressão. Por outro lado, ele também tem uma clara noção de suas atividades e uma percepção igualmente clara de que as normas, que definem suas funções, não lhe permitem alcançar seus objetivos. Ele tem que optar, assim, entre aceitar as normas e abandonar seus objetivos ou assumir estes, em detrimento daquelas.

Embora comum, é incorreto pensar que esse dilema do administrador seja algo fortuito, devido a “normas inadequadas”, que deveriam ser reajustadas e redefinidas para se ajustar à realidade. De fato, a idéia de que é possível prever e estabelecer por escrito as funções e responsabilidades de um administrador de nível médio é um remanescente questionável do conceito weberiano de burocracia, que conflita com a idéia de continuidade entre administração e governo, enfatizada por Friedrich.

A solução que o administrador encontra para seu dilema depende essencialmente de sua avaliação dos tipos de sanções às quais estará sujeito pelos seus atos. Se sofrer um controle formal-burocrático, vindo de instâncias superiores ou dos tribunais, ele tenderá muitas vezes a ater-se a suas obrigações, aceitando como válida uma definição legalista e convencional de seu cargo. Como resultado, ele assumirá uma responsabilidade estritamente *formal*, deixando para seus superiores a preocupação pela eficácia dos resultados de suas ações. A responsabilidade *substantiva*, em termos de fato, fica então com aqueles que devem responder politicamente pela conduta do governo, seja um chefe de Estado, um partido ou movimento político, ou uma combinação deles.

complexo sistema de normas que vão desde disposições constitucionais relativas ao direito à educação, até Pareceres do Conselho Federal de Educação, que incluem as normas e práticas administrativas do Ministério.

A *responsabilidade formal* se transforma, assim, em *irresponsabilidade substantiva*. O sistema de divisão do trabalho em passos isolados e estanques pode ser falho; o produto final da atividade governamental pode não satisfazer aos próprios governantes. De qualquer forma, o administrador continua a obedecer às normas, a seguir cegamente os regulamentos, a fazer o que lhe ordenam. A rigor, é irresponsável pelas consequências de seus próprios atos. Uma profunda defasagem se instala então entre a noção legal-burocrática de responsabilidade e a noção valorativa de eficiência, que envolve não apenas a forma, mas o conteúdo e as consequências das ações.

Esta paralisia de ação acentua-se ainda mais quando o funcionamento da máquina administrativa está sujeito a constante análise política, de tal modo que os seus atos são interpretados apenas em termos do debate político-ideológico vigente. Como nem sempre essa interpretação é conveniente, o problema tem que ser resolvido. Uma solução consiste em fazer com que o funcionário público se restrinja aos rituais burocráticos ou faça uso do sigilo para esconder as atividades administrativas das vistas do público. Outra solução consiste em adotar literalmente, como normas de conduta, as normas ideológicas predominantes na política e ignorar a complexidade do processo administrativo, usando outro tipo de ritualismo, que enfatiza dogmas e postulados, ao invés de normas burocráticas. A consequência, em termos de irresponsabilidade substantiva, é a mesma.

Há ainda um terceiro tipo de problema que combina, de forma sem dúvida infeliz, os dois anteriores: envolve especificamente o abuso de poder *exercido pelo* formalismo burocrático. Os países anglo-saxões parecem não estar muito familiarizados com esse fenômeno que, entretanto, é muito conhecido nos países latinos. A proliferação de normas e regulamentos, característica do formalismo burocrático, conduz a uma situação em que é sempre possível encontrar normas adaptáveis a qualquer tipo de decisão, desde que existam indivíduos suficientemente hábeis no manejo de legislação e não exista um sistema eficaz de responsabilização política pelos atos governamentais.

Temos então uma pequena lista de aspectos associados aos paradoxos da responsabilidade: o estático e ritualista, do formalista legal; o legal do ativista; o substantivo, do administrador politizado; o que se associa ao abuso de poder, disfarçado por trás do emaranhado de sistemas supercomplexos e freqüentemente contraditórios de leis e regulamentos. Em linguagem corrente, estes são problemas de ineficiência, corrupção, carreirismo e abuso de poder, aos quais nenhum sistema político-administrativo está imune, mas que, não obstante, devem ser analisados e controlados. Como isto pode ser feito?

#### **4. Os problemas e a busca de soluções**

Os problemas advindos de paradoxos de responsabilidade não são simplesmente teóricos, mas referem-se diretamente às dificuldades políticas pelas

quais o Brasil vem passando, e que têm um impacto definido sobre suas perspectivas de solução.

Há muitas maneiras de abordar esses problemas, algumas de natureza técnico-administrativa, outras de natureza política, outras de caráter jurídico-normativo. É importante definir claramente, antes de mais nada, dois princípios fundamentais. Primeiro, o problema da responsabilidade e eficiência governamental não é meramente técnico, já que o que é eficiência para uns, pode ser considerado ineficiência para outros. Há, em outras palavras, um problema de valores, opções, preferências, que faz com que o problema de eficiência governamental seja eminentemente político. Isto, porém, conduz diretamente a um segundo princípio, que limita o valor de uma análise estritamente política: se queremos entender até que ponto o governo é responsável, não basta identificar suas lealdades e intenções normativas, quaisquer que sejam os valores e objetivos adotados. Há exemplos suficientes de fracassos administrativos, boas intenções conduzindo a maus resultados, ausência de intenções produzindo bons efeitos etc., para que possamos perceber a inexistência de relação direta entre *inputs* políticos e *outputs* governamentais. Baseados nessa compreensão, têm sido realizados recentemente estudos de processos decisórios e *outputs* governamentais como variáveis analiticamente independentes dos componentes clássicos referentes à base e ao desenvolvimento político dos governos. Outro resultado tem sido a conscientização da importância de retomar o estudo da estrutura organizacional e normativa dos sistemas políticos e administrativos e examiná-la em seu funcionamento interno, ao invés de continuar relegando o sistema ao *status* de "caixa preta", que lhe foi dado pela linguagem sistêmica de *inputs* e *outputs*.

Há várias razões pelas quais podemos estar insatisfeitos com um governo em particular: porque ele busca objetivos que não nos agradam ou porque falha na implementação da política de nosso agrado. O debate político tende muitas vezes a tratar similarmente essas duas dificuldades, atribuindo de forma sistemática os fracassos administrativos a preferências subjetivas ou a componentes classistas dos grupos políticos dominantes.

Apesar disso, não há também dúvidas de que a simples incapacidade para implementar eficazmente uma política coerente tem sido muitas vezes responsável por fracassos de governos que contavam com considerável apoio institucional e político. Os exemplos da Argentina, entre os dois períodos de Perón, ou o de Salvador Allende, no Chile, deveriam ser suficientes para entendermos que este mesmo fenômeno pode ocorrer em regimes políticos ideologicamente bem diferentes. Seria sem dúvida interessante examinar quanto da ineficiência dos governos antiperonistas poderia ser explicado pela oposição política dos sindicatos, ou até que ponto a ineficiência do governo Allende pode ser atribuída à grande variedade de pressões políticas internas e externas que ele sofreu. Apesar dessas explicações, ambos são exemplos da paralisia e inação a que pode levar a perda progressiva das bases de apoio político e institucional, conduzindo à redução de eficiência, até ao colapso final. Estes exemplos nos mostram a necessidade de examinar o problema da responsabilidade e eficiência gover-

namental com relação aos seus próprios méritos, sem negligenciar o aspecto político, embora colocando-o, figurativamente, entre parênteses.

## 5. A solução “ética” e a sua análise funcional

Uma das soluções mais freqüentes, mas também das mais ingênuas, consiste em reduzir a questão a um problema de honestidade e integridade moral. De acordo com esta perspectiva, haveria corrupção e abuso de poder quando os indivíduos não fossem justos e honestos, e vice-versa. A dificuldade, sob este ângulo, consiste então em garantir a integridade pessoal dos funcionários públicos.

Há três razões principais pelas quais essa perspectiva é ingênua. Primeiro, porque o que é moralmente correto para uns pode ser moralmente incorreto para outros. Sem entrar em grandes discussões filosóficas sobre a objetividade e permanência ou transitoriedade de valores, é claro, por exemplo, que uma política que favorece os pobres com auxílios governamentais pode ser considerada desonesta e perniciosa, dentro de uma ideologia capitalista liberal clássica, e adequada, dentro de uma perspectiva de “bem-estar social”. Uma atitude de obediência estrita à letra da lei deve ser baseada em normas éticas, do ponto de vista subjetivo, mas pode ainda provocar toda sorte de problemas sociais.

A segunda razão é que as intenções não bastam; meios técnicos e competência para implementá-las são também necessários. A honestidade, em si, não é garantia de bons resultados, e vice-versa: bons resultados podem ser alcançados, mesmo que certas políticas sejam implementadas em função de motivações veladas.

Isto nos conduz à terceira razão, que é a de que o conflito entre interesses individuais e coletivos nem sempre conduz ao nada; de fato, é comum encontrarem-se os dois interesses reciprocamente complementados.

Mesmo que rejeitemos a solução ética definida de forma simplista, nem por isso ela deixa de ser importante, quando encarada de um ponto de vista sociologicamente mais complexo. Desta perspectiva, é possível perceber o que se denomina “corrupção” como formas de enriquecimento ilícito, não consideradas normais ou aceitáveis pelo grupo social a que pertence o corrupto. Assim, o fenômeno de corrupção tende a ocorrer mais comumente em sociedades de grande mobilidade, onde os componentes estão sempre mudando seus grupos de referência e sistemas de valores, do que em sociedades mais estáticas, em que a vinculação mais estreita e permanente entre as pessoas limitaria as possibilidades de comportamentos ilegais (isto é, anormais). Em outras palavras, a corrupção política seria simplesmente um fenômeno correlacionado com a ampliação no sistema político-administrativo, das oportunidades em termos de recrutamento e participação, enquanto que sua ausência seria em muitos casos o reflexo de um sistema político rígido e oligárquico. Samuel P. Huntington apresenta essa idéia de forma bem clara quando diz que a corrupção, em certo sentido, “é o resultado direto do surgimento de novos grupos com novos

recursos e de seus esforços para se tornarem eficazes na esfera política. A corrupção pode ser a forma de novos grupos se integrarem no sistema político por meios irregulares, porquanto o sistema se mostra incapaz de se adaptar para prover meios legítimos e aceitáveis para esse fim".<sup>5</sup>

Um dos exemplos clássicos da análise sociológica da corrupção é o de Robert K. Merton, em seu trabalho sobre os aspectos funcionais das máquinas partidárias nas cidades norte-americanas. Ele mostra como essas máquinas atuam contra normas éticas mais gerais de funcionamento do sistema político norte-americano, mas apesar disso sobrevivem, por desempenharem uma série de funções importantes. "As deficiências funcionais das estruturas oficiais geram uma estrutura alternativa (não-oficial) para preencher as necessidades existentes de modo mais eficaz. Quaisquer que sejam suas origens históricas, a máquina política persiste, como um aparato para satisfazer às necessidades de diversos grupos da população que, de outra forma, não seriam atendidas."<sup>6</sup>

E, ainda: "Deixando de lado, por um momento, considerações de ordem moral, o aparato político dirigido pelo chefe é eficazmente montado para realizar essas funções com um mínimo de ineficiência. Mantendo as 'rédeas' das várias divisões, departamentos e agências governamentais em suas mãos competentes, o chefe racionaliza as relações entre negócios públicos e privados.

Ele atua como o embaixador de negócios da comunidade na área, em geral pouco conhecida (e muitas vezes pouco amistosa), de governo. E, em termos estritamente empresariais, ele é bem pago pelos serviços econômicos que presta a seus respeitáveis clientes."<sup>7</sup>

O ponto fundamental de Merton é, pois, que a máquina partidária é funcional e eficiente, ainda que não obedeça aos padrões éticos mais gerais da comunidade política norte-americana (muito embora possa estar de acordo, por exemplo, com certos padrões de algumas subculturas étnicas ou de imigrantes).

Um tipo semelhante de organização *ad hoc*, na América Latina, é identificado por Fernando Henrique Cardoso, como geralmente existente, não na base da pirâmide social, mas no seu ápice: "Em alguns países . . . as classes dominantes privadas fundiram-se com o aparelho de estado, apropriando-se dos cargos, que de públicos mantiveram apenas o nome, e utilizam a organização estatal" independentemente do Estado, limitando, dentro do possível, a mobilização política das classes mais baixas. "As cliques burocrático-privatistas, articuladas mais frouxamente do que os partidos, em torno de anéis de interesse político-econômico, desempenham um papel crescente e decisivo no jogo do poder."<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Huntington, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968. p. 60.

<sup>6</sup> Merton, Robert K. Manifest and latent functions. *Social theory and social structure*. ed. rev. Glencoe, The Free Press, 1957. p. 127.

<sup>7</sup> Merton. op. cit. p. 129-30.

<sup>8</sup> Cardoso, Fernando Henrique. As tradições do desenvolvimento associado. *Estudos Cebrap*, n. 8, p. 56, abr./maio/jun. 1974.



Estes sistemas informais *ad hoc* de articulação de interesses privados, envolvendo grupos normalmente externos à esfera governamental, parecem ter sido altamente eficientes também no Brasil. No caso norte-americano, uma grande parte das conotações morais negativas relacionadas às máquinas partidárias locais desapareceram, quando se verificou sua eficiência na promoção do bem-estar de grupos sociais marginalizados. No caso brasileiro, na medida em que existe identidade de propósitos entre o fortalecimento de grupos econômicos privados e o fortalecimento da economia nacional, o que, de certo ponto de vista, pode ser considerado “corrupção” ou “abuso de poder” torna-se, de outro ângulo, eficiência, pragmatismo, racionalidade etc. Em ambos os casos, os problemas surgem quando os recursos disponíveis a serem distribuídos pelas máquinas político-partidárias ou pelos “anéis burocráticos” privados, sob a forma de benefícios econômicos e políticos, tornam-se escassos, e a necessidade de um programa global de alocação de recursos torna-se premente. É nessas circunstâncias que a política de distribuição, em suas diversas formas, entra em crise, freqüentemente junto com o próprio regime político.

Em outras palavras, não há nada de novo, conceitual ou historicamente, na noção de “máquinas partidárias”, cabos eleitorais, cliques econômico-burocráticas ou “anéis burocráticos”. Análises funcionais feitas por Merton, Cardoso e Huntington, entre outros, mostram como a corrupção pode provocar uma ampliação na esfera de participação política, em um extremo, e limitá-la, no outro. É a partir desse ponto que o problema deixa de ser estritamente moral ou “ético” e assume dimensões especificamente políticas, envolvendo a distribuição social de recursos.

## 6. O modelo econômico

Há uma noção bastante generalizada de que os mecanismos competitivos de mercado podem ser eficientes produtores de uma combinação otimizada dos interesses individuais e coletivos. As origens dessa idéia remontam à famosa “mão invisível”, que de acordo com os economistas clássicos proporcionaria a harmonia global da soma dos interesses individuais. De fato, as demandas de um mercado competitivo parecem forçar as instituições a atuar com a maior eficiência possível, sob pena de sucumbir face à melhor qualidade de seus competidores. Daí as várias tentativas de utilizar este modelo na esfera política, como forma de levar os benefícios da lógica de mercado ao setor de administração pública.

Uma forma de adaptação consiste em pensar no sistema político-partidário como um “mercado”, em que os votos funcionam como moedas, com as quais os eleitores “compram” os partidos políticos de sua preferência. Os partidos, por sua vez, seriam “empresas” disputando a preferência dos compradores, tentando produzir aquilo que fosse mais vendável — em outras palavras, o que a sociedade preferisse. As elaborações, a partir dessa idéia inicial, tornam-se bastante complexas, já que o tema se presta ao desenvolvimento de modelos hipotético-dedutivos do tipo eco-

nômico. Há, de qualquer forma, dois tipos de hipótese nesta análise: primeiro, que os compradores são livres para expressar suas preferências, isto é, que o mercado é essencialmente homogêneo; segundo, que há uma relação clara entre governo e partido, que a administração é de fato — de acordo com o modelo weberiano discutido anteriormente — um órgão que executa as políticas partidárias, implementando, portanto, as decisões dos eleitores.<sup>9</sup> Como essas duas hipóteses não correspondem à realidade empírica, nos países desenvolvidos, e são ainda menos realistas em países como o Brasil, a análise econômica tende freqüentemente a se transformar em uma elaboração de modelos normativos referentes ao que “deveria” ser a realidade. O interesse desse tipo de trabalho passa a residir em dois pontos básicos: primeiro, a consistência interna dos modelos como um exercício lógico-formal; segundo, o interesse e a validade do modelo de mercado como um ideal de democracia e de desenvolvimento político a ser buscado.<sup>10</sup> A relevância deste trabalho para a compreensão de processos reais contemporâneos, porém, é limitada.<sup>11</sup>

Não podemos concluir, contudo, que o modelo empresarial privado, típico de sistemas de mercado, seja irrelevante no contexto político-administrativo brasileiro. De fato, a criação de unidades estruturais, segundo os moldes empresariais privados, tem sido um fenômeno comum e crescente, na administração pública brasileira, numa tentativa de aumentar o nível de racionalidade e eficiência governamental.

Várias são as justificativas para se adotar esse tipo de organização privada. Em primeiro lugar, tal estruturação permite maior flexibilidade, em termos de formas organizacionais, níveis salariais, padrões e procedimentos para recrutamento e promoção de pessoal etc. Em segundo lugar, propicia uma eficaz descentralização do processo decisório, atribuindo-o à própria organização e não aos ministérios ou a níveis governamentais mais

<sup>9</sup> Buchanan, James M. & Tullock, Gordon. *The calculus of consent*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962. E a obra clássica de Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York, Harper and Row, 1957.

<sup>10</sup> Este ideal expresso por Buchanan e Tullock é também proposto por Fábio Wanderley Reis, com uma importante apreciação: a expansão do mercado político não pode ser feita indiscriminadamente, mas é limitada pela necessidade de um sistema de valores comunitários que se desenvolvem dentro dos limites territoriais. Ou, em suas palavras, pela “exagerada expansão e fortalecimento da solidariedade da base territorial como uma condição para a eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, que emerge de outro foco de solidariedade e antagonismo”. Se bem que não possa haver mercado sem a existência de solidariedade territorial (a paz da Santa Aliança, de acordo com Polanyi, teve precisamente esta função), isso não parece resolver os problemas da motivação individual que busca beneficiar-se dos bens públicos, o que constitui o problema de Mancur Olson com a lógica dos “mercados políticos”. Reis, Fábio Wanderley. Solidariedade, interesses e desenvolvimento político: um marco teórico e o caso brasileiro. In: Balán, Jorge. ed. *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974. p. 202. Veja também Olson Jr., Mancur. *The logic of collective action*. New York, Schocken Books, 1968.

<sup>11</sup> Talvez o melhor exemplo de uma avaliação empírica do modelo de mercado de Hotellin-Downs seja o trabalho de Stokes, Donald E. Spatial models of party competition. *American Political Science Review*, n. 57, June 1963.

altos. Essa descentralização de decisão envolve principalmente a capacidade para decidir como os recursos deveriam ser alocados, segundo os padrões internos. O controle deixa de ser administrativo e torna-se essencialmente político, quando o governo designa os responsáveis por essas empresas estatais.

Ao mesmo tempo, de maneira especial em organizações governamentais que desempenham serviços potencialmente lucrativos, começam a ser utilizados mecanismos econômicos semelhantes aos de mercado. A eficiência das empresas públicas, mensurada teoricamente segundo padrões políticos, tende a ser avaliada em termos econômicos — déficits orçamentários, lucros, dividendos, montantes de investimento etc. Uma das razões pelas quais isto ocorre é simplesmente a possibilidade de se utilizarem os indicadores econômicos desse tipo, para o estabelecimento de um parâmetro, segundo o qual o desempenho possa ser avaliado comparativamente. Além disso, existe o fato de que os setores da burocracia governamental vinculados a essas organizações, como qualquer “tecnoestrutura”, estão interessados em seu crescimento, fortalecimento e autonomia financeira, reforçando assim a importância atribuída a esses parâmetros de desempenho.

Tudo funciona, portanto, como se as unidades governamentais, organizadas em moldes empresariais, estivessem realmente operando de acordo com os mecanismos de mercado. Falta, ainda, no entanto, um ingrediente fundamental desse tipo de economia: o próprio mercado, isto é, a competição. Em geral, as divisões estatais organizadas nos padrões privados — nas áreas de finanças, comunicações, transportes terrestres e marítimos, combustíveis etc. — tendem a ser monopólios, ou, pelo menos, a possuir suficiente controle sobre sua área de ação, de modo a se tornarem imunes, a nível nacional, aos mecanismos competitivos.

Pelo menos teoricamente, a principal justificativa para a criação de órgãos e empresas públicas de tipo particular é a existência dos benefícios oriundos dos mecanismos de mercado. Vale a pena citar uma descrição da maneira pela qual funciona esse mecanismo, comparando o Estado e o setor privado:

“Consideremos por um momento a diferença entre uma empresa, que vive principalmente em um ambiente de mercado, em confronto com uma instituição como o Estado, o exército ou instituição religiosa de características nacionais. A principal diferença entre eles é que a empresa depende, para sobreviver, da cooperação voluntária dos indivíduos que se relacionam com ela seja como empregados, capitalistas, fornecedores ou clientes, enquanto que os últimos dependem, para sua sobrevivência, de seu poder de coagir os indivíduos a cooperarem com eles (...) ... No mercado livre ideal, há sempre uma ‘alternativa’ — este é o conceito de competição pura, tal como o economista o entende — e é desta forma que a competição limita o poder do organizador ou do empresário. Na prática, portanto, o empresário é responsável por aquelas pessoas que são afetadas

por suas ações, no sentido de que depende delas, tanto quanto elas dependem dele.”<sup>12</sup>

Neste texto fértil, embora pouco conhecido, Boulding prossegue mostrando como a criação de monopólios e oligopólios limita essas qualidades da economia de mercado, chamando a atenção para os mecanismos, principalmente os eleitorais, que atuam de modo muito semelhante a um mercado, no contexto do sistema político-governamental.

É importante lembrar aqui que Boulding está interessado não apenas na *eficiência* dos sistemas organizacionais, mas também na *responsabilidade* dessas organizações para com as pessoas com quem se relacionam. Não há dúvida de que a ineficiência tende a ser irresponsável, especialmente em épocas de escassez ou necessidade; mas a recíproca não é necessariamente verdadeira: eficiência e irresponsabilidade podem coexistir. As virtudes do *homo economicus*, tanto quanto seus defeitos, são, na visão Boulding, secundários. É aqui que o religioso pode ser comparado ao economista e, nas palavras de Boulding: “O homem econômico vive no limbo — ele não é suficientemente bom para o céu nem suficientemente mau para o inferno. Suas virtudes são secundárias: ele é pontual, cortês, honesto, sincero, cuidadoso, econômico, trabalhador. Seus vícios também são secundários: é avaro, parcimonioso e ardiloso. Mesmo a cobiça, da qual ele é muitas vezes acusado, é algo infantil e inocente, comparada à cobiça mortal do orgulho. Em geral ele escapa dos pecados mortais, porque sua própria vulgaridade o salva do orgulho (quanto melhor, por exemplo, é a vulgaridade comercial da Coca-Cola, em relação ao diabolismo heróico de Hitler), mas faltam-lhe também as grandes virtudes; e nisso é menos que homem, porque Deus o fez para si mesmo e ele tem uma fome inextinguível pelo divino, pelo heróico, pelo santificado e pelo não-econômico.”<sup>13</sup>

Não é necessário compartilhar da filosofia religiosa de Kenneth Boulding para concordar com seu texto sobre a inadequação das motivações individualistas de mercado, como base para o comportamento eficiente e responsável do dirigente. Esta inadequação pode ser percebida de duas maneiras. Por um lado, há pouca dúvida quanto ao fato de o mercado competitivo — organização social espontânea e natural — ser um mito; ao contrário, sabemos até que ponto foi fruto de esforço persistente e sistemático para implantar uma ordem político-social, destinada a facilitar seu funcionamento.<sup>14</sup> Assim como a ordem econômica, política e social do mercado não se estabeleceu por si, o mercado é também incapaz de intro-

<sup>12</sup> Boulding, Kenneth E. *The principle of personal responsibility. Beyond Economics*. Ann Arbor, University of Michigan. 1970. p. 215. Ann Arbor Paperback. (Originalmente apresentado em encontro da Catholic Economic Association em dezembro de 1953.)

<sup>13</sup> Boulding. op. cit. p. 218.

<sup>14</sup> “O caminho para o mercado livre foi aberto e assim conservado por um aumento crescente no intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado. Tornar a liberdade simples e natural de Adam Smith compatível com as necessidades de uma sociedade humana foi uma tarefa das mais complicadas.” Polanyi, Karl. *The great transformation*. 1. ed. Beacon Paperback, 1957, 1944. p. 140. A tese é notável e a evidência histórica apresentada por Polanyi não é menos convincente.

duzir racionalidade e responsabilidade na gestão da administração pública e dos programas sociais.

A ausência de competição, combinada com uma acentuada valorização das formas organizacionais e administrativas da empresa privada, pode acarretar duas conseqüências. Primeiro, em casos de monopólios bem estabelecidos e relativamente invulneráveis a pressões sociais relevantes, haveria um declínio progressivo da eficiência, obedecendo a uma regra geral de redução de esforço ou à lei geral de entropia. Em outras circunstâncias, poderia haver uma tendência progressiva ao fortalecimento e crescimento da instituição, como forma de preservar sua autonomia, e conseqüentemente, a das posições ocupadas por seus membros. Isto pode assumir várias formas, tais como: ênfase exclusiva em atividades economicamente lucrativas, em detrimento de outras possivelmente mais importantes do ponto de vista social; ou a obtenção de facilidades de crédito, financiamento, preço, posição monopolista etc., que garantam um crescimento constante de recursos e a apresentação de bons resultados econômicos.<sup>15</sup>

As relações entre o sistema de mercado e o setor público foram recentemente abordadas por Albert Hirschman, de uma forma que difere das tentativas clássicas de reproduzir, na esfera política, os mecanismos de competição que conduzem à racionalidade do mercado.<sup>16</sup> Para ele, na esfera política há mecanismos que podem também conduzir ao bom funcionamento das unidades governamentais, mas esses são radicalmente diferentes dos econômicos. Enquanto que a racionalidade econômica baseia-se na capacidade de consumidores, empregados etc., escolherem determinado bem ou serviço em um mercado competitivo, a racionalidade política é baseada na capacidade de expressar opiniões e desejos em situações essencialmente monopolísticas. Os mecanismos de controle político não seriam, nesse caso, mera agregação de desejos individuais expressos em termos de escolha entre objetivos diferentes, mas a expressão coletiva de vontades combinadas e harmônicas, fundamentadas em lealdades sociais, étnicas e culturais, que ultrapassam o simples exercício de preferências individuais.

Aproximamo-nos aqui perigosamente de um dos temas centrais da filosofia política: as bases para a ação política coletiva, em contraposição à ação econômica individual.<sup>17</sup>

Sem nos aprofundarmos no exame desse tópico, vale a pena assinalar alguns de seus temas principais. Há duas posições antagônicas, uma deno-

<sup>15</sup> Galbraith, John Kenneth, em *O novo estado industrial*, proporciona uma visão de mecanismos que conduzem ao crescimento e fortalecimento contínuo de grandes organizações, menos como resultado de lucros crescentes do que como resultado de um aumento no poder da "tecnopestrutura", termo por ele mesmo sugerido. Para uma análise desta tendência numa grande empresa estatal brasileira, ver Carvalho, Getúlio. Petrobrás: duas décadas e um dilema. *Revista de Administração Pública*, v. 9, p. 14-39, jan./mar. 1975.

<sup>16</sup> Hirschman, Albert O. *Exit, voice and loyalty — responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.

<sup>17</sup> O termo "econômico" é usado aqui no sentido da ação individualizada que procura maximizar um bem escasso, não importa qual seja ele. É nesse sentido que Buchanan e Tullock sugerem uma análise "econômica da política". Se o adjetivo

minada “orgânica” e outra que poderíamos chamar de individualista. De acordo com a primeira, representada tipicamente por Hegel, há um desejo geral, um espírito nacional, um tipo de dimensão além e acima do indivíduo, que se expressa por meio do Estado, quando este é legitimado, e que serve de fundamento à ação substantiva dos governantes. No outro extremo, há uma multiplicidade de atores independentes, que juntos formam o que seria o “desejo geral”, simples resultado da agregação de escolhas individuais. Ao comentar a posição de Hegel, Marx criticou a noção de uma vontade coletiva “abstrata”, mas substituiu-a pela vontade coletiva “concreta” da classe ascendente. Assim, Marx compartilhou da visão orgânica do sistema político, atuando neste ponto muito mais como filósofo alemão de que como economista inglês.<sup>18</sup>

A importância da contribuição de Hirschman pode ser agora melhor avaliada: o que ele sugere não é uma forma engenhosa de inserir a economia na política, mas sim um elo conceptual, que torna possível relacionar e diferenciar os mecanismos políticos dos econômicos. O fato é que historicamente a perspectiva orgânica foi levada a tais níveis de perversão (o “diabolismo” de Hitler, a que se referiu Boulding, os vários tipos de nacionalismo, os Estados totalitários do passado e do presente), que o pensamento político-liberal passou a focalizar, cada vez mais, a busca de modelos e mecanismos individualistas, nos quais a política pudesse fundamentar-se ignorando, portanto, os elementos da abordagem orgânica, que poderiam ser importantes, tanto como descrição quanto como prescrição.<sup>19</sup>

## 7. Conclusão: controles sociais e institucionais

Não há dúvida que o problema da responsabilidade substantiva do governo seria resolvido se a chamada “política de mercado” funcionasse eficazmente, ou se a “vontade coletiva” fosse clara e explicitamente expressa.

“político” refere-se à ação coletiva, global, seria possível então falar também de uma economia “política”, com relação aos aspectos sociais e institucionais da atividade econômica. Além disso, existem também a “economia econômica” e a “política política”, naturalmente...

<sup>18</sup> Denotando uma influência mais inglesa que germânica, Fábio Wanderley Reis considera classes, grupos étnicos e mesmo nações como formas privadas de lealdade, para serem eventualmente substituídas por um sistema de consenso amplamente fundamentado em valores que serviriam de base para um mercado político geral. (Veja nota 10.) De fato, o recrudescimento de conflitos étnicos e nacionais que o mundo tem testemunhado, na última década, não parece indicar um processo histórico de desaparecimento daqueles elementos de identificação básica de pessoas e grupos, ressaltando ao contrário um cenário futuro no qual essas formas ou organizações tendem a fortalecer-se mutuamente em termos de “direitos de minorias”, identidade nacional e cultural etc.

<sup>19</sup> Como um exemplo de uma economia não-econômica, é importante citar Polanyi: “A notável descoberta de recentes pesquisas históricas e antropológicas mostra que a economia do homem, quase sempre, está implícita nas suas relações sociais. Ele não age assim apenas para salvaguardar sua posição, demandas ou vantagens sociais. Valoriza bens materiais somente até o ponto em que eles servem a esse fim. Nem o

Como inexistem quaisquer dessas condições na realidade do nosso cotidiano, parece que teremos de procurar uma acomodação: de um lado, a existência de mecanismos competitivos, que evitem a conservação de cargos e privilégios; de outro, a de grupos de solidariedade étnica, regional e subcultural, que dêem aos indivíduos a base social para a auto-identificação e sentimento de estar integrados.

Neste ponto poderemos referir-nos aos trabalhos de Carl Friedrich. Pelas razões já citadas, ele duvida da habilidade dos mecanismos políticos rotineiros para controlar o comportamento de funcionários públicos, e propõe duas soluções alternativas: um tipo de controle profissional e um tipo de controle consensual. De acordo com a primeira, os funcionários públicos que pertencem a associações profissionais tenderão a se comportar segundo os padrões de seriedade, honestidade, eficiência profissional etc., de seus pares. Desde que estes sejam, de fato, seu grupo de referência, isto não implica simples controle coercitivo e externo, mas utilização de padrões e normas, que constituem parte integral da própria personalidade e identidade social do funcionário público. A segunda alternativa, que pode ser considerada como um complemento da primeira, implica a garantia de um fluxo constante de informações e contatos entre os funcionários públicos e sua clientela, de maneira a assegurar que seu comportamento não se desvie muito do "senso comum". Os contatos entre o público e a administração pública, e a presença de uma imprensa que acompanhe de perto as ações governamentais são, no moderno Estado-serviço, meios de manter esta coerência de estilo e normas de comportamento.

Tomadas isoladamente, estas formas de controle somente podem funcionar em sociedades nas quais os problemas de profunda desigualdade social já tenham sido resolvidos e, mesmo sob estas circunstâncias, tendem a produzir uma cristalização de grupos de interesses, agindo à guisa de identidade profissional ou procura do bem comum.

Herman Finer refutou vigorosamente as idéias de Friedrich, adotando a posição mais radical de liberalidade política. Um dos aspectos que ele enfatiza é precisamente o conservantismo de grupos profissionais que combatem o surgimento de novas idéias e novas práticas em seu campo. Imaginemos, diz ele, que o administrador seja um pioneiro em sua área, enquanto seu grupo profissional é conservador.

Quando estará ele agindo responsável ou irresponsavelmente? Quando segue normas preestabelecidas, ou quando abre caminhos, orientando a pesquisa para novas alternativas?<sup>20</sup>

Em países como o Brasil, com as conhecidas vicissitudes de seu mercado político (bem como as de outros mercados, inclusive o de idéias),

processo de produção nem o de distribuição estão ligados a interesses econômicos específicos, inerentes à posse de bens, mas cada passo neste processo engrena-se com certo número de interesses sociais que eventualmente asseguram que este passo possa ser dado." (*The great transformation*. p. 48.)

<sup>20</sup> Finer, Herman. Administrative responsibility in democratic government. In: Altshuler, Alan A. *The politics of the federal bureaucracy*. p. 429. (Publicado originalmente em *Public Administration Review*, v. 1, 1949.)

este tipo de dificuldade é ainda mais agudo. É sob o enfoque daquela pergunta que devemos encarar o problema da tecnocracia — a restrição e monopolização das áreas decisórias sob a capa de competência técnica e profissional — e examinar os chamados “anéis burocráticos” — forma de interação e colaboração entre o setor público e alguns grupos do setor privado, para exclusão de outros. É precisamente por esta razão que as ideologias orgânicas, desde o nazismo até a mais branda solidariedade cristã, enfrentam o mesmo destino: o opróbrio do pensamento liberal. Essas ideologias serviram freqüentemente para acobertar, sob a fachada de organizações coletivas, a manutenção e a conservação de desigualdade, injustiça, privilégio e opressão.

A conclusão, embora trivial, é importante: a virtude é o meio-termo. Há duas razões pelas quais a responsabilidade do funcionário público não pode ser estabelecida exclusivamente mediante mecanismos ligados à representação político-partidária: a que se refere à indiferenciação ou ao *continuum* que existe entre governo e administração, de um lado, e a que envolve a incapacidade para formular “uma vontade coletiva” suficientemente explícita e sofisticada no universo político-partidário, de outro. Além disso, a responsabilidade não se pode apoiar em padrões de “competência profissional”, “espírito público” nem em qualquer outro tipo de imperativo categórico que poderia governar a ação dos indivíduos. Isto porque o homem é fraco, e boas razões (ou racionalizações) podem sempre ser encontradas para ações dúbias; mas principalmente porque a ausência de mecanismos competitivos permite a consolidação de privilégios e irracionalidades que, utilizando a coerção, justificam sua permanência em nome de valores universais.

Se bem que a teoria política, talvez demasiadamente influenciada pelo pensamento liberal clássico, tenha contribuído pouco nesse sentido, é essencial a implantação de normas de responsabilidade pública como um processo que atenda a esses dois aspectos. Esse processo deveria incluir a livre atuação das forças políticas, assegurando que as preferências e escolhas de grupos sociais fossem consideradas; a análise das ações governamentais pelos órgãos de opinião pública, imprensa e parlamento; e ainda buscar a adesão progressiva de grupos organizados, capazes de exercer controle direto, informal e constante, sobre o comportamento diário dos governantes.

Em última análise, isto não nos conduziria a um excesso de controle e, em consequência, à paralisia do processo decisório, numa volta ao ritualismo de responsabilidade formal? A medida que existe a legitimidade política, assegurada pelos mecanismos políticos baseados na representação, teoricamente deveria haver tendência para a ação e condições para levá-la avante.

É importante observar, neste contexto, uma relevante transformação pela qual passaram todos os sistemas políticos caracterizados pela representação, ainda não incorporada sistematicamente às ideologias que explicam e justificam esses sistemas. Referimo-nos à redução gradual da tendência



a identificar partidos políticos com classes sociais, definidas estas de acordo com a divisão do trabalho.

De fato, a análise histórica da evolução de sistemas políticos europeus de Stein Rokkan, entre outros, mostra que as divisões baseadas em classes são relativamente recentes, tornando-se evidentes nos meados de 1800 e alcançando seu apogeu nas primeiras décadas do século XX.<sup>21</sup> Em períodos anteriores, predominaram os critérios de tipo nacional e regional, contrapondo o Estado à Igreja, o campo à cidade, o centro à periferia, a cultura dominante à cultura dominada. A preocupação com a distribuição desigual de bens e recursos é constante, mas só no século XIX, com a implantação, na Europa, de uma economia de mercado em escala continental, a política veio a assumir explicitamente um tom classista, em termos de partidos trabalhistas (comunistas, socialistas, democrata-sociais) *versus* partidos burgueses (liberais, conservadores, católicos, monarquistas etc.).

A despeito do fato de que essa identificação de classes ainda mantém muito de sua força, particularmente em países onde a estrutura de sindicatos e partidos políticos trabalhistas é integrada, ela tende a declinar em importância desde a I Guerra Mundial. Há muitas explicações para esse fato, e uma delas é que, à medida que os problemas imediatos de sobrevivência e segurança econômica são resolvidos, a importância que um indivíduo atribui ao seu papel social como produtor diminui em relação a outros, ligados a sua cultura, identificação grupal e, especialmente, a si próprio como consumidor de bens produzidos pela sociedade. É nesse contexto que podemos entender o surgimento, na maioria dos países mais desenvolvidos, de uma preocupação cada vez maior com o consumidor como sujeito das demandas, necessidades e ações políticas e administrativas. Talvez possamos ver sob esse ângulo a instituição escandinava do Ombudsman, o defensor do público que pode, em nome da sociedade, investigar e definir a responsabilidade da administração e do governo para beneficiar não uma classe em particular, mas a comunidade como um todo. Muito embora ela exista apenas em poucos países, a figura do Ombudsman, assim como a organização da sociedade em termos de consumo, e não apenas de produção, indicam possíveis formas, inexistentes no sistema político tradicional, de redefinir os mecanismos de responsabilidade política dos administradores.

Serão estes fenômenos, característicos apenas de sociedades pós-industriais, irrelevantes para países como o Brasil, onde os padrões mínimos de saúde, nutrição e estabilidade de emprego ainda não foram alcançados por grande parte da população? Na verdade, o fato de que o Brasil vem-se desenvolvendo mediante a utilização de tecnologia avançada poupadora de mão-de-obra parece tornar ainda mais distante o momento em que todos os brasileiros estarão devidamente integrados no sistema produtivo, nele encontrando uma fonte básica de identificação política e social. Talvez

<sup>21</sup> Veja, por exemplo, Lipset, S. M. & Rokkan, Stein. *Party systems and voter alignments*. New York, The Free Press, 1967. Introdução.

fosse mais razoável supor que o País pudesse, por assim dizer, saltar do estágio da revolução industrial para o de sociedade pós-industrial, em que os meios de auto-identificação das pessoas e dos laços que as unem envolvem muitas outras dimensões, além das relativas à divisão social do trabalho, no sentido estrito da palavra. Isto evidentemente exigiria novas formas de organização social e, concomitantemente, novos mecanismos para controlar a responsabilidade dos funcionários públicos.

Há, sem dúvida, muito mais a ser feito antes que se possa atingir um sistema político-administrativo altamente responsável. Um dos pontos mais importantes envolve a reforma do sistema judiciário. Essa reforma não pode consistir na simples reformulação ou interpretação das leis, nem mesmo na desburocratização ou agilização da justiça. Mais do que isto, a reforma deve basear-se na criação de um sistema judiciário que seja realmente capaz de assumir suas responsabilidades legais substantivas e não apenas aderir às formas legais. Esse não é tema fácil, e este artigo não seria o lugar adequado para discuti-lo. Indispensável, porém, é que o sistema esteja apto a romper o "nó górdio" de regras e leis, fundamentando suas ações em valores e princípios universais, o que sem dúvida seria possível se devolvêssemos o *status* político e institucional que o sistema judiciário teve uma vez em nosso sistema.

Outro tipo de reforma envolve os problemas de implementação de política e contabilização da atividade econômica na esfera federal. Os controles contábeis formais devem ser substituídos por outros, do tipo orçamento-programa, que permitam uma comparação direta entre os resultados obtidos e os objetivos explicitamente formulados pelos órgãos e pelo Governo. O papel do Tribunal de Contas deve ser reavaliado, já que pode ser necessário dar-lhe uma função mais ligada ao controle das metas substantivas das atividades governamentais.

Estes dois exemplos são suficientes para dar uma idéia da magnitude do problema. Não faz sentido dizer, de um modo geral, que o governo *A* é responsável e que o governo *B* é irresponsável. O estabelecimento da responsabilidade governamental e administrativa é possível e realizável como um processo complexo, que inclui necessariamente tanto aspectos técnicos como políticos, maior participação e institucionalização e, por isso mesmo, avanços e retrocessos. Isto é suficiente para se perceber que é impossível tratar isoladamente do problema de responsabilidade, como o moralista ingênuo, mas também não nos permite deixá-lo para "mais tarde", quando outros assuntos "mais importantes" já estiverem resolvidos. Desde que estamos discutindo o comportamento das pessoas que administram os recursos da sociedade, responsabilidade é um tema político central aqui e agora, assim como o foi no passado e o será no futuro.

## Summary

The main purpose of this paper is to call attention to a series of perspectives useful to analyze and understand the problem of public responsibility. The theme itself is

important and its analysis in Brazil today is specially opportune in light of the current debate over institutionalizing new forms of public organization. First of all the author attempts to delineate the problem, pointing out the paradoxes of political responsibility particularly referring to the relationship between the formal and substantive aspects of responsibility. Next, he considers several attempts to deal with the problem of public responsibility, ranging from the most short range approaches, which emphasize individual moral ethics to the most sophisticated ones, which deal with the possibility of extending the logics of market mechanisms to analyze the political system.

The author is led to a rather broad discussion of the nature of the political system and the problems of public responsibility. Finally, he emphasizes the need of seeking an optimal combination of mechanisms of political representation and institutional mechanisms for controlling administrative and governmental action more directly.

Even though political theory, perhaps overly influenced by classical liberal thought, has contributed little along these lines, it is essential to think about the problem of adopting norms for public responsibility as a process that embodies both the aspects of freeing play of political forces, in order to ensure that preferences and choices of social groups will be heard and the scrutiny of public actions by organizations of public opinion, the press and the Congress, in addition to the progressive incorporation of organized social groups which are able to exert direct, constant and informal control over the daily behavior of men in government.

The author concludes that one cannot deal with the problem of responsibility in isolation because it is a complex process which necessarily includes both technical and political aspects, increased participation and institucionalization.

## BIBLIOTECA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Praia de Botafogo 190 — 7.º andar

266-1512 ramal 170 — Serviço de Referência e Circulação;  
ramal 171 — Serviço de Referência Legislativa.

Horário: janeiro e fevereiro, todos os dias úteis das 8 às 17,30 horas; março a dezembro, todos os dias úteis, das 8 às 20 horas e aos sábados, das 9 às 12 horas.

## BIBLIOTECA DO INSTITUTO DE SELEÇÃO E ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL

Rua da Candelária 6 — 3.º andar 221-2331.

Horário: todos os dias úteis das 8 às 12 e das 13 às 17 horas, exceto 5.ª-feira das 13 às 17 horas.

## **O MUNICÍPIO COMO SISTEMA POLÍTICO**

Ana Maria Brasileiro

**O município como sistema político**, constitui-se ao mesmo tempo em estudo do governo local e em uma contribuição para o conhecimento da realidade brasileira.

Na primeira parte do livro encontra-se visão global do município brasileiro, partindo-se do enfoque jurídico-histórico para um estudo sob a ótica sistêmica. Enfatiza-se naturalmente o município típico e situa-se, embora rapidamente, o problema das grandes metrópoles.

Na segunda parte, a autora analisa e compara municípios do Estado do Rio de Janeiro. Embora não tenha o objetivo de estender as conclusões obtidas nesta pesquisa a todo o território nacional, algumas de suas ilações têm caráter geral e o modelo que se depreende do trabalho será de utilidade para quem pretenda aplicar tal tipo de estudo em outras regiões do País.

À venda nas livrarias

Pedidos para Editora da Fundação Getúlio Vargas

Praia de Botafogo, 188 — CP 9 052 — ZC-02