

Dever de prestar contas e responsabilidade administrativa: concepções alternativas

Evolução de conceitos e aplicação na administração pública brasileira

DAISY DE ASPER Y VALDÉS

Doutoranda da Universidade da Califórnia do Sul — EUA. Procuradora da República

“Toda sociedade que tenha permitido a certas pessoas ampliar exageradamente o seu sentido de autovalorização, de modo a impor a todos a sua vontade e agindo elas livres de limitações tradicionais e freios institucionalizados, acabou por se arrepender de tal concessão” (GERALD E. CALDEN, *The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials*, p. 1, 1987, no prelo).

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

Importância do conceito de dever de prestar contas. — Objetivos do trabalho: resenha crítica da doutrina norte-americana, fontes internas e externas de controle organizacional, e a estrutura institucional das empresas estatais brasileiras à luz das concepções expostas.

II. OS ANTECEDENTES DA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

- a) *Finer v. Friedrich*: um debate produtivo;
- b) O dever de prestar contas e responsabilidade;
- c) *Avaliação crítica*.

O presente trabalho foi originalmente escrito em inglês, sob o título “Administrative Accountability and Responsibility: A Review of Alternative Conceptions. Evolution, Meaning and Operationalization in Brazilian Public Administration”. O termo “accountability” muitas vezes referido no texto original foi traduzido ora pela expressão “dever de prestar contas”, ora pela expressão “responsabilização”, dada a dificuldade de se encontrar um termo de acordo com o sistema jurídico brasileiro que traduzisse com exatidão o sentido da palavra em apreço.

- III. EVOLUÇÃO DO SIGNIFICADO TRADICIONAL
- IV. COMO É ABORDADA ATUALMENTE A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA
 - a) Burocracia representativa; b) Participação pública; c) Avaliação crítica.
- V. O CONJUNTO DE VALORES QUE FUNDAMENTAM A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA
 - a) O conceito de valor; b) A dicotomia fato-valor; c) Discrição e valores e d) Patologias burocráticas.
- VI. VALORES CONFLITANTES
 - a) Padrões extraburocráticos e burocráticos; b) Interesses pessoais v. interesse público; c) Critério de julgamento.
- VII. TIPOLOGIAS DE BUROCRATAS
 - a) Burocratas objetivamente e subjetivamente responsáveis; b) Teoria X e Teoria Y de Mc Gregor; c) Comportamentos hipotéticos do burocrata.
- VIII. SISTEMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
 - a) Perspectiva institucional: 1. fontes de controle interno e externo; 2. graus de controles; b) Preferências quanto aos sistemas de responsabilização: responsabilização a níveis burocrático, legal, profissional e político.
- IX. AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS DIRETAS E INDIRETAS DO BRASIL
 - a) A empresa pública; b) Os objetivos multidimensionais das empresas públicas brasileiras; c) Os sistemas de responsabilização nas empresas estatais brasileiras: (1) responsabilização política, (2) responsabilização legal e (3) responsabilização a nível profissional (técnico) e burocrático (gerencial); d) Conclusões.

I. Introdução

O dever de prestar contas constitui um conceito fundamental, embora negligenciado, na administração pública. O sentido mais comum desse encargo compreende a responsabilização do administrador por suas ações perante a autoridade superior. Os administradores e as entidades devem responder perante a autoridade à medida que lhes é exigido se responsabilizarem pelas suas ações. Nas suas manifestações mais simples, a obrigação de responder por determinadas ações pressupõe certas respostas, de natureza limitada, direta e mormente formalista, às exigências provenientes de instituições e grupos específicos, no âmbito das atividades

desempenhadas pela entidade pública. De um ponto de vista mais amplo, a responsabilidade administrativa tem uma função mais relevante na administração pública do que o significado contido no termo obrigação de responder por determinados atos perante outrem.

Este conceito pode então ser considerado como englobando os meios através dos quais as entidades públicas e seus agentes atendem (e respondem) às diversas expectativas provenientes das próprias organizações ou do ambiente onde se desenvolvem as atividades das mesmas (Romzeck, Dubnick, 1987). Embora a responsabilidade administrativa esteja no âmago da teoria democrática, existe um amplo consenso entre os homens públicos, políticos e eruditos no sentido de que, nos atuais governos, o nível de responsabilidade pública é de fato muito baixo. Isto parece ser essencialmente causado pela expansão e complexidade das atividades dos governos em todos os aspectos da vida das sociedades.

A responsabilidade administrativa não é simplesmente regulamentária e punitiva quanto às suas finalidades e conteúdo, embora tais aspectos constituam elementos essenciais. A responsabilidade é uma rua de mão dupla. Ela constitui ainda outro aspecto da atividade administrativa que se desdobra em formulação e execução políticas (regras).

São três os propósitos deste trabalho:

a) apresentar uma resenha crítica dos escritos de autores estadunidenses a respeito da evolução, significado e função deste conceito essencial da Administração Pública;

b) a utilização de um enfoque institucional para descrever as fontes externas e internas de controle sobre entidades, fontes que são estabelecidas em função de um acordo geral; e finalmente

c) a aplicação desta estrutura institucional às empresas estatais brasileiras.

II. Os Antecedentes da Responsabilidade Administrativa

a) *FINER v. FRIEDRICH: um debate produtivo*

Aproximadamente meio século atrás, CARL FRIEDRICH (1940) e HERMAN FINER (1941) iniciaram o que veio a ser um debate clássico sobre responsabilidade administrativa. FINER argumentava que a responsabilidade tinha de ser imposta através de fortalecimento dos controles "externos" e constitucionais. Isto garantiria a "subserviência" dos altos funcionários do governo aos representantes do povo, visto que ditos representantes tinham por missão "a de estabelecer pautas para a atuação dos servidores públicos, segundo os mais precisos critérios de definição que fossem tecnicamente alcançáveis." Para FINER, a distinção entre políticas (regras) e administração era válida. Quanto à responsabilidade, ela era assegurada por meio de uma dualidade de instrumentos de controle: por um lado os tribunais e as estruturas hierárquicas dos ministérios e, por outro lado, "a

autoridade exercida sobre os altos funcionários pelos ministros responsáveis, autoridade esta por sua vez baseada nas sanções aplicadas pela assembléia dos representantes". Em contraposição, FRIEDRICH refutava a validade da dicotomia política (regra) / administração; dava ênfase à crescente complexidade do governo e argumentava que "a responsabilidade parlamentar é em grande parte inoperante e certamente ineficaz". Em vez disso, ele acentuava a importância de uma moral individual, em contraste com uma responsabilidade política externa. O controle sobre os altos funcionários seria garantido pelos próprios funcionários, cujo sentido de responsabilidade seria plasmado "por dois fatores dominantes: a competência técnica e o sentimento popular." FRIEDRICH confiava muito nessa propensão dos servidores públicos para se autodirecionarem nas suas reações que resultavam do juízo de seus homólogos na profissão e do sentimento popular.

FRIEDRICH sustentava que era mais eficaz suscitar a responsabilidade administrativa do que impô-la como obrigação, o que traz à tona uma questão crítica de inegável atualidade nas discussões sobre uma burocracia pública responsável.

A experiência tem corroborado a imperfeição dos controles e sanções externas sobre os quais FRIEDRICH fundamentava sua convicção. A distinção entre política e administração não pode mais ser aceita. A idéia predominante confirmou que todos os servidores públicos, desde o chefe de departamento até o "office-boy", estão participando de uma maneira ou outra na determinação da seleção de valores que constituem o elemento central do processo de "formulação de política (regra)". A administração do governo é essencialmente um processo político.

Contudo, enquanto os controles externos de FINER constituem uma condição insuficiente, embora necessária para que haja um governo responsável, a confiança de FRIEDRICH nos cânones profissionais como agentes causadores de ações marcadas pela responsabilidade também não é suficiente.

O profissionalismo pode solapar a responsabilidade política em vez de fortalecê-la. Como já foi frisado por B. GREGORY (1982, p. 2), são os seguintes alguns dos fatores que contribuem para criar este problema: os profissionais que superestimam a sua própria autonomia operativa; o fato de que a tomada de decisões pelos profissionais sendo efetuada de maneira colegiada torna ainda mais recôndita a sede da responsabilidade; o fato de que a atividade política é caracterizada pela incerteza, ambigüidade, as barganhas envolvendo concessões mútuas e acomodamentos, oportunismos e emoção, ao passo que o profissionalismo tende a ser objetivo e exato. Por conseguinte, são de índole oposta.

Como se pode, então, garantir uma atuação responsável por parte do Executivo? As soluções fragmentárias, como por exemplo código de ética, podem não funcionar. O serviço público se caracteriza por toda uma série de amplas diferenças funcionais. Qualquer código de ética teria de ser

quer muito abrangente quer muito específico, e por conseguinte seria difícil a sua aplicação às situações práticas do dia-a-dia.

Contudo, não deixa de exercer um efeito positivo, já que o simples fato de invocar um tal código evitaria complicados dilemas de índole moral.

Embora este debate a respeito da significação da responsabilidade administrativa, e da maneira mais eficaz de se conseguir que esta seja exercida, se refira especificamente aos sistemas políticos britânico e estadunidense, o debate em questão põe em evidência o problema de uma burocracia pública responsável em Estados democráticos, isto de um modo geral.

b) O dever de prestar contas e responsabilidade

Na Grã-Bretanha, uma pesquisa realizada por RUTMAN (1973) indicou uma distinção que é importante fazer quando se abordam questões de responsabilidade e dever de prestar contas. Consiste na diferença entre uma burocracia que se norteia por regras e procedimentos e aquela que está mais comprometida com a consecução de determinadas finalidades.

Um cuidado rigoroso com prestação de contas dá ênfase à hierarquia (controle) em relação às finalidades, e isto se manifesta de um modo geral na prestação de contas no campo financeiro, como meio de mostrar a lisura na aplicação do dinheiro do contribuinte. Além disto, a preocupação da burocracia com prestação de contas e, bem assim, com as expectativas de progressão na carreira tem concentrado maior atenção nos procedimentos em vez de finalidades. Por outro lado, a fragmentação e a despersonalização inerentes às tarefas de um "governo dominante" têm resguardado os burocratas das conseqüências de suas ações.

O fato de se admitir reconhecimento à complexidade das opções para os altos funcionários constitui o primeiro passo na direção de uma atuação com responsabilidade. O conceito mais amplo de responsabilidade, na medida que abrange dever de prestar contas (ou obrigação de responder por atos), exige do servidor público o reconhecimento de que a obediência aos superiores pode, com freqüência, estar em conflito com as obrigações em relação a outras pessoas — subordinadas, clientes do próprio funcionário, grupos de pressão, o público em geral, e colegas do mesmo nível profissional — e até se chocar com a própria consciência.

O dever de prestar contas é apenas um dos elementos, embora importante, do conceito mais amplo de responsabilidade. Segundo B. GREGORY (1980, p. 3), "é a diferença expressa na advertência que os burocratas deveriam passar menos tempo tentando fazer coisas erradas mais eficientemente e mais tempo esforçando-se para fazer a coisa certa, embora de maneira menos eficiente. (Em outras palavras, é melhor agir de um modo apropriadamente certo do que exatamente errado.)"

c) Avaliação crítica

As questões suscitadas pelo debate envolvendo FRIEDRICH e FINER são de um interesse duradouro e constituem o fundamento essencial para

prosseguir com uma discussão mais detalhada sobre ação social e política totalmente diferente.

Como já foi apontado por K. KERNAGHAN (1973, p. 575), o peso da colocação feita por FINER deriva do fato de ele reconhecer a necessidade contínua de que sejam exercidos controles políticos sobre a burocracia. De modo oposto, o ponto fraco da abordagem de FINER encontra-se no fato de ele não ter previsto a insuficiência dos ditos controles para garantir a responsabilidade administrativa num meio político e social que está sujeito a transformações cada vez mais acentuadas.

O peso da argumentação de FRIEDRICH, por sua vez, está no reconhecimento das deficiências inerentes aos controles e penalidades políticos aplicados com justiça aos altos funcionários pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pela hierarquia administrativa. O aspecto vulnerável de seus argumentos reside nos conflitos entre os critérios de competência técnica e sentimento popular.

III. *Evolução do significado tradicional*

Durante as quatro últimas décadas, têm-se formulado interpretações alternativas quanto às colocações de FRIEDRICH e FINER a respeito de responsabilidade administrativa. A reavaliação da teoria, da prática e do ensino de administração pública, efetuada na conferência de MINNOW-BROOK — que deu origem ao movimento denominado *A Nova Administração Pública* —, pôs em evidência o interesse crescente na teoria normativa.

MICHAEL HARMON (1971, p. 173), por exemplo, argumentava que tanto FRIEDRICH quanto FINER criaram uma imagem pessimista da natureza do ser humano e particularmente do homem administrativo, já que “na ausência das restrições proporcionadas quer pelas leis, quer pelos processos de socialização profissional, o comportamento dos administradores resultante da dita ausência seria ao mesmo tempo egoísta e caprichoso”. HARMON fundamenta sua nova teoria da responsabilidade administrativa numa interpretação fenomenológica do autodesenvolvimento e da auto-atualização. Os burocratas, ao se tornarem politicamente engajados, definem a sua responsabilidade administrativa. Contudo, como foi indicado por J. PAYNTER (1971, p. 187), HARMON não consegue vincular esta participação mais intensa à idéia convencional de que as decisões dos administradores deveriam estar norteadas pelos valores e metas dos homens políticos eleitos, isto dentro das limitações da lei e da hierarquia administrativas.

Um enfoque oposto se encontra na “democracia jurídica” de THEODORE LOWI, a qual corresponde à regra de direito que opera nas instituições. Segundo LOWI, a raiz dos problemas políticos dos Estados Unidos está na delegação irrestrita de autoridade. LOWI recomenda que a Corte Suprema declare como sendo “inválida e inconstitucional toda dele-

gação de poderes a uma entidade administrativa, que não esteja acompanhada por normas de implementação claramente estipulada” (T. LOWI, 1979). Os Poderes Legislativos, em vez de fazerem uma ampla delegação de autoridade, devem estabelecer pautas específicas de ação para os servidores públicos, lavradas em termos precisos, isto por meio de “portarias baixadas oportuna e freqüentemente” (LOWI, p. 299). Este ponto de vista é semelhante à postulação de FINER.

Essas evoluções da teoria da responsabilidade administrativa expostas no início da década de 70 por LOWI e HARMON fazem lembrar o debate entre FINER e FRIEDRICH. A ênfase dada por FINER à responsabilidade política foi então contraposta pela responsabilidade moral de FRIEDRICH.

IV. *Como é abordada atualmente a responsabilidade administrativa*

DENHARDT (1984), ao referir-se a esse fecundo debate entre responsabilidade política e responsabilidade moral, propõe duas abordagens atualizadas como alternativas para os controles políticos de FINER: *a)* a burocracia representativa, e *b)* a participação pública. Tais colocações têm sido alvo de atenção especial nos últimos anos e servem como ilustração da importância teórica desta questão.

a) Burocracia representativa

Os proponentes da democracia representativa argumentam que as decisões que emanam de entidades burocráticas corresponderão mais exatamente aos desejos do público, se o pessoal das ditas entidades refletir (na sua composição) as características demográficas da população em geral. Embora os estudos a respeito das preferências manifestadas nos altos escalões de serviço público quanto às políticas (i.e. sistemas de regras) tenham revelado ser pouco acentuada a correlação entre formação/experiência por um lado e atitude por outro lado, a presença ativamente participante de grupos minoritários constitui, para os outros indivíduos, uma indicação que os centros decisórios são acessíveis e, também, que “mesmo se não puder ser necessariamente antecipada uma resposta por parte das entidades em relação aos interesses dos grupos anteriormente desfavorecidos, tais entidades são influenciáveis” (DENHARDT, p. 128).

Desde o princípio da década de 60 têm sido envidados esforços significativos a fim de se conseguir uma participação efetiva dos cidadãos. Quanto à busca de uma receptividade a nível popular, a ser conseguida quer através da seleção de determinados tipos de indivíduos para servirem nas repartições públicas, quer por meio da imposição de controles externos sobre o comportamento dos mesmos, “os servidores de tais repartições têm a responsabilidade de ajudar o público a expor claramente suas necessidades, identificando, inclusive, aquelas que são importantes, embora fiquem freqüentemente ocultas, manifestando o desejo de achar soluções para os problemas a eles apresentados” (DENHARDT, 1984, p. 129).

Este enfoque está vinculado à necessidade de que haja liderança na hora de apresentar as questões a serem examinadas, debatidas, e possivelmente solucionadas. Graças a esta participação mais ativa, a receptividade é promovida e a busca de objetivos socialmente desejáveis é efetuada de uma maneira compatível com os valores democráticos.

b) *Participação do público*

HARMON (1981, p. 5) argumenta que a concepção socialmente ativa do *ego* exige uma nova fundamentação normativa para o dever de prestar contas nas entidades públicas. Ao sustentar que a administração pública se caracteriza “pela tomada e legitimação de decisões nas entidades estatais, está afirmando que a teoria da administração pública deve ocupar-se da relação entre substância e processo, bem como entre valores individuais e coletivos. Ainda o dito autor, adotando idéias já expostas por MARY PARKER FOLLETT (1940), argumenta que o valor das ações humanas se encontra mais na própria ação do que nos resultados produzidos por dita ação. Por exemplo, a avaliação de questões tais como justiça e liberdade pode ser determinada, em última análise, não em função de conseqüências especificamente substantivas, mas sim pelo grau em que são observados os procedimentos democráticos — i.e. procedimentos que requerem a participação dos cidadãos aos quais estão facultados. Isto é bem diferente do modelo racional, que consideraria os procedimentos como simples instrumentos para alcançar determinados objetivos. Mais uma vez HARMON (1981, p. 7) assevera que aquilo que habitualmente consideramos como conseqüência substantiva consiste simplesmente em “objetificações” derivadas do acordo entre indivíduos a respeito da positividade de ditas conseqüências. A qualidade do procedimento depende por sua vez “da medida em que são compartilhadas e compreendidas as definições do problema, e em que uma confiança mútua fica estabelecida e se chega a soluções isentas de coação ou prepotência” (HARMON, p. 102).

Levando agora adiante a aplicação da Teoria da Justiça de JOHN RAWL (1971), HARMON sustenta que “a justiça é uma decorrência natural da nossa natureza socialmente ativa. Surge, por conseguinte, a questão fundamental, a saber: “como fortalecer os vínculos naturais entre as pessoas de modo a promover um tipo de ordem social que venha a favorecer, ao invés de restringir através de prepotência, as manifestações da liberdade individual e da cooperação social?” (HARMON, 1981, p. 83).

c) *Avaliação crítica*

Esta questão nos leva a uma apreciação crítica e reformulação do conceito clássico de responsabilidade administrativa, segundo o qual se sustenta que o dever de prestar contas é mantido nas entidades públicas por meio de uma correlação entre as ações de ditas entidades e as intenções da legislatura. Neste caso, as entidades administrativas são forçadas a executar os desejos do órgão de governo e agem conforme uma relação instrumental entre meios e finalidades. Marcando um contraste com a

supracitada colocação, HARMON (1981, p. 125) sustenta que a natureza socialmente ativa do ego implica uma modalidade alternativa de ação administrativa responsável, mais especificamente, "responsabilidade pessoal". Isto por sua vez é uma indicação que os atores são agentes que devem suportar o impacto moral de suas ações em vez de transferirem a culpabilidade ou a responsabilidade para outros ou para padrões externos de "correção". Este enfoque, contudo, põe em evidência dois grandes problemas: *a*) a aplicação prática, já que é muito difícil chegar a um consenso quanto à definição e ao exercício da "responsabilidade pessoal" e *b*) a confusão entre o ego e a sociedade, com a possibilidade de que as expectativas sociais possam vir a orientar a responsabilidade pessoal em vez de que a responsabilidade pessoal constitua a base de responsabilidade social. Por conseguinte, os mecanismos do dever de prestar contas (controles externos) ainda são exigidos na maioria dos casos, quando não se pode chegar a uma compreensão mútua.

V. *O conjunto de valores que fundamentam a responsabilidade administrativa*

a) O conceito de valor

Os valores predominantes de uma sociedade dependem do complexo de condições políticas, econômicas e sociais que são características da sociedade em questão. Este conjunto de valores se reflete no desempenho administrativo. Outrossim, a determinadas situações corresponderão diferentes ordenamentos de valores. Por exemplo, em circunstâncias de crises políticas, a ordem e a anuência podem ser julgadas como valores de maior relevância que uma eficiência e um comprometimento consideráveis. Assim sendo, a operacionalização de um conjunto de valores vem a ser tão importante quanto a internalização dos mesmos. Como já fora indicado por STEPHEN BAILEY (1964, p. 239), a conscientização a respeito das pressões complexas (variáveis) que interagem em qualquer situação de tomada de decisões é um requisito essencial para a ética individual no serviço público. Partindo, então, desta abordagem contingencial, BAILEY observa que "não existe um único vício moral que não possa ser transformado em bem relativo por meio do contexto. E não existe uma única virtude moral que, em circunstâncias especiais, não possa produzir resultados abertamente ruins". Desse modo, a melhor maneira de evitar decisões erradas é de encarar com cuidado cada situação particular.

M. ROKEACH (1968, p. 550), ao definir valor, acha que se trata de "uma crença persistente de que um determinado tipo de conduta ou uma determinada condição de finalidade para a própria existência é preferível, tanto pessoal quanto socialmente, a tipos alternativos de condutas ou finalidades para a existência". Conforme o contexto social e a situação específica, esses valores são classificados por ordem de importância. Os valores administrativos vêm, então, a ser os valores que afetam o processo decisório administrativo.

b) A dicotomia fato — valor

O fundamento da organização administrativa é constituído pelo conceito de racionalidade. SIMON (1957, p. 45) argumenta que os fatos e os valores podem ser separados uns dos outros logicamente. “As proposições fatuais são afirmações a respeito do mundo observável e da sua maneira de funcionar”. As afirmações relativas a valores, por outro lado, se referem à questão de como as coisas deveriam ser. Tais afirmações manifestam preferências aos acontecimentos desejados. As afirmações fatuais, sem contraste com a índole evasiva dos valores, são precisas e “podem ser testadas a fim de se determinar se são verdadeiras ou falsas — se o que elas dizem a respeito do mundo ocorre de fato ou não” (pp. 45-46). SIMON sustenta que uma teoria científica é neutra e objetiva, sem preferência por qualquer valor. Portanto, se uma teoria da administração diz respeito à eficiência, ser eficiente não é senão racional. Embora tenham sido apresentados numerosos desafios, os comprometimentos básicos do modelo racional em relação a uma interpretação positivista dos fatos inerentes ao comportamento administrativo e à utilização da racionalidade técnica (eficiência), como principais critérios para avaliar a vida de uma organização, permanecem no âmago do pensamento administrativo.

A obrigação de prestar contas, como responsabilidade, se baseia por conseguinte numa diversidade de forças de interação. O rumo tomado pelas decisões administrativas se acha afetado pelos vários fatores já mencionados. Tais fatores refletem não apenas as exigências dos atores das políticas (regras), exigências estas que estão ligadas a um fundamento moral, i.e. sentimentos e preferências, mas, acima de tudo, os valores que os burocratas internalizam é que afetam essas decisões.

c) Discrição e valores

O grau de poder discricionário permitido a uma burocracia na implementação de políticas (regras) e programas é a grande questão subjacente à dicotomia fatos-valores. Contudo, apesar das organizações formais manifestarem uma tendência avassaladora para transformar tudo em rotina, haverá sempre situações críticas que requerem decisões ricas em valores (as decisões não programadas de SIMON). Existe de fato uma vasta área de discrição onde as preferências dos burocratas quanto a valores determinam a índole das decisões que são tomadas. O funcionamento das organizações públicas baseia-se essencialmente num mandato; suas operações estão sujeitas a restrições legais, e seu comportamento está governado por regras, e ditas entidades se responsabilizam pelas suas ações. A responsabilização dos burocratas está limitada àquela descrita pelas considerações legais e às formalidades estipuladas pelo Estado. Conseqüentemente, a autoridade discricionária, com a flexibilidade que acompanha dita autoridade, é fundamental para a legitimação do serviço público.

Ironicamente falando, como foi assinalado por FOSTER (Par, 1981, p. 33), “as leis tendem a proliferar a fim de constituir resguardos contra

comportamentos arbitrários; mesmo assim, um maior número de leis pode gerar mais arbitrariedade do que um número reduzido de leis, isto pelo simples fato de que o número de leis e regulamentações para as mesmas é grande demais para se garantir o seu cumprimento". Este é o caso de alguns países em desenvolvimento, tais como o Brasil, onde a quantidade esmagadora de leis, decretos e portarias raramente é complementada por uma implementação adequada. Por conseguinte, há uma execução seletiva e uma disjunção entre normas "formais" e normas "efetivas", segundo a denominação dada por FRED RIGGS (1981, p. 33). O resultado final pode realmente solapar a moralidade administrativa e levar à corrupção. Uma crescente falta de confiança nas ações do governo, uma resistência aos programas públicos, bem como rebeliões populares podem se tornar mais frequentes. A respeito desta questão, FOSTER (1981, p. 29) argumenta que "existe uma correlação negativa, não positiva, entre as leis e o comportamento moral; e que, na medida que as leis proliferam, há um declínio no dito comportamento".

d) Patologias burocráticas

Os aspectos disfuncionais de burocracia têm sido avaliados com sistematicidade regularidade durante os últimos cinquenta anos. A capacidade das organizações burocráticas para agirem eficazmente no sentido de tentar alcançar metas organizacionais e sociais fica diminuída por grandes obstáculos. A substituição de metas e a miopia profissional são exemplos das disfunções apontadas por MERTON (1975) e SALZNICK (1957).

A substituição de metas, tal como foi analisada por MERTON, está relacionada com as conseqüências não-antecipadas da "rotinização" do processo decisório e das ações. O fato de se dar uma acentuada ênfase à confiabilidade, à conformidade e à uniformidade impostas pelo modelo burocrático, tem como resultado a adoção de rígidos padrões de comportamento, os quais, em última análise, levam a uma substituição de metas. Esta inversão de meios-fins, na qual os meios, as regras e os (procedimentos) se tornam finalidades em si, substituindo dessa maneira a finalidade original (as metas organizacionais), põe em evidência um mau funcionamento da burocracia weberiana. O controle exigido pela cúpula da hierarquia dá ênfase à confiabilidade do comportamento, o que por sua vez leva a uma maior ênfase atribuída à responsabilização. E a fim de garantir confiabilidade e responsabilização, os procedimentos-padrão de operação são institucionalizados por meio de um sistema de regras e procedimentos.

Segundo MERTON (1957, p. 156), "os próprios elementos que conduzem à eficiência de um modo geral causam ineficiência em casos específicos. Esses mesmos mecanismos que aumentam as probabilidades de conformidade também levam a uma preocupação excessiva com a estrita observância dos regulamentos, o que por sua vez incute a timidez, o conservadorismo e o tecnicismo".

A ênfase na confiabilidade, bem como nos meios utilizados para a sua garantia nas organizações burocráticas, apresenta-se com três características principais: (1) uma despersonalização das relações entre os integrantes (da organização) e com os clientes; (2) uma internalização das regras operacionais pelos participantes, na qual as regras tornam-se finalidades em vez de constituírem meios para alcançar as finalidades; e (3) a confiança na categorização como sendo uma técnica decisória e constituindo uma reduzida busca de alternativas. Por conseguinte, há dois tipos principais de mau funcionamento derivados dos supracitados fatores: (1) aumenta a defensibilidade da ação individual; e (2) ocorre, de maneira simultânea, uma rigidez no comportamento e uma defesa organizacional do *status quo*.

O aumento da “defendibilidade” da ação individual leva a crer que a ênfase dada às regras atingiu seu objetivo. A simultânea rigidez no comportamento pode conduzir à despersonalização no relacionamento com os clientes que se queixarem das formalidades excessivas, da papelada burocrática e da discriminação.

Segundo THOMPSON (1961, p. 160), este apego ritualístico a rotinas e procedimentos “reflete mais as carências individuais ligadas ao *status* do que a promoção das metas organizacionais”, o que pode se tornar um fator relevante para impedir o crescimento e o desenvolvimento.

Por conseguinte, a idéia fundamental de MERTON é que essa ênfase dada à confiabilidade, conformidade e uniformidade — ênfase imposta pelo modelo burocrático — tem como resultado padrões rígidos de comportamento, os quais levam à substituição de metas (DENHARDT, 1987, p. 13).

O modelo de SELZNICK também se vale do paradigma funcionalista, com exigências vindas dos altos escalões da hierarquia e a conseqüente delegação de autoridade, o que conduz a uma intensificação da capacitação nas áreas de competência especializada. Podem-se deduzir, então, dois resultados disfuncionais: (1) uma diminuição da diferença entre metas organizacionais e realizações organizacionais, e (2) uma departamentalização e dualidade de interesses nas várias subunidades. Os supracitados resultados levam a um comprometimento com as metas das subunidades à custa das metas organizacionais. Neste caso, a realização das aspirações individuais pode depender mais do êxito ao nível das subunidades do que da consecução total das metas organizacionais. A fragmentação leva a conflitos entre subunidades organizacionais onde haja disparidade entre as metas organizacionais e a consecução de metas. Ainda outro exemplo das limitações causadas pelas rotinas burocráticas é constituído por uma espécie de “miopia profissional”, anteriormente assinalada por DENHARDT (1987, p. 13). As pessoas que estão dedicadas diariamente às mesmas atividades, numa interação com outros indivíduos que desempenham atividades semelhantes, assimilam tendências, atitudes e preconceitos, os quais por sua vez amoldam suas percepções e reforçam sua crença na importância do que estão fazendo. Este apego à rotina torna mais difícil a adaptação a um ambiente político, social e econômico sujeito a mudanças rápidas.

VI. Valores conflitantes

a) Padrões extraburocráticos e burocráticos

Como resultado do processo de socialização, i.e., aquele “em que um indivíduo aprende, de outras pessoas que fazem parte do seu ambiente, as modalidades de comportamento social e os valores de sua cultura” (K. LANGTON, 1969, p. 3), um burocrata não entra para uma organização pública com uma atitude de *tabula rasa* no que diz respeito aos valores que são relevantes para o processo decisório das burocracias. De fato, uma combinação dos valores extraburocráticos e burocráticos continuará produzindo efeito nos valores do burocrata durante a fase de socialização organizacional. Conseqüentemente, isto pode gerar situações em que valores conflitantes serão priorizados em detrimento da organização. Um exemplo seria o fato de colocar membros da família acima de todas as outras pessoas, o que se manifestaria através de ações como nepotismo ou utilização de um cargo público para favorecer familiares ou parentes. Deste modo, o burocrata escolhe o favoritismo em vez do mérito, ou então a lealdade ao seu partido, e poderá vir a tomar decisões descaradamente injustas em relação àqueles que não são favorecidos com tratamentos especiais. Tais conflitos de valores, marcados por uma ausência de zelo pelo bem-estar público, irão aumentar as probabilidades de suborno e corrupção. Estes problemas são eminentemente avassaladores nos países do terceiro mundo, onde a impressionante taxa de desemprego torna o serviço público uma fonte de benefícios a ser aproveitada de qualquer jeito. Que os indivíduos estejam ou não habilitados, isso é irrelevante. Deste modo, a lealdade à família e aos amigos constitui um obstáculo ao desenvolvimento.

O solucionamento dos conflitos de valores que envolvem valores pessoais e administrativos (por exemplo, ambição *versus* responsabilização ou avareza *versus* integridade) depende, em última análise, da personalidade e do caráter do próprio burocrata. Infelizmente, como foi indicado por A. DOWNS (1967, p. 87), não há como fugir à realidade de que “a maioria dos funcionários está significativamente motivada por interesses pessoais, embora a sua função social seja a de se colocar ao serviço do interesse público”.

b) Interesses pessoais versus interesse público

Até que ponto os burocratas venham a conseguir refrear os interesses pessoais ao buscar o interesse público, é um assunto para ser discutido. Entende-se que o interesse público “é a melhor acomodação possível para interesses pessoais conflitantes”, segundo a definição de R. EGGER (1965, p. 311).

O ajustamento das exigências conflitantes que provêm dos interesses especiais e privados conota uma luta pelo poder entre grupos em competição, cada um tendo aproximadamente idêntico acesso aos detentores do poder decisório bem como destinando para essa luta recursos mais ou menos

equivalentes. De fato, a facilidade de acesso a recursos tais como dinheiro, estrutura organizacional e partidários varia de um grupo para outro. Além disso, o indivíduo pobre e sub-representado — carente de educação, informação e organização — é o mais necessitado de apoio assistencial e, ao mesmo tempo, o mais negligenciado pelo sistema. Segundo LOWI (1979), o liberalismo, quanto aos grupos que defendem determinados interesses, tem criado uma diversidade de entidades para atender interesses específicos da sociedade. Estas entidades foram investidas de uma significativa discricção quanto ao exercício do poder, mas, por outro lado, se esperava que consultassem diligentemente todos aqueles interesses que os regulamentassem e servissem. A consequência disto foi uma série de subsistemas de políticas (regras) no âmbito dos quais uma entidade e aqueles mais diretamente afetados pelas atividades da mesma exerciam um importante controle sobre o conteúdo e o direcionamento das políticas (regras) públicas. E como resultado, até os interesses mais gerais do público ficam subordinados aos interesses particularísticos e privados, no quadro do esquema acima mencionado. A solução só poderia ser encontrada numa “democracia jurídica” baseada em legislação claramente definida.

Este ponto de vista idealístico, com relação a burocratas autodirecionados tentando atingir metas orientadas para o bem-estar público, é muito otimista. Segundo DOWNS (1967, p. 111), as burocracias, com raras exceções, “têm poucas ‘vagas’ para os funcionários que são leais à sociedade como um todo”, e isto é verdade “ainda que todos os livros didáticos sobre administração e quase todos os administradores exortem, pelo menos verbalmente, todos os funcionários no sentido de manifestarem esse tipo de lealdade”.

c) Critério de julgamento

A alternativa, então, para o burocrata que busca um ponto de equilíbrio na luta contra tais valores conflitantes e pressões sociais se encontra em bem estruturados “critérios de julgamento”, isto é, um conjunto de normas em relação às quais um indivíduo pode avaliar alternativas conflitantes. KERNAGHAN (1973, p. 595) sugere três fatores básicos: legitimidade, conveniência e moralidade.

O padrão de legitimidade se refere à fonte do poder administrativo. Formalmente falando, é a autoridade legal ou hierárquica do autor de uma política (regra). De um ponto de vista mais amplo, pode abranger outros atores de política que não estão formalmente legitimados, como por exemplo grupos de interesses especiais.

O princípio da conveniência impõe uma avaliação em relação aos riscos de castigo, para encontrar o equilíbrio certo entre o valor vinculado às finalidades do interesse público e a autoconservação.

O princípio da moralidade motiva os burocratas no sentido de decidirem situações conflituosas em conformidade com o conjunto de seus próprios

princípios morais e éticos. Contudo, se por um lado a moralidade constitui um princípio sumamente pessoal e subjetivo, como fora observado por KERNAGHAN, por outro lado, “a aplicação do princípio da moralidade no serviço público será determinado pela socialização organizacional do funcionário e pelas exigências da situação” (p. 597). Por conseguinte, o teste de responsabilização pode provar se o funcionário em questão faria a mesma opção no caso em que tivesse de explicar sua decisão em público.

O efeito recíproco dos princípios de legitimidade, conveniência e moralidade, no solucionamento dos conflitos de valores, pode dar uma valiosa orientação na determinação do interesse público, embora seja muito difícil estabelecer critérios específicos para a dita determinação em qualquer situação dada.

VII. *Tipologias de Burocratas*

a) Burocratas objetiva e subjetivamente responsáveis

Uma apreciação crítica, sociológico-psicológica da burocracia realizada por RALPH HUMMEL (1982, *The Bureaucratic Experience*, p. 14) sugere que a vida numa burocracia é radicalmente diferente da interação social normal, vida que se choca contra nós socialmente, culturalmente, psicologicamente, lingüisticamente e politicamente. Os burocratas ficam tão absorvidos em suas atividades de controle e conformação que se torna impossível comunicar-se com eles. Os burocratas desenvolvem um novo tipo de personalidade que é inerentemente incapaz de se interessar por outrem ou pelas coisas que interessam aos outros. Neste caso, as burocracias públicas “não são instituições de serviço que se responsabilizam perante a sociedade; em lugar disso, são instituições para controle que vão dominando cada vez mais a sociedade”.

Contrastando as orientações “passiva” e “ativa” em relação ao interesse público, KERNAGHAN (1973, p. 598) vincula algumas características a dois modelos hipoteticamente extremos: *a)* o burocrata objetivamente responsável (passivo), e *b)* o burocrata subjetivamente responsável (ativo).

Segundo este enfoque, o burocrata objetivamente responsável é aquele que “se sente em primeiro lugar responsável perante a autoridade legal ou formalmente competente e encara de maneira passiva a caracterização do interesse público” (KERNAGHAN, p. 598). O valor predominante para este autor é a responsabilização perante os que sejam hierarquicamente superiores, visto ser destes últimos que emana a autoridade legítima e a imposição de sanções. Tratando-se, então, de burocratas “acéfalos e desalmados”, segundo a descrição de RALPH HUMMEL (1982, p. 14), as suas interações com o público não significam nada. Estes burocratas tentam pôr em prática os pontos de vista de seus superiores, os quais têm a autoridade legítima para definir o conteúdo do interesse público. Estes mesmos burocratas também evitam correr riscos ou tomar iniciativas suscetíveis de colocá-los

ante dilemas de valores. Os valores administrativos mais apreciados são a obrigação de responder perante a autoridade e a eficácia. O burocrata objetivamente responsável tem o seu comportamento administrativo pautado por uma nítida distinção entre políticas (regras) e administração. Nas palavras de FINER, ele é “politicamente responsável perante toda a hierarquia administrativa, os executivos políticos e a legislatura”.

O outro modelo extremo, o burocrata subjetivamente responsável, “sente-se” responsável com relação às expectativas do público e “busca ativamente o interesse público” (KERNAGHAN, p. 599). O valor de máxima importância para ele é o comprometimento com aquilo que ele considera serem os objetivos de sua entidade ou programa. Os conflitos e tensões entre o burocrata subjetivamente responsável e seus superiores são frequentes. Ele é inovador, está disposto a correr riscos e a contornar os regulamentos de maneira a poder alcançar as metas que considera serem do interesse público. Entre os valores de máxima importância para ele se encontram a receptividade, a eficácia e a flexibilidade. O burocrata subjetivamente orientado rejeita a dicotomia administração/políticas (regras). Segundo FINER, ele é “moralmente” responsável pelo fato de procurar uma orientação na sua própria consciência de preferência a tentar achá-la em “controles externos punitivos”.

b) Teoria X e Teoria Y de Mc GREGOR

Se forem comparados esses tipos extremos com a Teoria X e a Teoria Y de Mc GREGOR, ambos os tipos puros — os burocratas objetivamente e subjetivamente responsáveis — são indesejáveis. Uma ênfase indevida dada aos controles externos pode levar a um comportamento insensível, inflexível e ineficaz. Por outro lado, se forem acentuadas algumas das características da responsabilidade subjetiva, isto pode levar a um comportamento que é inexplicável, incongruente ou imprevisível.

Similarmente ao debate entre FINER e FRIEDRICH, a distinção feita por Mc GREGOR assinala que “a Teoria X depende exclusivamente do controle externo, ao passo que a Teoria Y depende sobremaneira do autocontrole e do autodirecionamento” (Mc GREGOR, 1966, pp. 16-17). O burocrata moralmente responsável ficará identificado com as propostas da Teoria Y. Nas próprias palavras de Mc GREGOR, “a motivação, o potencial de desenvolvimento, a capacidade para assumir responsabilidade e a prontidão para orientar o comportamento em direção às metas organizacionais se encontram todos presentes nas pessoas... Cabe, então, à gerência fazer com que as pessoas reconheçam e desenvolvam estas características humanas por conta própria”.

Mc GREGOR, aproveitando as idéias de FRIEDRICH, chega à conclusão que “a tarefa essencial da administração é de estabelecer condições e métodos de operação organizacionais, de modo que as pessoas possam alcançar suas próprias metas por meio do direcionamento de seus próprios esforços no sentido dos objetivos organizacionais” (Mc GREGOR, 1960, p. 15).

Por conseguinte, o equilíbrio ideal entre os dois extremos seria “uma combinação otimizada de valores e orientações objetivos e subjetivos” (KERNAGHAN, p. 600), que conduziria ao exercício da responsabilidade administrativa por meio de processos que levam em conta diversas considerações, que tratam de imaginar conseqüências a longo prazo, que mostram sensibilidade quanto a exigências conflitantes, e que se caracterizam pela receptividade com relação ao interesse público, por mais difícil que seja definir o dito interesse. O que faz, então, falta é um modelo de burocrata capaz de conciliar todos esses aspectos e de encontrar soluções que sejam tão humanitárias quanto eficientes.

c) Comportamentos hipotéticos do burocrata

Se considerarmos a correlação entre responsabilidade administrativa e a busca do interesse público como sendo essenciais para determinar o pensamento e ações de um burocrata, podem derivar-se algumas hipóteses partindo dos tipos acima descritos, como foi sugerido por KERNAGHAN (1973, p. 600):

1) a responsabilidade objetiva se fundamenta no sentido de responsabilização perante a autoridade competente;

2) a imposição de controles externos para se alcançar responsabilidade objetiva é inadequada para que seja promovida uma plena responsabilidade administrativa;

3) a responsabilidade subjetiva no sentido de lealdade a, ou identificação com metas e programas organizacionais, está se tornando cada vez mais importante para o estímulo e a preservação da responsabilidade administrativa em todos os níveis da hierarquia;

4) o grau em que o burocrata amplia o fundamento da responsabilidade objetiva com os valores do interesse público e a orientação dada à responsabilidade subjetiva, depende do nível do burocrata na hierarquia e do cargo que ele ocupa;

5) quanto mais antigo o burocrata, maior a probabilidade de ele manifestar responsabilidade subjetiva;

6) quanto mais independente de controles o burocrata, melhores serão suas oportunidades de ser subjetivamente responsável e de ser objetivamente irresponsável, i.e., não-responsabilizável;

7) o poder ampliado do burocrata que resulta do incremento nas atividades, porte e complexidade do serviço público, tem tornado mais difícil tanto a aplicação da responsabilidade administrativa quanto o estímulo a responsabilidade subjetiva;

8) a responsabilidade subjetiva é conseguida mais efetivamente por meio de influência do que controle, isto é, por meio do exemplo pessoal dado pelos burocratas mais graduados;

9) a responsabilidade subjetiva pode ser suscitada através de mudanças na organização e na gestão, as quais criam para os burocratas oportunidades de escolher o direcionamento de suas próprias ações e de contribuir para o desenvolvimento de políticas (regras) e programas (isto é, descentralização de autoridade e responsabilidade, participação pública e burocracia representativa).

Uma vez analisadas as características extremas do comportamento burocrático relacionadas com o grau de responsabilidade dos mesmos — o que inclui a responsabilização, como já foi definida —, as duas partes seguintes deste trabalho vão abordar especificamente uma perspectiva institucional da responsabilização administrativa. A primeira vai descrever a dita perspectiva; e a segunda vai aplicar esta perspectiva a um tipo específico de organização pública, tal como as empresas estatais brasileiras. E o trabalho fica encerrado com uma conclusão.

VIII. *Sistemas de Responsabilização nas Organizações Públicas*

a) Perspectiva institucional

ROMZECK e DUBNICK (1987, pp. 227-38) analisam, utilizando uma perspectiva institucional, o acidente com o (ônibus espacial) Challenger em função dos esforços envidados pela NASA no sentido de corresponder às várias expectativas criadas pelo sistema político dos Estados Unidos. Como já foi afirmado pelos autores supracitados, quatro tipos de responsabilização (legal, profissional, burocrática e política) são comumente utilizados pelas entidades públicas para “administrar” as expectativas e as pressões a que venham ser sujeitas. Um problema que se apresenta para as organizações públicas é o de determinar qual o tipo de abordagem que tem preferência numa situação dada.

Os autores classificam as várias formas de responsabilização levando em consideração dois fatores críticos: *a)* as fontes do controle sobre a entidade (externas *versus* internas); e *b)* o grau de controle que a entidade está facultada a exercer sobre a definição das suas expectativas (altas ou baixas).

Com respeito ao primeiro fator, através dos mecanismos de responsabilização as expectativas das entidades sofrem o efeito quer das relações hierárquicas formais, quer das relações sociais informais internas à entidade. As fontes externas de controle podem derivar quer de leis e contratos legais, quer do exercício informal do poder por parte de interesses situados fora da entidade.

A segunda dimensão em qualquer sistema de responsabilização é o grau de controle sobre as decisões tomadas pela entidade, que é exercido pelas fontes (de controle) acima mencionadas. Um grau elevado de controle não deixa margem para discricção. Por outro lado, um nível reduzido de controle revela um grande poder discricionário.

FONTE DE CONTROLE SOBRE A ENTIDADE

Grau de controle sobre as ações da entidade	Elevado	Interna	Externa
		1. Burocrático	2. Legal
	Reduzido	3. Profissional	4. Político

Segundo este modelo, os sistemas de responsabilização burocrática (casa 1) colocam ênfase na hierarquia e na autoridade. As decisões vêm de cima e não devem ser contestadas. Uma estreita supervisão e um relacionamento legítimo entre superiores e subordinados dentro da própria organização garante a conformidade com os propósitos da entidade.

A responsabilidade legal (casa 2) está fundamentada no conceito da “regra de direito” (T. LOWI, 1979, cap. 11). O controle externo abrange uma ampla gama de atividades. Em vez de haver um relacionamento interno superior/subordinado, o elemento controlador de fora da entidade impõe a sua vontade aos integrantes da organização. A diferença na relação de poder entre ambos é que, “no sistema burocrático, o relacionamento é hierárquico e baseado na faculdade que têm os superiores de poder recompensar ou punir seus subordinados. Contudo, na responsabilidade legal, o relacionamento se produz entre duas partes relativamente autônomas e envolve um acordo contratual formal ou implícito (principal/agente) entre a entidade pública e o seu “auditor legal”. Também existe uma divergência entre os mesmos, no que se refere aos métodos utilizados para exigir a responsabilização. Se, por um lado, os sistemas burocráticos podem contar com os métodos que estão ao alcance de seus integrantes como estreita supervisão, regras e regulamentos, por outro lado a responsabilização legal está limitada aos instrumentos que se encontram à disposição das pessoas externas, como, por exemplo, monitoração, investigação, auditoria e outras formas de “supervisão” e avaliação.

A responsabilização profissional (casa 3) é uma consequência da atual complexidade e funções diversas do governo. A especialização incrementada das atividades públicas coloca o controle das mesmas nas mãos de funcionários experimentados, com suficiente competência para o desempenho de suas tarefas. A fonte da autoridade é essencialmente interna à entidade e é influenciada pelos especialistas.

Embora haja uma semelhança com o modelo burocrático em termos de relação interna de poder, existe uma divergência básica no fato de que a estreita supervisão exercida pelos supervisores sobre os subordinados é a característica principal da responsabilização burocrática, ao passo que a competência é o relacionamento essencial no modelo profissional. As decisões

são tomadas pelos trabalhadores e comunicadas de forma ascendente para os sucessivos escalões superiores.

A *responsabilidade política* (casa 4) é fundamental para os sistemas administrativos democráticos. O relacionamento essencial acha-se caracterizado por um representante (o administrador público) e seus "eleitores" (as pessoas perante as quais o dito administrador se responsabiliza). Neste caso, as fontes do poder constituem os principais atores em relação a políticas (regras), os quais podem exercer poder sobre os burocratas de maneira a afetar a natureza e o conteúdo das decisões administrativas. Estes conjuntos de "eleitores" ou atores em relação a políticas (regras) incluem o público em geral, os dirigentes eleitos, os diretores de entidades, os grupos de interesse, os representantes da mídia e as gerações futuras.

Como já foi assinalado por ROMZECK e DUBNICK (1987, p. 229), embora os sistemas de responsabilização política possam dar a impressão de promover o favoritismo e mesmo a corrupção na gestão de programas administrativos, os mesmos sistemas também servem como base para um tipo de governo mais aberto e representativo.

A Tabela 1 resume as características principais dos quatro tipos gerais de sistemas de responsabilização. No sistema burocrático, as expectativas são atendidas por meio de um esquema hierárquico nos relacionamentos de supervisão; no sistema de responsabilidade legal as expectativas das entidades são atendidas por meio de um relacionamento contratual; o sistema profissional conta com a valorização da competência; e o sistema de responsabilização política promove receptividade em relação ao "eleitorado" como sendo o meio principal para atender às variadas expectativas (ROMZECK & DUBNICK, 1987, p. 230).

Tipo de Sistema de Responsabilização	Relacionamento Análogo (Controlador/ Administrador)	Base do Relacio- namento
---	---	-----------------------------

1. Burocrático	Supervisor/Subordinado	Supervisão
2. Legal	Legislador/Executor da Lei Autoridade/Servidor	Fiduciário
3. Profissional	Leigo/Perito	Valorização da competência
4. Político	Representante/Representado	Receptividade em Relação aos Representados

b) Preferências quanto aos sistemas de responsabilização

Ao determinar-se a aplicabilidade de um sistema específico de responsabilização a uma entidade, devem ser considerados três fatores básicos:

a) a natureza das tarefas desempenhadas pela entidade — responsabilização a nível Técnico;

b) a estratégia gerencial adotada pela direção — responsabilização a nível de gerência; e

c) o contexto institucional das operações da entidade — responsabilização a nível institucional.

Idealmente falando, uma organização do setor público deveria instaurar mecanismos de responsabilização que considerassem simultaneamente esses três níveis.

Em teoria, cada um dos quatro sistemas de responsabilização pode garantir responsabilidade por parte da entidade a nível institucional (ROBERT C. FRIED, 1976). E considerações institucionais pertinentes poderiam orientar a aplicabilidade do sistema de responsabilização.

Aos níveis técnico e gerencial, contudo, o grau de competência e tecnicismo dos indivíduos envolvidos limita a flexibilidade nas opções.

IX. As Administrações Públicas Diretas e Indiretas do Brasil

a) A empresa pública

A atual regulamentação brasileira a respeito das entidades administrativas, pelo Decreto-Lei federal n.º 200/1967, está fundamentada numa abordagem de gerenciamento científico. O regulamento descreve os cinco princípios administrativos básicos, semelhantes à POSDCORB de GULICK: 1) planejamento; 2) coordenação; 3) descentralização; 4) delegação; 5) controle. O decreto também classifica a Administração Federal em direta e indireta, conforme a) o grau de autonomia e descentralização e b) os objetivos da entidade. As entidades da "Administração Direta" são: a Presidência (Gabinete Civil e Casa Militar) e os Ministérios. Quanto à "Administração Indireta", ela é constituída por entidades descentralizadas e financeiramente autônomas, que são: as autarquias (administração da Previdência Social); empresas públicas (cujo capital social tem cobertura completa do governo); e "sociedades de economia mista" (capital compartilhado pelo governo e entidades particulares, ou pessoas com direito a voto). Não é o propósito deste trabalho discutir os princípios que foram subjacentes à Reforma Administrativa brasileira. Contudo, devido à tendência atual para a privatização das empresas públicas, que são propriedade do governo, num esforço para reduzir o déficit nacional, uma análise que utiliza o modelo institucional de responsabilização descrito por ROMZECK e DUBNICK (1987) pode ser útil para pôr em evidência os desequilíbrios

do sistema que causam o fracasso de algumas dessas empresas públicas brasileiras.

Parte-se do pressuposto de que o governo não conseguiu elaborar critérios adequados de responsabilização e desempenho para as empresas públicas que pertencem inteiramente ao Estado, isto causado em parte pelas dificuldades inerentes que são comuns aos sistemas de governo representativo, juntamente com uma inflação crônica e tentativas mal sucedidas de reduzir os gastos públicos.

Num país como o Brasil, onde um esquema autoritário de controle vinha sendo historicamente imposto a uma burocracia despreparada para corresponder às expectativas do poder administrativo, é difícil estabelecer a responsabilização administrativa.

O conceito de responsabilização pressupõe que haja tanto um órgão do governo que possa ser responsabilizado por determinadas ações, quanto critérios em função dos quais a ação possa tornar-se explicável. Contudo, existem sérias dificuldades para harmonizar um desempenho eficiente com o devido grau de responsabilização.

b) Os objetivos multidimensionais das empresas públicas brasileiras

A compatibilidade de propósitos entre as administrações diretas e indiretas, por um lado, e uma política mais ampla do governo, por outro lado, não é sempre fácil de ser alcançado. As empresas públicas estão obrigadas a ser orientadas e supervisionadas pelo Ministério pertinente. Contudo, esta supervisão (externa) implica a formulação de decisões políticas, o que cabe aos setores gerenciais e técnicos (internos) da organização, resultando em situações de conflito. Além disto, a grande variedade de escopo, o porte mesmo das empresas em questão, e a diversidade nos métodos de controle utilizado nos três níveis diferentes de governo (federal, estadual e municipal) são considerados como obstáculos a uma responsabilização eficaz.

Os fatores políticos e econômicos desempenharam um papel importante no desenvolvimento histórico das empresas públicas no Brasil. Do ponto de vista político, as empresas foram surgindo para assegurar o controle exercido pela própria nação sobre os programas considerados estratégicos ou essenciais para a segurança do País. Foi esse o caso, por exemplo, da Petrobrás e suas subsidiárias, que detêm o monopólio estatal da prospecção, produção e importação de petróleo. Na mesma categoria figura a Nuclebrás, com o monopólio da energia nuclear.

Os empreendimentos sociais, contudo, visam corrigir as desigualdades. Um exemplo disto é a produção subvencionada de bens e serviços, em benefício dos setores populacionais de baixa renda. A COBAL, por exemplo, oferece vantagens econômicas mais interessantes que as do setor privado. Ainda outro exemplo desse objetivo foi o do Banco Nacional da Habitação,

hoje desativado devido à duplicação de propósitos com relação à Caixa Econômica Federal, sendo que permanece esta última.

Do ponto de vista econômico, a criação de empresas públicas de grande porte foi ao encontro de grandes expectativas de desenvolvimento e progresso, pois elas: *a)* preenchem aquelas lacunas para onde não tinha sido atraída a iniciativa privada, quer pela falta de condições econômicas e financeiras que permitissem conseguir os recursos necessários, quer pela antecipação de um rendimento baixo, em investimentos tais como siderúrgicas e centrais elétricas; *b)* produzem bens e serviços que, embora existindo no mercado das empresas privadas, permitem ao governo conseguir condições vantajosas em relação à produção do setor privado. É esse o caso dos bancos controlados pelo Governo Federal como o Banco do Brasil, e os bancos estaduais e utilidades públicas, tais como unidades de processamento de dados; *c)* promovem, incentivam e financiam projetos privados considerados de importância fundamental para o desenvolvimento da Nação, além de conseguir um melhor equilíbrio regional em relação a investimentos privados — como, por exemplo, o BND e a CEF; *d)* derivam vantagens do monopólio econômico, onde quer que os desequilíbrios econômicos regionais não favorecerem a existência de uma pluralidade de empresas, privadas e públicas. O que se busca então é compensar déficits das regiões não lucrativas com os excedentes provindo das que são mais rentáveis, mantendo-se dessa forma um elevado nível de acessibilidade aos serviços por parte do público.

1) Responsabilização política

A finalidade absoluta do controle exercido pelo governo sobre as empresas públicas é a de garantir que as operações constituam um instrumento que irá promover a consecução de objetivos definidos como públicos. O atendimento dado aos representados (eleitores), baseado em receptividade, deve então ser o objetivo final, em conformidade com essa colocação. Contudo, a eficácia de uma empresa pública, ao corresponder a valores sociais mais amplos, depende de vários fatores: *a)* do ponto de vista institucional, as entidades políticas de alto nível, tais como os Ministérios, devem ter a capacidade de satisfazer os interesses acima mencionados bem como de reagir perante restrições à delegação de poderes, quando não claramente definidos; *b)* do ponto de vista gerencial e técnico, o controle sobre as empresas deve contrabalançar as responsabilizações burocráticas e profissionais com os valores políticos mais amplos.

Com frequência, o ministro não tem liberdade para nomear o presidente de uma grande empresa. Além disso, o ministro conta com um apoio político e social menor do que o presidente de uma empresa pública. Como resultado, a autoridade e a influência do ministro se acham diminuídas e, por conseguinte, a responsabilização política fica enfraquecida.

2) Responsabilização legal

Tanto no âmbito federal quanto estadual, existem regras formais para o controle das empresas, embora nem sempre sejam aplicadas. Estes controles incluem várias modalidades de coordenação e controle, principalmente no setor tradicional quanto à responsabilização, as empresas públicas no Brasil têm a obrigação de se sujeitarem a vistorias por parte dos Tribunais de Contas que representam o controle externo exercido pelo Parlamento.

Do mesmo modo que as empresas públicas no Brasil foram formadas em função de várias contingências, os controles sobre as ditas empresas também foram estabelecidos de maneira fragmentária e intermitente e conforme métodos bem diversificados, dependendo da supervisão ministerial. Tornou-se quase impossível aplicar a responsabilização legal nesta situação tão fragmentada, devido a ambigüidades a respeito das regras a serem observadas. A discricão excessiva concedida aos ministérios e a multiplicidade de critérios para aplicar as leis são fatores que debilitam a responsabilização legal.

Além do mais, nos Ministérios com um grande número de empresas a eles vinculadas, a responsabilização e o bom atendimento com receptividade sofrem os efeitos adversos da fragmentação do serviço público. E como existem hierarquias paralelas, sem mecanismos centrais para garantir resultados, torna-se difícil conseguir coordenação.

c) Nível técnico e gerencial: responsabilizações burocrática e profissional

Os sistemas de responsabilização para as empresas privadas deveriam corresponder às metas básicas das mesmas, que são estabilidade, crescimento e rentabilidade. Quanto às empresas públicas, exige-se delas o cumprimento de variadas obrigações. Não somente estas empresas públicas são gerenciadas como negócios, como também delas se espera que desempenhem funções de instrumentos da política nacional. E como esses objetivos são frequentemente conflitantes, os funcionários públicos têm a obrigação de indicar prioridades. Ao mesmo tempo, se os planos do governo não se transformarem em objetivos e metas específicos, será difícil atribuir uma responsabilidade administrativa a cada entidade. Os objetivos, então, precisam ser suficientemente bem definidos, de modo a constituir um roteiro confiável para ações subseqüentes bem como para a avaliação posterior do desempenho em relação às expectativas. A eficácia vem a ser o resultado da especificidade dos objetivos e da operacionalização destes.

A verificação dos resultados vai requerer um número maior de pessoal habilitado e informações mais exatas a respeito das realidades administrativas. Mas como geralmente não estão presentes essas características nos Ministérios, estes não podem efetuar a verificação dos resultados, e, com

frequência, concentram sua atenção, seus esforços nas atividades processuais (R. MOTTA, 1979, p. 193).

Muitas vezes, o controle fica limitado à logística, ao pessoal, às finanças e ao apoio material. O controle sobre os procedimentos relativos aos meios oculta de modo considerável a implementação dos objetivos. Por conseguinte, é comum a reprogramação de objetivos. E, visto os objetivos serem ambíguos, aumentam a tendência em evitar riscos bem como a defendibilidade das ações individuais. Além disso, a necessidade da atuação de técnicos torna difícil para os Ministérios o acompanhamento dos projetos, visto que os projetos em questão são preparados para serem executados por profissionais especializados e para determinados propósitos que o Ministério muitas vezes desconhece. As decisões, então, são tomadas a nível dos burocratas e encaminhadas para os escalões superiores. Por outro lado, os esforços envidados no sentido de padronizar procedimentos e o acompanhamento a ser efetuado pelo ministro são considerados como obstáculos para a dinâmica das empresas quanto ao exercício de sua capacidade de planejamento e implementação.

As empresas mais bem sucedidas, e que vão permanecer sob o controle do governo, são aquelas que dão maior ênfase às fontes internas de controle bem como dão importância à responsabilização burocrática ou profissional. Trata-se de empresa do tipo comercial ou industrial, com boa lucratividade e cujas subsidiárias (companhias "holding") dependem de um único nível do governo para a sua existência. Não há conflitos com hierarquias paralelas, e as ditas empresas estão regulamentadas pelo direito civil como empresas privadas (R. MOTTA, 1979, p. 203).

d) Conclusões

Foram assinaladas algumas deficiências dos critérios adotados no Brasil para a responsabilização e o desempenho nas empresas públicas. H. MORRISON (1951) faz questão de ressaltar que é possível harmonizar os objetivos competitivos que estão implícitos no conceito de interesses público e privado.

A empresa pública, segundo o mesmo autor, "nos dá o melhor de ambos os mundos", visto que com ela "podemos combinar uma gestão progressista e moderna com um grau adequado de responsabilização". Por conseguinte, o conflito entre responsabilização política e desempenho em relação ao mercado precisa ser criteriosamente abordado. Uma adequada delegação de poderes aos executivos das empresas públicas tem que ser feito de modo que eles possam servir ao interesse público, ficando livres de injunções políticas. Para serem bem sucedidas, as empresas públicas precisam dar preferência à forma de responsabilização que melhor se adequar à sua missão organizacional, isto é, uma responsabilização profissional baseada na valorização da competência.

BIBLIOGRAFIA

- BAILEY, Stephen K. Ethics and the Public Service. *Public Administration Review*. Vol. XXIV, n. 4, pp. 239-45, December 1964.
- BAKER, Walter A. Accountability, Responsiveness, and Public Sector Productivity. *Canadian Public Administration*. V. XXIII, n. 4, pp. 542-557, Winter, 1980.
- BROWN, R. & CRAFT, R. Auditing and Public Administration: The Unrealized Partnership. *Public Administration Review*. V. XL, n. 3, pp. 259-269, May/June 1980.
- CAIDEN, Gerald E. (1988 forthcoming) The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials. For Joseph Jabbra (ed.) *Accountability in the Public Service: A Comparative Perspective*.
- CARINO, Ledivina V. (1983) Administrative Accountability: A Review of the Evolution, Meaning and Operationalization of a Key Concept in Public Administration. *Philippine Journal of Public Administration*. Vol. XXVII, n. 2, pp. 118-148.
- DENHARDT, Robert B. *Theories of Public Organizations*. Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- DENHARDT, Robert B. & JENNINGS, T. Edward, J. *Public Administration in the 1980s and Beyond: The Rising Demand for Change*. In *The Revitalization of the Public Service*. Edited by Denhardt & Jennings, University of Missouri-Columbia, pp. 9-24, 1987.
- DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston, Little Brown, 1987.
- DVORIN, Eugene & SIMMONS, Robert. *From Amoral to Humane Bureaucracy*. San Francisco, Canfield, 1972.
- EGGER, Rowland. Responsibility and Administration: An Exploratory Essay. In ROSCOE MARTIN (ed), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*. Syracuse University Press, pp. 311-13, 1965.
- FERNANDES, Praxi (ed). Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries. *Report of the Inter-regional Workshop*. July 1979. Convened by the International Center for Public Enterprises in Developing Countries.
- FINER, Herman. Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*. Vol. 1, n. 4, pp. 335-50, 1941.
- Better Government Personnel. *Political Science Quarterly*, pp. 569-80, 1936.
- FOLLETT, Mary Parker. *Dynamic Administration: The Collected Works of Mary Parker Follet*. ed. H. C. Metcalf and L. Urwick. New York. Harper & Bros, 1940, Chapter II.
- FOSTER, Gregory. Law, Morality, and the Public Servant. *Public Administration Review*. V. XLI, n. 1, pp. 29-34, Jan./Feb. 81.
- FREDERICKSON, H. George. Toward a New Public Administration. In *Toward a New Public Administration*, edited by Frank Marini. San Francisco, Chandler, pp. 309-31, 1971.

- FRIEDRICH, Carl J.** Responsible Government Service under the American Constitution. In *Problems of the American Public Service*. New York, McGraw Hill, pp. 3-74, 1935.
- *Man and His Government*. New York, McGraw Hill, 1963.
- Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In *Bureaucratic Power in National Politics*. Edited by Frances Rourke. Boston, Little, Brown, pp. 165-175, 1972.
- GILBERT, Charles.** The Framework of Administrative Responsibility. *The Journal of Politics*. Vol. XXI, pp. 373-407, Aug. 1959.
- GREGORY, R.** Accountability Background. *Public Sector*, n. 3, pp. 2-5, 1980.
- GROSS, N., Mason W. & MCEACHERN A.** *Explorations in Role Analysis*. New York, Wiley (ch. 17), 1958.
- HARMON, Michael.** Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility. In Marini, ed. *Toward a New Public Administration*. Scranton, Chandler, 1971.
- *Action Theory for Public Administration*. New York, Longman, 1981.
- HARMON, M. M. & MAYER, R. T.** (1986) *Organization Theory for Public Administration*. Boston, Little, Brown & Company.
- HUMMEL, Ralph.** *The Bureaucratic Experience*. 2nd ed. New York, St. Martin's Press, 1982.
- JONES, G. W.** Responsibility and Government. London School of Economics and Political Science, 1977.
- KAUFMAN, Herbert.** Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic. *Public Administration Review*. N. 41, Jan./Feb. 1981, pp. 1-9.
- KERNAGHAN, K.** Responsible Public Bureaucracy: A Rationale and a Framework for Analysis. *Canadian Public Administration*. V. XVI, n. 4, pp. 572-603, Winter, 1973.
- The Conscience of the Bureaucrat: Accomplice or Constraint? *Canadian Public Administration*. V. XXVII, n. 4, pp. 576-91, Winter 84.
- LANDAU, M. and STOUT R, Jr.** To Manage is not to Control: Or the Folly of Type II Error. *Public Administration Review*. V. XXXIX, n. 2, pp. 148-55, March/April, 1979.
- LOWI, Theodore.** *The End of Liberalism*. New York, Norton, 1969.
- Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. V. 33, pp. 298-310, July/August 1974.
- MARINI, Frank, ed.** *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco, Chandler, 1971.
- MCGREGOR, Douglas.** *The Human Side of Enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960.
- MCKINNEY, Jerome B.** Process Accountability and The Creative Use of Inter-Governmental Resources. *Public Administration Review*. V. XLI, n. 1, pp. 144-150, Jan. 81 (Special Issue).
- MERTON, Robert K., GRAY A., HOCKEY B., & SEVIN, Hanan C.** *A Reader in Bureaucracy*. New York, American Bok Stratford Press, Inc., 1952.

- *Social Theory and Social Structure*. New York, Free Press, 1957.
- MOSHER, Frederick. *Democracy and the Public Service*. New York, Oxford University Press, 1968.
- MOTTA, Paulo R. Control of Public Enterprises in Brazil. In *Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries*. Report. July 1979, pp. 189-206, 1979.
- PAYNTER, John. Comment: On a Redefinition of Administrative Responsibility, in Marini, ed. *Toward a New Public Administration*. Scranton, Chandler, pp. 187-91, 1971.
- PFIFFNER, John M. and FRANK P. Sherwood. *Administrative Organization*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1960.
- PUTNAM, R. D. (1973) The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. *British Journal of Political Science*, 3.
- PYE, Lucian. *Aspects of Political Development*. Boston, Little, Brown, 1966.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Belnap Press of Harvard University Press, 1971.
- ROHR, John. *Ethics for Bureaucrats*. New York, Dekker, 1978.
- ROKEACH, Milton. The Role of Values in Public Opinion Research. *Public Opinion Quarterly*. Vol. XXXII, pp. 550-61, Winter 1968.
- ROMZECK, Barbara S. & DUBNICK, Melvin J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*. V. 47, n. 3, pp. 227-238, May/June 87.
- The Effects of Public Service Recognition, Job Security and Staff Reductions on Organizational Involvement. *Public Administration Review*. V. 45, n. 2, pp. 282-91, March/April 85.
- SELZNICK, Phillip. *Leadership in Administration*. Evaston, III: New York, Harper & Row, 1957.
- SIMON, Herbert A. The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*. V. 6, pp. 53-67, Winter 1946.
- A Comment on 'The Science of Public Administration'. *Public Administration Review*. V. 7, pp. 200-03, Summer 1947.
- *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. 2nd Ed. New York, Free Press, 1957.
- SMITH, Bruce & HAGUE, Douglas (eds.). *The Dilemma of Accountability in Modern Government*. London, Macmillan, 1971.
- SPIRO, Herbert. *Responsibility in Government: Theory and Practice*. New York, Van Nostrand Reinhold, p. VII, 1969.
- DOTSON, Arch. Approaches to Administrative Responsibility. *Western Political Quarterly*. V. X, pp. 701-27, Sep. 1957.
- STORING, Herbert. The Crucial Link: Public Administration, Responsibility and the Public Interest. *Public Administration Review*. V. 24, pp. 39-46, March/64.
- SUBRAMANIAN, V. Public Accountability: Context, Career, and Confusions of a Concept. *The Indian Journal of Public Administration*. Vol. 29, n. 3, pp. 446-55, July-Sep. 1983.