

RESUMO

Pretende-se examinar os mecanismos institucionais de controle político da burocracia no presidencialismo americano, bem como os diferentes enfoques teóricos que explicam sua eficácia ou não. Enfatizando os limites do controle pelo poder legislativo, a estudo estabelece comparação com o Brasil e também indica, com base na literatura, algumas propostas para ampliar a responsabilidade política dos governantes.

PALAVRAS-CHAVE

Burocracia; Presidencialismo; Responsabilização dos Governantes.

ABSTRACT

This study focuses not only on the institutional mechanisms to control the bureaucracy in the US but also on the controversies around their efficiency. Stressing the limits of parliamentary control, the paper establishes a comparison with Brazil and analyses some proposals to enhance the accountability of policymakers.

KEY WORDS

Bureaucracy; Presidential System; Accountability.

SUMÁRIO

I.	Introdução	3
1.	Mecanismos de controle político da burocracia nos Estados Unidos.....	10
2.	Diferentes abordagens teóricas relativas ao controle político da burocracia nos Estados Unidos.....	21
3.	O controle da burocracia no presidencialismo no Brasil: limites e possibilidades	28
4.	Como ampliar a responsabilização dos governantes? O controle bidirecional da burocracia, a responsabilidade política estendida e o controle social	35
4.1.	Monitoramento de políticas com controle bidirecional	36
4.2.	A responsabilidade política estendida.....	39
4.3.	A responsabilização da administração pública através do controle social.....	41
5.	Resumo e considerações finais	45
II.	Referências bibliográficas	47

CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO AMERICANO: UMA PERSPECTIVA COMPARADA COM O BRASIL

Maria Rita Loureiro

I. INTRODUÇÃO

Democracia é “o exercício do poder público em público” (BOBBIO, 1986). Nos regimes democráticos, os governantes eleitos são responsáveis ao interesse público e responsáveis perante o público, submetendo-se ao seu controle¹. Em outras palavras, nos governos representativos é fundamental o princípio de que os governantes prestem contas de seus atos ou omissões perante os governados.

As eleições periódicas são o instrumento por excelência para que os governados controlem seus governantes, constituindo-se no que a literatura de língua inglesa denomina *accountability* vertical². Embora as eleições sejam a fonte de poder legítimo nas democracias e o principal meio de controle dos políticos à disposição dos cidadãos, muitos estudiosos já mostraram que elas não são suficientes. Em primeiro lugar porque os resultados da competição dependem de outras instituições políticas, como o sistema eleitoral e partidário. Eles são também fortemente influenciados por regras que orientam o financiamento das campanhas, pelos controles judiciais sobre o processo eleitoral, etc. Tudo isso pode gerar distorções

¹“Governos são responsáveis quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuem em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o fazem sejam derrotados (...) E responsáveis são os governos que promovem os interesses dos cidadãos. Portanto, os governos podem ser responsáveis, mas não responsáveis. E, em última instância, o que interessa é a responsividade”(PRZEWORSK, 1996:25-26).

² Por seu lado, pode-se entender a noção de *accountability* no seguinte sentido: “A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’S (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct (SCHEDLER, 1999, APUD CUNILL, 2000:280).

da vontade popular. Além disso, o próprio processo de eleições não contém nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, sendo a avaliação do desempenho dos governantes só feita retrospectivamente nas eleições seguintes (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Paralelamente ao controle eleitoral, as democracias modernas desenvolveram os chamados mecanismos de controles recíprocos de poderes ou de *checks and balances*, através dos quais o legislativo, o judiciário e ainda outras instâncias na sociedade civil fiscalizam os atos ou omissões dos governantes de forma mais continuada no tempo e não apenas de forma episódica nos períodos de eleições. É o que se denomina *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1994).

Por outro lado, cabe notar que o controle dos governantes para impedir que abusem de seu poder ou cometam atos de corrupção envolve não só os políticos eleitos mas igualmente os funcionários do Estado. Isto porque muitas funções do Estado e todos os serviços que ele presta aos cidadãos são delegados pelos políticos eleitos a terceiros, ou seja, à burocracia pública. A delegação é, portanto, inevitável. Este é um dos maiores desafios dos Estados contemporâneos que são cada vez mais pressionados a oferecer a seus cidadãos uma gama crescente e variada de serviços, devendo-se aparelhar para responder a essas demandas da sociedade através da expansão de seu aparato burocrático de agências e pessoal especializado³. Com isso, cria-se uma rede complexa de interações entre agentes e principais para que os cidadãos possam controlar seus representantes eleitos e estes controlarem os burocratas. Para evitar o problema do alto grau de autonomia ou ausência de controle por parte das agências burocráticas, os políticos eleitos devem querer e poder controlar as burocracias que não estão sujeitas à sanção popular direta.

³ Como se sabe bem, além das funções políticas clássicas de segurança, justiça e extração de impostos, os Estados contemporâneos desempenham outras funções, na áreas econômica e social que vão desde educação, saúde, fornecimento de infra-estrutura, regulamentação dos mercados, produção e distribuição de serviços públicos; mais recentemente, atuam também na proteção ambiental, defesa dos consumidores, treinamento e reciclagem profissional para trabalhadores que enfrentam as mudanças do mercado de trabalho nessa era de terceira revolução industrial, etc.

Dessa forma, os mecanismos de controle dos governantes ou de responsabilização podem ser de vários tipos, envolvendo não só o controle parlamentar, através dos seus mecanismos clássicos de *checks and balances* entre os poderes, para evitar a tirania dos governantes, mas igualmente os controles de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controles externos através de tribunais de contas, auditorias, comissões de inquéritos, etc. E há ainda o controle social, exercido por agências independentes na sociedade civil ou mesmo por indivíduos, acionando o poder judiciário, como será examinado mais adiante neste texto.

Se a temática de controle dos governantes remonta à noção de divisão de poderes de Montesquieu e aos mecanismos de *checks and balances*, instituídos pelos pais fundadores do sistema político americanos, já no século XVIII, cabe lembrar que ela foi retomada de forma mais aprofundada por Max Weber, em seus estudos clássicos sobre a expansão das burocracias governamentais, no século XX. Várias das questões abordadas por Weber ainda permanecem como desafios hoje: Como fiscalizar efetivamente os atos dos governantes, ou seja, como garantir que os funcionários das agências governamentais se sintam constrangidos a responder por seus atos perante os cidadãos e seus representantes eleitos? Como colocar o poder crescente das gigantescas máquinas burocráticas, de fato, a serviço da população? Como garantir o bom uso dos recursos públicos?

Na concepção weberiana, a responsabilização dos funcionários é feita sempre pelo intermédio dos políticos eleitos (seus responsáveis últimos) e mediante um sistema de comandos e controles hierárquicos que pressupõe a separação entre política e burocracia e a subordinação desta à primeira. Em outras palavras, esta concepção supõe um método simples de controle democrático da burocracia: a formulação das políticas públicas são de responsabilidade dos homens políticos e o aparato burocrático sempre encontrará um meio eficiente de implementar qualquer política. Aos cidadãos cabe apenas o controle dos políticos, via processo eleitoral.

Ora, tal visão tem sido crescentemente questionada frente as imperfeições do sistema eleitoral e a constatação de que atuação da burocracia nem sempre conduz a resultados eficientes nem seus agentes se sentem constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os cidadãos ou seus representantes eleitos. Orientando-se por padrões de conduta formalistas, quase sempre auto-referidas, as burocracias governamentais freqüentemente atuam de forma elitista e tecnocrática ou são capturadas por interesses particularistas de clientelas específicas. Configuram, assim, uma situação bem distante do tipo ideal construído por Weber.

Assim, têm surgido várias propostas de aperfeiçoamento institucional da administração pública, não só nos países desenvolvidos, frente às críticas neoliberais ao Welfare State e à crise fiscal do Estado, mas igualmente nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, no contexto de redemocratização e reformas dos anos 80 e 90 (CLAD, 2000). Os objetivos de tais propostas concentram-se principalmente na criação de novos mecanismos de *accountability* que permitam com que as burocracias sejam eficientes e ao mesmo tempo responsáveis, evitando-se tanto as ameaças advindas de possível autonomia excessiva do Estado, quanto aquelas decorrentes de sua captura por interesses privados. Além dos mecanismos clássicos de controle parlamentar e de procedimentos, introduzem-se novos sistemas de controles da administração pública por resultados e por concorrência administrada (CLAD, 2000:21). E, mais importante ainda, buscam-se também institucionalizar formas de controle social (CUNILL, 2000).

A presente pesquisa insere-se neste debate, examinado, em particular, os problemas que emergem do funcionamento do mecanismos clássicos de controle parlamentar. Considerando que o entendimento do processo de controle dos governantes exige que se considere as relações entre política e burocracia em diferentes sistemas políticos, pretende-se olhar como este processo se institucionalizou no presidencialismo americano, estabelecendo algum confronto com o presidencialismo no Brasil.

Se os mecanismos institucionais do sistema parlamentarista tornam a tarefa de controle dos governantes comparativamente mais fácil, os desafios são muito complexos nos sistemas presidencialistas, estruturados pela lógica da divisão de poderes que se fiscalizam e se controlam mutuamente (ABERBACH, 1990).

No caso do parlamentarismo inglês, por exemplo, em que o governo é constituído pela maioria parlamentar e não tem poderes concorrentes no Legislativo ou restrições provenientes do Judiciário, os altos funcionários trabalham para os gabinetes ministeriais, recebendo ordens dos ministros de sua área e não se relacionam diretamente com o Parlamento. Ou seja, há uma estrutura clara de autoridade que emana do gabinete e dos ministros aos quais a burocracia se reporta para orientar suas ações.

Nos Estados Unidos, ao contrário, a Constituição permite que tanto o Congresso quanto o Presidente exerçam autoridade sobre a burocracia. Cada funcionário tem assim, dois senhores: um no Executivo e outro no Legislativo. O Congresso, por sua vez, não é uma organização única, mas um conjunto de comissões, subcomissões e indivíduos. Segundo vários analistas, a inexistência de uma linha de autoridade clara e certa, estimula os burocratas nos Estados Unidos, diferentemente de seus colegas de países parlamentaristas, a desempenhar papéis políticos, tornando a "burocracia um campo de batalha política" (ABERBACH, 1990). Ou seja, a situação de autoridade dividida encoraja os funcionários a jogar um poder contra o outro e mesmo atuar como poder autônomo, chegando, as vezes, a fazer uso pesado da imprensa em sua atuação administrativa. (WILSON, 1992:363).

Além das dificuldades inerentes ao presidencialismo, o processo de controle da burocracia torna-se ainda mais complexo em sistemas federativos. O desafio de construir governos eficientes e democráticos supõe, aí, uma tarefa adicional: manter a autonomia e, ao mesmo tempo, levar em conta a diversidade política dos governos subnacionais, superando as desigualdades econômicas e sociais entre eles (PETERSON, 1995). Como já se enfatizou para os Estados Unidos, muitas de suas

agências burocráticas federais, além de assumirem funções ou tarefas nacionais, dividem suas atribuições com os estados e governos locais. Diferentemente de um país, por exemplo, como a França, no qual, os ministérios da Educação ou da Saúde atuam de forma hierárquica e relativamente homogênea para toda a nação, as agências governamentais americanas que lidam com os mesmos serviços estabelecem relações diferenciadas e politicamente complexas com os outros níveis de governo. Algumas vezes atuam através de programas de âmbito nacional, com recursos e administração centralizada, outras atuam em programas nos quais os recursos são transferidos a governos subnacionais que os utilizem conforme decisões próprias (WILSON, 1992).

Portanto, se de um lado o sistema federativo, com maior descentralização de poder, permite que a população possa acompanhar mais de perto e conseqüentemente melhor controlar os atos ou omissões de seus governantes, o controle político da burocracia nestes sistemas envolve, por outro lado, problemas de coordenação e fiscalização que perpassam estruturas de autoridade com poderes autônomos. Em outras palavras, os objetivos, em geral excludentes, de eficiência, de um lado, e respeito às normas constitucionais de divisão de poderes, de outro, são desafios que precisam ser continuamente enfrentados nos sistemas federativos, exigindo processos continuados de monitoramento e fiscalização.

Assim, examinaremos nesse texto os mecanismos institucionais de controle político da burocracia no presidencialismo americano, estabelecendo alguns pontos de confronto com o Brasil. Além disso, considerando os limites da responsabilização por controle parlamentar, examinam-se propostas que pretendem aperfeiçoar o controle dos governantes através de *accountability* horizontal e de formas de controle social.

Mesmo considerando as importantes diferenças entre estes dois países em termos de sistema partidário, do modelo federativo e das relações entre Executivo e Legislativo, o universo comum de presidencialismo e federação, permite supor que

as observações aqui sistematizadas sobre o caso americano possam oferecer alguma contribuição para as iniciativas de mudança institucional ora em curso no Brasil com a reforma do Estado. A flexibilização dos controles internos contida nas propostas de implementação da chamada administração gerencial, bem como a privatização das estatais implicam a necessidade de aperfeiçoamento do controle externo sobre a burocracia, mas igualmente a criação e/ou expansão dos controles sociais sobre os governantes e as empresas privadas que passam a prestar os serviços públicos agora privatizados. Na verdade, como já se apontou, “quando colocado em conexão com o tema da reforma do Estado, o problema da responsabilização ganha novos contornos e seu tratamento deve buscar responder se a reforma das instituições estatais em curso na América Latina tem se dirigido para a ampliação e a sofisticação dos instrumentos de responsabilização pública dos governantes, ou se, pelo contrário, tem redundado em seu esvaziamento e negação (ANASTASIA,2000: 5).

Por outro lado, cabe advertir também que o confronto não implica a adesão à idéia de que a democracia americana representa o padrão ideal de aperfeiçoamento institucional nem tampouco de que uma solução desejável para o Brasil seja a "cópia" do receituário adotado pelos Estados Unidos. Ao contrário, o que se pretende enfatizar aqui é a percepção de que, em ambos os países, o desafio de construir governos democráticos e, ao mesmo tempo eficientes passa pela complexidade de seus sistemas políticos. Em outras palavras, os problemas de controle da burocracia se sobrepõem às dificuldades inerentes ao sistema de divisão de poderes, com seus mecanismos de pesos e contrapesos, de fiscalização e controle mútuos e ainda à necessidade de construção contínua do pacto federativo.

O texto que se segue está assim organizado. Na subseção 1, são descritos os principais mecanismos de controle da burocracia nos Estados Unidos, tais como eles se distribuem entre seus diferentes espaços institucionais: Presidência, Congresso, Judiciário, sociedade civil. Destaque especial é atribuído ao controle das políticas econômicas e da política orçamentária, em particular. Na subseção 2, examina-se a

discussão sobre a eficácia ou não desse controle. A subseção 3 traz algumas reflexões a respeito dos limites políticos e institucionais do controle da burocracia no Brasil hoje, confrontando, ainda que de forma bem parcial, a situação brasileira com aquela relativa aos Estados Unidos. Antes das considerações que fecham o trabalho, a subseção 4 apresenta reflexões trazidas pela literatura, relativas ao aperfeiçoamento do controle institucional dos governantes. São aí examinadas as propostas de monitoramento contínuo de políticas públicas com controle bidirecional (de políticos sobre a burocracia e vice-versa), de responsabilidade política estendida e ainda aquelas de institucionalização do controle social da administração pública.

1. MECANISMOS DE CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA NOS ESTADOS UNIDOS⁴

Antes de analisar os diferentes mecanismos de controle político da burocracia, em um sistema pluralista como o americano, cabe indicar o que se entende por sistema pluralista e esclarecer que a noção de controle tem diferentes significados políticos e dimensões mais ou menos restritas.

O pluralismo é entendido aqui como a abordagem que pensa o sistema político como constituído de vários grupos ou centros de poder. Mesmo que estes diferentes centros de poder estabeleçam relações de conflito entre si, eles desempenham a função de limitar ou controlar o poder dominante do Estado. Supõe-se então a idéia de autogoverno por parte destas agências, que são, portanto, autônomas frente ao poder do Estado e ainda a fragmentação da soberania. Embora seja um conceito amplo que dê margem a enfoques variados, é importante indicar que, enquanto

⁴ Interessa analisar aqui o controle político, isto é, aquele exercido através dos mecanismos de *checks and balances* entre poderes e que se distingue dos controles meramente burocráticos ou de procedimentos, nos quais um segmento específico da burocracia (os controladores) fiscalizam se os governantes ou demais burocratas estão cumprindo fielmente as regras ou leis estabelecidas (CLAD,2000).

política de grupos de pressão, o pluralismo é caracteristicamente um fenômeno americano e, desde o início do século XX, é visto como um componente significativo da democracia nos Estados Unidos⁵. Na tradição democrática do pluralismo que remonta à Tocqueville, seu teórico e ideólogo mais importante hoje é certamente Robert Dahl. Segundo este autor, o axioma fundamental do pluralismo é o seguinte:

“Em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. Embora na perspectiva do pluralismo americano só o povo seja o legítimo soberano, ele não deve ser nunca um soberano absoluto... A teoria e a prática do pluralismo americano tendem a afirmar que a existência da multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos” (Apud BOBBIO, 1995 p. 931).

Com relação à noção de controle, é também Robert Dahl, em um texto escrito com Charles Lindblom (1976:94) que oferece a seguinte definição, enfatizando o sentido restrito de controle: "B é controlado por A na medida que as respostas de B são dependentes das ações de A em uma relação funcional direta e imediata". Assim, por exemplo, em um governo, uma relação de controle estrito é estabelecida quando um presidente ordena a um membro de seu *staff* que faça uma determinada declaração pública, ou quando um general instrui seu subordinado sobre um específico procedimento de treinamento. Também quando a comissão de orçamento do Congresso reduz as verbas de uma determinada agência governamental ocorre uma situação de controle no sentido estrito da palavra.

Todavia, pode-se considerar também que, quando se discutem problemas de controle da burocracia, eles se referem a um grande e variado leque de situações que

⁵ Sobre as diferentes tradições européia e americana de pluralismo ver o interessante trabalho de GRAZIANO (1994).

abrangem tanto queixas de presidentes de que não conseguem impor suas políticas sobre uma determinada agência, quanto denúncias de congressistas e da opinião pública contra presidentes que tentam exercer controle arbitrário sobre elas. E ainda críticas à falta de supervisão ou fiscalização do Congresso sobre as burocracias. Por outro lado, controle legislativo de uma agência pode também significar que uma comissão ou subcomissão no interior do Congresso determina o comportamento dessa agência em função dos interesses de grupos privados financiadores das campanhas eleitorais de seus membros mais importantes, configurando, assim, a situação que a literatura denomina de "captura" dessa agência por interesse econômicos poderosos (YATES,1982).

Portanto, o problema de controle da burocracia envolve duas dimensões que atingem diretamente os princípios da ordem democrática: de um lado, a questão do insulamento burocrático ou de autonomia dos burocratas frente aos representantes eleitos (presidentes e congressistas), os quais não conseguem impor à burocracia seus preferências e de seu eleitorado, ferindo assim o princípio de soberania popular; de outro lado, envolve a questão de agências "capturadas" que atuam em função de interesses particularistas e não de interesses públicos.

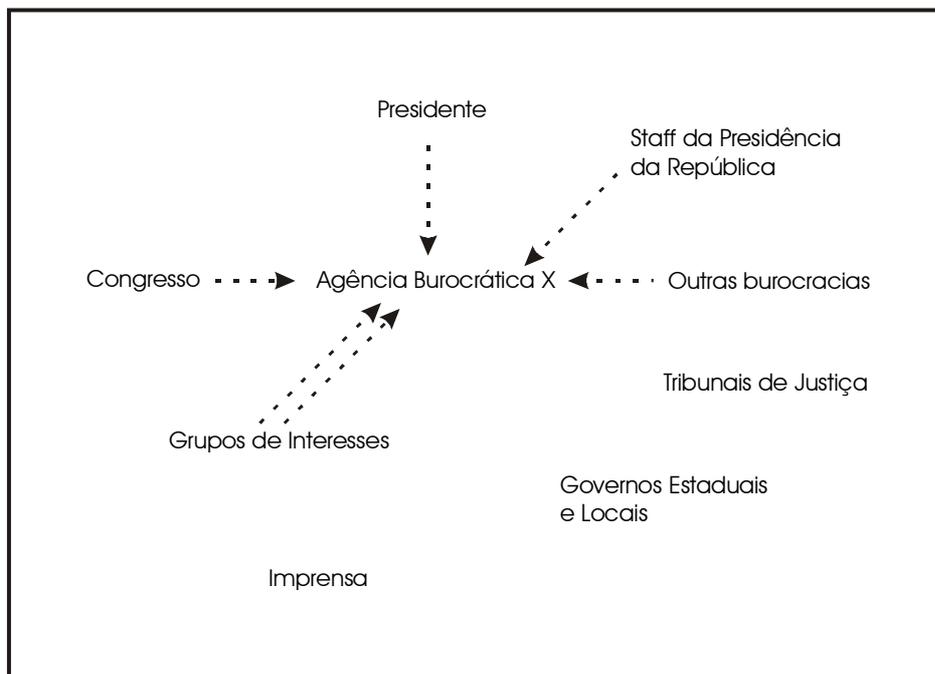
Na verdade, para se entender o processo de controle burocrático tal como ele ocorre dentro de um sistema democrático pluralista como o americano, faz-se necessário reconhecer alguns pontos básicos:

1. A burocracia não é controlada de forma rígida ou estrita.
2. Um padrão mais flexível de controle burocrático não significa ausência de controle.
3. A relação de controle não se dá de uma forma unidimensional e unidirecional, mas envolve uma pluralidade de atores e de aspectos.

YATES(1982) indica que pode existir três diferentes situações ou conexões institucionais de controle: Uma primeira situação pode ser identificada pela total ausência de controle; uma segunda, pela existência de controle fraco; e finalmente uma terceira situação na qual o controle é bastante forte. A figura a seguir permite visualizar melhor essas diferentes situações, tal como ocorre no sistema político americano:

Figura

Burocracia e Diferentes Relações de Controle



Na figura acima, a ausência de linhas de conexão indica a situação na qual não há nenhum controle de uma determinada agência burocrática X. No caso exemplificado isso ocorre por parte dos Tribunais de Justiça e dos governos estaduais e locais e da imprensa. A linha pontilhada indica que o Congresso, o Presidente, seu *staff* de

assessores e outras agências burocráticas exercem controle frágil sobre essa agência. A linha pontilhada dupla, por sua vez, aponta que essa agência X é fortemente controlada por grupos de interesse. Trata-se portanto da ilustração do caso de uma agência capturada por interesses particularistas e pouco responsiva aos políticos eleitos tal como é descrito pela chamada teoria da captura (YATES, 1982; WILSON, 1992).

A figura ilustra ainda que, no contexto de democracias pluralistas, há uma multiplicidade de mecanismos e de centros de controle da burocracia, que são a Presidência da República, o Congresso, os tribunais de justiça, os governos estaduais e locais, e ainda a sociedade, através da imprensa e dos grupos de interesses. Analisemos com um pouco mais detalhada cada um desses diferentes centros de controle da administração pública, tal como ocorre nos Estados Unidos.

O Presidente da República nos Estados Unidos dispõe de três mecanismos básicos de controle da burocracia:

1. O mais importante e crucial é seu poder de nomear e demitir. Conforme vários autores já indicaram (MOE, 1989; NATHAN, 1983, WATERMAN, 1989), os presidentes selecionam líderes políticos não apenas pela sua competência técnica e recompensa pelo apoio eleitoral, mas igualmente por sua habilidade em administrar seus projetos. A equipe de transição de Reagan, por exemplo, gastou meses para escolher a quem nomear, enfatizando, acima de tudo, a lealdade ao presidente e a sua orientação ideológica (PFIFFNER, 1988).
2. Outro instrumento fundamental do presidente é seu poder de controlar os recursos transferidos para cada agência, através de seu órgão de controle orçamentário (*Office of Management and Budget*, OMB). Esse órgão efetua o monitoramento das atividades da burocracia, tanto do ponto de vista da eficiência como também de sua compatibilização com o programa do governo.

3. Além disso, o presidente pode interferir na performance da burocracia por outros canais. A partir da Reforma administrativa de 1978 (Civil Service Reform Act) o presidente tem a possibilidade de escolher dentre os membros da carreira pública, aqueles mais afinados com sua agenda política, e exercer igualmente o direito de cortar ou transferir quadros segundo necessidades de redução do nível de pessoal. Ele pode ainda reorganizar a estrutura administrativa, centralizando controles nas agências mais leais a sua agenda e consequentemente esvaziar o poder daquelas menos afinadas (DAN WOOD & WATERMAN, 1994).

Além do controle presidencial, a burocracia é também controlada pelo Poder Judiciário, na medida em que freqüentemente as decisões das agências burocráticas são contestadas nos Tribunais de Justiça. Também os governos estaduais e locais, juntamente com os *lobbies*, têm expandindo sua capacidade de monitorar e influenciar os programas federais, em especial as transferências intergovernamentais.

Por outro lado, vários grupos na sociedade civil como, por exemplo, aqueles ligados a defesa dos consumidores, de minorias, etc. manifestam suas críticas ao funcionamento das burocracias, exercendo assim algum controle sobre elas. Também a imprensa exerce influência, realizando freqüentemente inúmeras investigações e publicando matérias sobre as diferentes agências burocráticas governamentais, especialmente quando emerge algum tema mais polêmico (WILSON, 1992; DAN WOOD e WATERMAN, 1994).

Todavia, do ponto de vista constitucional, o controle fundamental da burocracia passa pelo Congresso. Ele assume aí diferentes formas. Em primeiro lugar, o Congresso influencia e determina o comportamento de uma agência através das normas e princípios legais que a criaram e estabeleceram seus objetivos, atribuições, etc. Em outras palavras, nenhuma agência (com exceção de poucos órgãos ou comissões ligadas diretamente ao Presidente) tem existência sem a aprovação do Congresso.

Em segundo lugar, o controle legislativo passa pela dotação de recursos financeiros a disposição de um determinada órgão através do Orçamento. Nenhum recurso pode ser gasto se não for autorizado pelo Congresso através de uma comissão específica, como por exemplo, agricultura, educação, etc. que estabelece a quantia máxima que cada agência poderá gastar em um determinado programa, anualmente ou de forma permanente. Depois de autorizado, o recurso tem ainda que passar por uma poderosa comissão, intitulada *Appropriation Committee* (e por várias de suas subcomissões, nas duas casas legislativas) que determinam o valor anual a ser gasto, em geral menor do que o que foi autorizado ou solicitado pela agência burocrática governamental. Nesse sentido, a ação da tem um papel crucial no corte dos gastos. Embora em declínio como se indicará a seguir, a importância dessa comissão pode ser avaliada pelo fato de que entre 1947 e 1962, 90% das recomendações do *House of Representative Appropriation Committee* foram aprovadas pelo plenário sem nenhuma modificação (WILSON, 1992:384).

Outra forma importante de controle legislativo sobre a burocracia se dá através do veto. O veto legislativo é um requerimento para que uma decisão do executivo permaneça no Congresso por um determinado tempo (geralmente 30 ou 90 dias) antes de ter efeito. O Congresso pode então vetar a decisão se uma resolução desaprovando-a passar em uma das casas ou em ambas. Entre 1932 e 1980, cerca de 200 matérias receberam veto no legislativo americano, a maioria das quais envolvendo propostas do Presidente para venda de armas ao exterior. Como as resoluções não precisam ser assinadas pelo Presidente, a Suprema Corte declarou em 1983 o veto legislativo inconstitucional. Mesmo assim o Congresso dos Estados Unidos tem passado leis que contem veto legislativo⁶. Os opositores do veto legislativo esperam que o Congresso passe no futuro leis com definições mais claras do que uma agência burocrática pode ou não fazer. Mas, conforme James Wilson observa, é provável que o Congresso continue fazendo leis gerais e continue exigindo relatórios das agências sobre a forma como essas leis tem sido

⁶ Para que elas não tenham efeito é preciso que alguém vá a justiça testar a constitucionalidade das novas leis (WILSON, 1992).

implementadas. Com isso, ele pode ter a chance de legislar e enviar ao Presidente leis desaprovando a ação proposta. Ou, depender de meios de persuasão informal (que não são fracos), incluindo ameaças de redução das verbas, através do *Appropriation Committee*, para a agência que não acolher as preferências do Congresso. Aliás, como se indicará a seguir, as pesquisas mais recentes sobre esse tema indicam que essa tem sido a forma mais eficiente de controle político da burocracia.

Finalmente, o Congresso pode ainda exercer controle sobre as agências burocráticas através de comissões de inquérito. A instauração de comissão parlamentar para investigar uma determinada agência é mecanismos muito visível e as vezes dramático de controle⁷.

Antes de passar para a seção seguinte desse trabalho, discutindo se o controle legislativo da burocracia é eficiente ou não, é interessante destacar os mecanismos de controle parlamentar sobre as políticas econômicas. Como se sabe bem, essas políticas têm se transformado crescentemente em núcleo central dos governos contemporâneos.

Nos Estados Unidos, o aparato governamental de políticas econômicas concentra-se em três espaços institucionais básicos, que são as várias agências dentro do Executivo, o Banco Central (*Federal Reserve Board*) e o Congresso. Mesmo que uma parcela importante esteja nas mãos do Executivo e do FED, o Congresso americano tem papel central nessa área, diferenciando-se, assim, daqueles países como o Brasil, onde o Poder Executivo tem enorme preponderância sobre as políticas econômicas, inclusive em matéria orçamentária (COSTA, 1992).

⁷ Segundo J. WILSON (1992), desde quando o Congresso investigou a derrota militar, ocorrida em 1972, frente uma tribo indígena, a investigação parlamentar de uma agência assumiu caráter regular, as vezes construtivo, as vezes não.

O núcleo decisório sobre política econômica dentro do governo americano é constituído pela chamada *troika*, ou seja, pelo grupo formado pelo presidente da CEA (*Council of Economic Advisers*), pelo diretor do OMB (*Office of Management and Budget*) e pelo Secretário do Tesouro. Os três atuam de forma afinada com o presidente da República, cuidando de colocar em prática sua agenda. Todavia, dentro do Executivo, a coordenação das políticas econômicas é processo extremamente complexo e não se restringe a essas três agências. Estudo realizado no final dos anos 70 indica que havia nesse período 132 organismos governamentais envolvidas com a formulação de políticas econômicas nos Estados Unidos, regulando empresas, fazendo empréstimos e criando subsídios.

Dentre essas outras agências, o *Federal Reserve Board* (FED) é o mais importante. Composto de 7 membros, nomeados pelo presidente e aprovados pelo Senado, para um mandato de 14 anos não renovável e só demitidos por justa causa, esse órgão central de política monetária tem com função básica regular a oferta de moeda (em circulação e em depósitos bancários) e a taxa de juros. Embora considerado independente, a posição de autonomia do FED tem sido freqüentemente contestada. A literatura especializada já indicou, por exemplo, que, durante a eleição presidencial de 1980, ele ajudou a manter as taxas de juros em nível elevado, o que certamente não beneficiou a candidatura do presidente Carter, em disputa por reeleição. Por outro lado, vários exemplos da história política recente revelam também que os presidentes têm conseguido mudar a política monetária do FED (WILSON, 1992: 461).

A despeito da importância desses diferentes organismos mencionados acima, o Congresso é a parte mais importante do aparato institucional encarregado das políticas econômicas no Estados Unidos. Mesmo estando fragmentado entre numerosas comissões e subcomissões, o poder do Congresso é crucial. Ele deve aprovar todos os impostos e quase todas as despesas; nenhum controle sobre o mercado pode ser efetuado sem seu consentimento e ele tem ainda o poder de alterar

inclusive as políticas do FED, através de ameaças de aprovar leis que reduziram o poder desse órgão.

A análise das mudanças ocorridas nas últimas décadas nos Estados Unidos com relação ao processo orçamentário é ilustrativa do processo de expansão do controle parlamentar sobre essa área fundamental da administração pública contemporânea. Como a literatura tem mostrado, embora o órgão governamental encarregado do assunto tenha sido criado em 1921, um orçamento federal unificado só surge nos Estados Unidos a partir dos anos 30 (RIVLIN 1982), associando-se claramente com o processo de expansão da ação do governo central, através das políticas do New Deal. Durante todo período de predomínio de políticas de orientação keynesiana, o poder executivo teve papel predominante no processo orçamentário. Através de agências como OMB, o CEA e o Tesouro, o executivo dispunha de informações e aparato técnico adequado para o acompanhamento e análise dos efeitos macroeconômicos das decisões orçamentárias. Aliada à deficiência de suporte técnico do poder legislativo, a sistemática orçamentária em vigor impedia que os congressistas tivessem a visão do total das despesas e do conjunto das decisões, tornando a política fiscal domínio exclusivo do executivo.

No início dos anos 70, os deficits crescentes do governo federal juntamente com as práticas de bloqueio (*impoundment*) dos recursos por parte do governo Nixon deixaram claro a incapacidade do Congresso de controlar o processo orçamentário, servindo de base para o movimento de reforma que então toma forma. Com a aprovação do *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, em 1974, o Congresso limita o poder do presidente sobre os recursos orçamentários, muda o sistema de votação do orçamento e cria o *Congressional Budget Office* que lhe dá maior capacidade de análise do processo orçamentário como um todo e dos impactos das políticas fiscais sobre a economia nacional.

A partir dessas modificações, o Congresso pode estabelecer um limite máximo de gastos, para o orçamento como um todo e para as suas diferentes áreas. Além disso

a nova lei de controle orçamentário estabeleceu que duas vezes por ano, em maio e setembro o Congresso deve tomar decisões sobre o orçamento, estabelecendo suas prioridades como uma única peça. Havendo incompatibilidade entre as duas decisões, convoca-se um processo de reconciliação no qual as comissões responsáveis pelo desequilíbrio entre receitas e despesas são obrigadas a rever suas contas até que o equilíbrio seja restabelecido. Embora haja ainda várias inconsistências entre as diversas comissões de orçamento nas duas casas legislativas, a reforma orçamentária desse período fortaleceu de forma considerável o poder do Congresso, retirando da presidência a hegemonia sobre a política orçamentária(FISCHER, 1992;REVLIN,1982).

Durante a administração Reagan, a redução de impostos juntamente com a recessão econômica gerou, como é bem conhecido, enormes deficits fiscais e transformou as disputas orçamentárias em núcleo central da agenda política americana a partir de então. O impasse gerado pelas difíceis decisões de cortes de gastos (dado seu elevado custo político) acabou gerando novas tentativas de mudança na política orçamentária que procuravam restringir novamente a área de influência do Congresso. A Lei de Controle da Redução do Deficit Orçamentário (Gramm-Rudman-Hollings Act) aprovada em 1985 previa, em caso de ausência de decisão do Congresso a respeito, o corte automático das despesas, a ser realizado por órgão do poder executivo (o Controlador Geral). Ou seja, um órgão burocrático tomaria decisões sem controle do Congresso. O fato de ter sido posteriormente considerada inconstitucional, e portanto não ter entrado em vigor é expressivo da capacidade institucional do sistema americano de manter a hegemonia legislativa em geral e sobre o processo orçamentário em particular. O que é bem diferente do que ocorre no presidencialismo brasileiro como se indicará mais adiante.

Todavia, a despeito do aperfeiçoamento da capacidade institucional do Congresso de controlar a política orçamentária, parte significativa das despesas está fora de seu controle (FISCHER, 1982, LeLOUP, 1980) O crescimento da parte relativa às dotações em caráter permanente e aos programas que envolvem direitos adquiridos

(entitlement programs), gera o enfraquecimento dos Appropriations Committees. Três fatores contribuíram para a redução do poder dessa comissão sobre os órgãos burocráticos governamentais: em primeiro lugar, a criação de fundos especiais, como o Social Security, que operam fora do orçamento governamental e, conseqüentemente, fora do controle daquelas comissões; em segundo, a mudança do caráter de muitos programas (em termos de sua periodicidade) e o estabelecimento do limite de gastos para cada agência; finalmente, um fator conjuntural, o grande deficit orçamentário dos anos 80 e 90 fez com que a maior parte do tempo dos congressistas fosse ocupado com o tema da redução dos gastos, cortando programas e despesas antes mesmo de chegar a avaliação dos *Appropriation Committees*. (WHITE & WILDASKY, 1989 and WILSON, op. cit. 384). Se a situação superavitária dos anos mais recentes eliminou o fator conjuntural, isso não produziu mudanças neste quadro geral de enfraquecimento desta comissão no Congresso, na medida em que os demais fatores permaneceram inalterados.

A partir dessas observações, pode-se então indagar se o controle do Congresso sobre a burocracia é eficaz. Na subseção seguinte, examinaremos tal questão à luz de diferentes abordagens teóricas.

2. DIFERENTES ABORDAGENS TEÓRICAS RELATIVAS AO CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA NOS ESTADOS UNIDOS

Até os anos 70, os estudos acadêmicos sobre o tema nos Estados Unidos confirmavam a visão de senso comum que caracterizava a burocracia como um corpo gigantesco, funcionando de forma lenta, ineficiente e discricionária, sem responder politicamente por suas decisões perante os cidadãos ou seus representantes eleitos. Mesmo reconhecendo a necessidade de delegar funções técnicas à burocracia especializada, em um mundo cada vez mais complexo, a literatura desse período ressalta freqüentemente o perigo que tal processo representa

para a ordem democrática. Assim, alguns autores mostram o crescimento do poder discricionário dos burocratas (WILSON, 1975); outros indicam que o processo mal definido de delegação da autoridade legislativa torna a burocracia irresponsável e coloca a democracia em perigo (LOWI, 1979). O núcleo dessa argumentação pode ser resumido na seguinte citação:

“Congressmen generally recognize the need for delegating legislative power as a means of reducing their workload and of taking care of technical matters beyond the competence of Congress. But they believe that the great growth of administrative lawmaking has become a menace to the constitutional function of Congress as the legislative branch of the nation government (GALLOWAY, 1946:242).

A despeito de suas diferenças internas, todos os autores que partilham desse ponto de vista reconhecem a falência da capacidade de controle político da burocracia por parte do Presidente e do Congresso. Vários são os fatores apontados como responsáveis pela incapacidade de controle, especialmente por parte do Congresso:

1. As agências burocráticas têm mais informação sobre sua área de atuação do que o Congresso;
2. O acesso aos clientes estimula alianças cliente-agência protegendo essa última contra eventuais investigações ou supervisões vindas do Congresso;
3. O alto custo de aprovar nova legislação para redirecionar as políticas conduzidas pelas agências acaba limitando a ação legislativa, se não em todos, pelo menos em grande parte dos casos.

Em suma, do ponto de vista desta perspectiva, o insulamento burocrático que decorre de tais situações garante um alto grau de poder discricionário à burocracia, o qual é utilizado para perseguir seus próprios interesses ou os interesses de grupos

poderosos (os chamados "iron triangle") por quem ela pode acabar sendo “capturada” (capture theory). As principais evidências empíricas tomadas como prova dessa ausência de controle da burocracia por parte do Congresso são:

1. falta de supervisão do Congresso através das audiências públicas (*oversight hearings*);
2. pouca frequência de investigações e de produção legal (*policy resolutions*);
3. caráter perfunctório ou meramente formal das sessões de confirmação das nomeações de altos funcionários;
4. falta de atenção ostensiva ou de conhecimento adequado por parte do Congresso sobre as ações em curso no Executivo e sobre as conseqüências das políticas escolhidas pelas agências burocráticas;
5. superficialidade das sessões anuais que decidem sobre matéria orçamentária (*appropriations hearings*).

Assim, ao enfatizar o poder discricionário da burocracia, essa abordagem acaba questionando o sistema democrático americano na medida em que seu sistema administrativo se organiza de forma a servir interesses particularistas e não os interesses gerais. A citação abaixo resume bem tal perspectiva:

“ The bureaucracy is diminished by the low public esteem held for public service. Elected institutions are diminished in the eyes of the public by their impotence in enforcing bureaucratic accountability and responsiveness. And the constitution is diminished because its most important principles are violated(...). In short, U.S. democracy is dysfunctional because modern government serves particularistic interests rather than the public interest” (DAN WOOD & WATERMAN, 1994:26).

Entretanto, nas últimas décadas essa visão sofreu importantes transformações. Como mostram alguns autores, o paradigma da impotência dos políticos eleitos frente a uma burocracia enorme e toda poderosa é substituído pelo paradigma que enfatiza a capacidade dos líderes políticos em direcionar a atuação da administração de diferentes formas. Dois fatores contribuíram para essa transformação. De um lado, as mudanças políticas do início dos anos 80 e a observação sobre o governo Reagan, em particular, que conseguiu mudar, de forma efetiva, as orientações de vários programas conduzidos por agências burocráticas. Outro fator que influenciou tal mudança de paradigma foi o desenvolvimento de novos instrumentais teóricos, em particular, a teoria do agente-principal (agent theory) e de novos métodos empíricos de análise das relações entre burocracia e política.

Esses dois processos mostraram que o controle parlamentar da burocracia é possível. E, o que é mais interessante, freqüentemente utilizando-se das mesmas evidências empíricas, os novos estudos chegam a conclusões distintas da abordagem burocrática tradicional. Assim, WEINGAST e MORAN (1988) mostram, através do estudo de caso de uma importante agência regulatória, a Federal Trade Commission, que ela não age autonomamente com poder discricionário. Ao contrário dos estudos anteriores, a nova abordagem permitiu que aqueles autores, fazendo uso de modelos estatísticos mais elaborados, concluíssem que há uma influência sistemática do Congresso sobre a atuação dessa agência. Assim, eles afirmam:

“ The perspective on the Congress provided in this paper cautions against the absence of active monitoring with congressional ineffectualness in controlling bureaucratic agencies. Congressional institutions, including interest groups and a variety of ex post sanctions, afford considerable influence. These institutions, moreover, allow congressmen to economize on monitoring costs and specialize in other activities more profitable for their own private objectives” (WEINGAST e MORAN , 1988:792).

Em outras palavras, a ausência de monitoramento explícito do Congresso não significa ausência de controle legislativo. Através de sanções *ex post*, envolvendo corte de recursos para as agências que não seguem as preferências da maioria dos membros de suas diferentes comissões ou subcomissões, o Congresso pode direcionar, de forma mais eficaz e com menores custos políticos, a atuação da burocracia.

Posteriormente, Dan Wood e Waterman(1994) avançaram a abordagem iniciada por Weingast e Moran. Realizando estudo mais amplo em oito agências burocráticas, além da *Federal Trade Commission*, já antes estudada, eles incluíram também a *Interstate Commerce Commission*, a *Equal Employment Opportunity Commission*, a *Nuclear Regulatory Commission*, a *Food and Drug Administration*, a *National Highway Traffic Safety Administration* e a *Office of Surface Mining* e confirmaram os achados de Weingast e Moran: as burocracias não estão fora de controle. Os políticos eleitos enviam sinais para elas em função das demandas que eles captam de seus eleitores e as burocracias respondem, produzindo mudanças nas orientações e políticas conduzidas por suas agências. Elas respondem igualmente às pressões provenientes da mídia e da opinião pública, em geral.

Mais ainda, Dan Wood e Waterman mostraram também que as burocracias são profundamente adaptativas, ou seja, as relações entre burocracia e política são dinâmicas, variáveis e impulsionadas tanto por forças externas, provenientes do restante do sistema político (presidente, congressistas, grupos de interesse organizados na sociedade, etc.) quanto por forças internas, originárias no interior da própria burocracia. Se o estudo das oito agências acima mencionadas indicam que elas souberam responder aos sinais emitidos pelo sistema político, alterando suas políticas em função das novas preferências dos eleitores e de seus representantes eleitos, os estudos de duas outras agências (a *Nuclear Regulatory Commission* e a *Environmental Protection Agency*) mostraram, por sua vez, que as agências são mais do que um mero receptáculo das demandas e preferências dos políticos, orientando-se para qualquer direção indicada por eles. Esses dois últimos estudos

revelaram que as burocracias também têm poder próprio e o utilizam para alterar os resultados das políticas, em suas relações com os demais atores políticos.

No caso, por exemplo, da agência de regulação ambiental (EPA), aqueles autores mostram que a população e muitos grupos ambientalistas discordavam fortemente da política de desregulamentação proposta pela administração Reagan e puderam se opor à ela através do apoio da burocracia da EPA que, com sua competência técnica e um elevado grau de comprometimento à política de regulamentação ambiental, atuou como importante fonte de contra-poder que pôde neutralizar ou contrabalançar o poder presidencial e de certos grupos privados poderosos, favoráveis à desregulamentação.

Portanto, a partir desses estudos empíricos inspirados em nova abordagem teórica, pode-se concluir que o controle da burocracia deve ser visto como um processo dinâmico e bidirecional. Ora, os políticos sinalizam suas preferências e os burocratas respondem, ora ocorre o inverso, os burocratas enviam sinais e os políticos respondem. Frente a uma possível argumentação de que essas relações bidirecionais contrariam os princípios democráticos, já que burocratas, como atores políticos não eleitos, estão tomando parte ativa nas decisões e mesmo em alguns casos, opondo-se ao poder de políticos eleitos, poder-se-ia contrapor: o caso da agência ambiental mencionado acima revelou que a resistência da burocracia aos novos sinais emitidos por políticos eleitos foi um comportamento mais consistente com a ordem democrática e os princípios republicanos do que uma burocracia mais responsiva poderia ter sido. Em suma, é preciso apreender a problemática do controle político da burocracia de forma mais dinâmica e como um processo que caminha em dupla direção. Ou seja, não só os burocratas têm que ser responsabilizados por seus atos e decisões, mas é preciso igualmente que os políticos eleitos respondam por suas tentativas de influenciar os burocratas.

Além disso, as teorias democráticas contemporâneas devem considerar, como Dan Wood e Waterman muito apropriadamente lembraram, que as burocracias têm

também, especialmente em sistemas pluralistas, uma tarefa representativa, exprimindo, através de suas ações, decisões políticas tomadas tanto no presente como no passado. De um lado, elas captam os novos acontecimentos e ideologias, traduzindo-os em mudanças nas políticas e tornam, assim, o governo mais sintonizado com as preferências da população; de outro, as burocracias também exprimem os acontecimentos e preferências ideológicas do passado, insulando o governo de uma mudança extremada ao sabor dos estímulos externos transitórios. Elas representam, portanto, todas as coalizões do passado que conseguiram ser bem sucedidas transformando suas ambições políticas em leis. Sua “representatividade” decorre legitimamente das leis e regulamentos que vieram das coalizões produzidas no passado. Nas palavras destes autores:

"In this dual role they (the bureaucracies) operate as agents of the law which by virtue of their delegated authority are transformed into representatives in their own right. Consequently, they can themselves be an important source of the variation and substance of policy outputs through time. This does not mean that democracy has failed. Public bureaucracies are legitimate democratic institutions charged with the obligations of both responsiveness and stability. Like elected institutions of government, they have representational tasks" (DAN WOOD & WATERMAN, 1994:127).

Sistematizando o conjunto de observações efetuadas aqui pode-se afirmar que o controle da burocracia, fundamental para a consolidação de uma ordem democrática, não é processo simples, especialmente em sistemas presidencialistas e federativos. Mais do que vínculos restritos de mando e obediência ou influência direta entre o principal e seu agente a quem foi delegado poder, o controle político da burocracia se faz através de vários meios e em diferentes níveis de intensidade, envolvendo mecanismos de incentivos e sanções *ex post* e sobretudo uma relação bidirecional. Nesse processo de dupla mão, a burocracia tem que ser mantida responsável por

seus atos perante os políticos eleitos, mas também esses têm que ser controlados nas tentativas de influenciar as burocracias. A escolha de uma determinada política, ao invés de outra, não se justifica simplesmente porque um político eleito a deseja.

Portanto, considerando que a participação dos burocratas no *policymaking* é processo inevitável e mesmo desejável (para a eficiência das políticas públicas), o aperfeiçoamento do processo de controle das burocracias e da influência dos políticos sobre elas torna-se um dos desafios mais importantes para a consolidação das democracias contemporâneas. Mais adiante procurar-se-á enfatizar algumas propostas de inovação institucional que permitiriam avançar nessa direção. Antes disso, vale a pena tecer alguns comentários sobre tal problemática referida no caso do presidencialismo no Brasil.

3. O CONTROLE DA BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Como se conhece bem, nos países latino-americanos em geral e no Brasil, em particular, o poder Executivo tem historicamente apresentado grande autonomia com relação aos demais poderes cujas capacidades de exercer contrapeso têm sido bem fracas ou precárias, se comparadas ao padrão existente nos Estados Unidos. O poder legislativo da presidência no Brasil, através do instituto de medidas provisórias, bem como seus poderes constitucionais de agenda e de veto tornam os presidentes brasileiros bem mais poderosos do que seus colegas americanos.

Por outro lado, o caráter multipartidário do presidencialismo brasileiro (que exige a construção continuada de coalizões governamentais) (MAINWARING, 1993) faz com que a administração pública seja espaço não só de implementação de políticas públicas, mas igualmente moeda de troca de favores políticos nas negociações de cargos por apoios no Congresso. Assim, é bem conhecida na literatura a co-

existência de dois segmentos na administração pública, aquele aberto às pressões clientelistas e aquele insulado e orientado pela lógica tecnocrática (GEDDES, 1994; NUNES, 1997).

Do ponto de vista da problemática da responsabilização política, o segmento clientelista é vulnerável a um tipo específico de controle: o uso dos cargos e recursos financeiros aí disponíveis para atender interesses partidários e eleitorais dos congressistas e demais políticos eleitos. O segundo segmento, em contrapartida, tem funcionado historicamente de forma bastante impermeável ao controle ou fiscalização do Legislativo. Tal impermeabilidade ao controle legislativo se justificou historicamente sob o argumento da necessidade de escapar ao controle destas agências aos interesses clientelistas ou eleitorais dos membros do Congresso ou dos demais políticos eleitos.

A autonomia desse segmento da burocracia brasileira tem caracterizado não só os períodos autoritários, em que predominam a centralização decisória e esvaziamento do Legislativo, mas igualmente os períodos democráticos. Podem ser citados, como exemplo, no interstício democrático de 1946-64, a forma de atuação da Assessoria Econômica do Segundo governo Vargas e da chamada “administração paralela” do governo JK, ambas responsáveis por importantes projetos de desenvolvimento econômico do país nos anos 50; e, no período mais recente de redemocratização, o processo de *policymaking* das equipes econômicas responsáveis pelos programas de estabilização econômica, desde o Plano Cruzado até o Real. Em todas elas, as burocracias governamentais atuaram com grande autonomia decisória, protegidas pela Presidência da República contra as pressões ou controle do restante do sistema político (MARTINS, 1976; LAFER, 1970; D’ARAÚJO, 1982; SOLA, 1988; SALLUM JR., 1996; LOUREIRO, 1997).

Levando em conta tal realidade, uma parte importante da literatura sobre democracia no Brasil, assim como em outros países da América Latina, acentua como seu traço distintivo, a grande concentração de poder nas mãos do Executivo

(MAINWARING, 1997) e a inoperância ou ineficácia dos mecanismos clássicos de *checks and balances*, configurando o que se definiu como democracia delegativa (O'DONNELL, 1991).

De fato, importantes mecanismos do sistema institucional brasileiro criados ou mantidos pela Constituição de 1988 têm afetado de forma negativa o grau de *accountability* dos governantes. O padrão de interação entre Executivo e Legislativo, baseado na formação e operação de coalizões majoritárias de apoio ao presidente reduz a capacidade de efetivo controle das agências governamentais por parte do Parlamento. Como já se indicou, a produção legislativa no Brasil caracteriza-se por uma grande capacidade do Executivo de propor e aprovar legislação. Os congressistas, em geral, votam disciplinadamente, seguindo as orientações dos líderes partidários e os governos conseguem organizar maiorias parlamentares de apoio a suas políticas (FIGEIREDO e LIMONGI, 1999). Em outras palavras,

“...quando a situação concentra em suas mãos os poderes legislativos, sejam de agenda, sejam de veto, restarão poucos instrumentos institucionais à disposição da oposição, dificultando o controle e a fiscalização das escolhas, dos atos e das omissões do Executivo... Portanto, sob o presidencialismo com multipartidarismo, os arranjos institucionais que propiciam maior estabilidade e maior capacidade governativa são também os que resultam em menor capacidade de controle parlamentar dos atos e omissões dos governantes” (ANASTASIA, op.cit.:15).

Se vários mecanismos institucionais dificultam o controle parlamentar, de um lado, há também certos aspectos institucionais que agem favoravelmente, de outro lado. Assim, o federalismo, a descentralização do poder e o sistema eleitoral proporcional criam incentivos para que os políticos sejam mais responsáveis perante os governados (ANASTASIA, 2000).

É igualmente importante lembrar que o legislativo brasileiro tem exercido de forma intensa o poder de fiscalização que lhe é atribuído pela Constituição de 1988 através das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Estas comissões têm permitido, mesmo que em graus variados, a apuração de irregularidades e de práticas de corrupção cometidas por políticos eleitos e funcionários públicos no país. O resultado mais relevante foi certamente o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, o primeiro na história dos sistemas presidencialistas⁸. Merece ainda destaque a CPI conhecida como dos títulos precatórios que, embora não tenha levado à punição dos dirigentes públicos envolvidos com praticas irregulares naquele processo, acabou resultando em importantes mudanças na direção do aperfeiçoamento da regras relativas ao endividamento público no país (Loureiro, 2000).

Como no sistema americano, a nova ordem constitucional brasileira estabeleceu ainda outros mecanismos de controle parlamentar, tais como a convocação de autoridades do poder executivo para prestar informações e esclarecimentos sobre suas ações; e ainda as audiências com ministros do Tribunal de Contas da União, com embaixadores e dirigentes do Banco Central antes de terem seus nomes aprovados pelo legislativo. Todavia, o caráter praticamente formal destas sessões de confirmação das nomeações, ou seja, o fato de que a grande maioria dos nomes apresentados pelo executivo seja aprovada pelo legislativo põe, certamente, em questão a eficácia deste tipo de controle, como, aliás já foi apontado para o caso americano⁹.

⁸ É claro que também as denúncias exercidas pela imprensa e as possibilidades de punição pela Justiça têm exercido papel fundamental no processo de controle dos governantes na recente experiência democrática brasileira, como é normal nos regimes democráticos em geral. No âmbito deste trabalho, porém, a ênfase recai sobre os limites e possibilidades do controle pelo Legislativo.

⁹ Desde a Constituição de 1988 até novembro de 1999 foram submetidos à apreciação do Senado Federal, 577 nomes de autoridades, dos quais 562 foram aprovados: 5 propostas de nomes foram arquivadas definitivamente, 1 foi prejudicada, 7 foram retiradas pelo autor e 2 encontravam-se em tramitação. De 311 apresentados para o cargo de embaixador, 302 foram aprovados; de 89 apresentados para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, 58 foram aprovados, assim como todos os 43 dirigentes do Banco Central.(Cf, dados da Consultoria Legislativa do Senado novembro de 1999, Apud ANASTASIA, op. cit.p.31).

Em suma, se há pontos importantes de semelhança entre o sistema de controle parlamentar nos Estados Unidos e Brasil, o principal elemento de diferenciação entre eles refere-se ao processo orçamentário. Embora o Legislativo brasileiro tenha recuperado amplas prerrogativas sobre o orçamento, a partir da Constituição de 1988, sua capacidade de controle do Executivo através da peça orçamentária é certamente muito menor do que o do Congresso americano.

Analisando os aspectos institucionais e as disputas políticas na definição do gasto público no Brasil, GOMES (1999) reconhece os inegáveis avanços na estrutura institucional criados com a Constituição de 1988¹⁰. Eles sobressaem obviamente quando comparados com o estilo tecnocrático e centralizado do regime militar, mas também são evidentes com relação às práticas vigorantes no período democrático de 1946-64, caracterizadas pela excessiva permissividade na apresentação de emendas pelos parlamentares, sem base de sustentação na produção de receitas.

Todavia, os avanços trazidos com a Constituição de 1988 precisam ser relativizados. Com base na análise do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e de um detalhado exame das etapas do processo orçamentário e da execução da Lei Orçamentária Anual, no período compreendido entre 1991 e 1997, aquele mesmo autor questiona o sistema de planejamento e a própria Lei Orçamentária de 1988, enquanto mecanismos de orientação e controle das ações governamentais. Ele mostra também a existência de um enorme distanciamento entre as regras do atual aparato constitucional e a realidade efetiva do jogo orçamentário.

Na prática, diz ele, os instrumentos de planejamento não apresentam o ordenamento que fundamentou sua criação. Na etapa de elaboração do Plano Plurianual não se tem alcançado o acordo político sobre as prioridades governamentais no médio prazo e em consonância com a política fiscal. Por esta razão a Lei de Diretrizes

¹⁰ Os dispositivos da Constituição de 1988 relativos ao ciclo planejamento-orçamento buscaram alcançar três objetivos básicos: 1) tornar compatível o orçamento com um plano de governo de médio prazo; 2) adequar planos, orçamento e política fiscal; 3) democratizar o processo de alocação dos recursos públicos, fazendo com que o Legislativo e inclusive a sociedade civil, através de audiências públicas participem da disputa alocativa.

Orçamentárias, cuja principal função é estabelecer a conexão entre os elementos do orçamento, tem sido sub-utilizada, deixando de oferecer ao Congresso a possibilidade de antecipar-se no processo orçamentário. Esvazia-se, assim, sua função de *locus* de discussão e escolha das prioridades e de sua adequação aos parâmetros da política fiscal. Se a generalidade do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias revela a ausência de planejamento orçamentário efetivo, tornando-se apenas instrumentos de “intenções governamentais”, a disputa em torno a alocação do gasto público se transfere, de fato, para a elaboração da Lei Orçamentária Anual¹¹. Todavia, como esta lei também não apresenta consistência entre o gasto programado e as restrições fiscais, as decisões mais importantes são transferidas para a fase de execução do orçamento que, na verdade, acabam modificando o resultado final do acordo alocativo.

Em outras palavras, na fase de execução do Orçamento, o poder Executivo utiliza-se de vários procedimentos para continuar comandando, na prática, o processo orçamentário. Se a inflação foi durante muitos anos usada como instrumento para equilibrar gastos com a disponibilidade de caixa, no período de baixas taxas de inflação, outros mecanismos são também acionados pelos centros de decisão no Executivo para conciliar os gastos e as receitas e para preservar suas próprias prioridades. Esses mecanismos são: a superestimação de receita, o estabelecimento do cronograma de liberação das verbas, o atraso na liberação das dotações e a reprogramação das ações, via créditos adicionais¹². Diante deste quadro, aquele autor conclui que a participação do Congresso no processo orçamentário é:

¹¹ O pouco interesse dos parlamentares na apreciação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicado pelo baixo número de emendas apresentadas nesta etapa, é revelador do esvaziamento destas funções do processo orçamentário (GOMES, op, cit.).

¹² Há ainda dois outros recursos de poder utilizados pelo Executivo para controlar o orçamento: O primeiro refere-se à flexibilidade que lhe é conferida de propor mudanças no projeto de Lei Orçamentária Anual, através do encaminhamento de “Mensagens Modificativas”, enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar no plenário da Comissão Mista; o segundo refere-se ao poder de veto do Presidente, caso considere o projeto inconstitucional, em parte ou no todo ou contrarie o interesse público. Tal prerrogativa tem sido usada com grande frequência pelo governo Fernando Henrique Cardoso para retirar aumentos indevidos de receitas e cancelar

“meramente ritualística e muito distante da primazia que os Parlamentos de alguns países desenvolvidos exercem no debate alocativo. Menores níveis de inflação reduzem o grau de autonomia, mas, ainda assim, há instrumentos que o Executivo utiliza para alterar a composição dos gastos e eleger uns projetos em detrimento de outros, sem qualquer discussão prévia no Congresso Nacional (...) Os parlamentares, evidentemente, não ignoram que sua participação no estabelecimento de prioridade tem caráter pouco efetivo”(GOMES, op. cit.p.123-124).

Sintetizando as observações sobre o processo de controle parlamentar no presidencialismo brasileiro, pode-se afirmar que, se a nova ordem constitucional trazida pela democratização naturalmente aumentou a capacidade de controle dos governantes, não há dúvida de que esta capacidade tem aqui mais limitações do que no presidencialismo americano. Portanto, o desafio do aperfeiçoamento institucional no Brasil, visando a criação de uma ordem política mais responsiva e responsável perante os cidadãos, supõe a redução dos poderes de agenda nas mãos do Executivo e da melhor distribuição deste poder, bem como do poder de veto entre os atores políticos¹³.

Na subseção seguinte, procurar-se-á indicar algumas propostas para reforçar a responsabilização dos governantes, considerando os limites inerentes ao controle parlamentar.

dotações direcionadas para interesse específicos e basicamente localizados em redutos eleitorais de parlamentares (GOMES, op. cit, p.117).

¹³ Como já foi apontado, é preciso evitar, por exemplo, “que o poder que nomeia o executor da política pública seja o mesmo poder que nomeia o agente fiscalizador de sua execução; ou que o presidente acumule em suas mãos poder de decreto e de veto, o que dificulta e, no limite, inviabiliza o controle parlamentar sobre seus atos”(ANASTASIA, op.cit, p.36).

4. COMO AMPLIAR A RESPONSABILIZAÇÃO DOS GOVERNANTES? O CONTROLE BIDIRECIONAL DA BUROCRACIA, A RESPONSABILIDADE POLÍTICA ESTENDIDA E O CONTROLE SOCIAL

Mesmo levando-se em conta que o Congresso possa controlar a burocracia governamental, através sanções orçamentárias *ex post*, como a literatura mais recente indica ocorrer nos Estados Unidos, é preciso considerar, por outro lado, que o controle parlamentar não significa necessariamente que o interesse público tenha prevalência.

Pode ocorrer situações de subordinação das agências burocráticas a interesses particulares, com indica a chamada “teoria da captura”. Além disso, a fiscalização de políticas públicas e da administração em geral por parte do Congresso é ainda limitada devido a incapacidade deste poder de realizar tal atividade de forma coordenada (dada a natureza descentralizada do trabalho das comissões) e objetiva, dado o crivo inerentemente partidário de sua composição como câmara de representação (ABERBACH, 1990).

Diante dos limites do controle e fiscalização parlamentar, pode-se apontar, com base na literatura algumas propostas para o aperfeiçoamento institucional deste processo na ordem democrática. São elas:

- 1) monitoramento de políticas com controle bidirecional, conforme desenvolvido por Dan Wood e Waterman na obra citada anteriormente;
- 2) O controle político estendido, tal como proposto por Stark e Brustz (1998);
- 3) A responsabilização da Administração Pública por controle social, discutida por Cunill Grau(2000). Estas propostas (que podem ser vistas como complementares) implicam a construção de mecanismos de controle dos

governantes que caminham em dupla direção (de políticos sobre burocratas e vice-versa), envolvem a participação da sociedade, ou o controle social, e se constituem como processos que se desenvolvem de forma continuada no tempo. Vejamos com um pouco mais de detalhe em que consistem cada uma delas.

4.1. Monitoramento de políticas com controle bidirecional

Como aperfeiçoar o controle burocrático? Ou seja, como construir um processo bidirecional de controle, no qual os burocratas respondem por suas ações perante os políticos e estes também respondem por sua influência sobre a burocracia? Ter informação sobre o que se passa no seio da burocracia é o meio fundamental de controlá-la. Mas, essas informações não podem ter custos políticos extremamente elevados.

Segundo a teoria principal x agente, em toda relação de delegação há sempre um problema de assimetria de informação entre o principal e seu agente. O principal tem menos informação e menos conhecimento do que o agente “contratado para atuar em seu lugar e em seu interesse”. Ou seja, o principal não tem competência técnica ou conhecimento especializado para saber se o agente está agindo da forma mais eficiente para seu interesse. Como se mencionou antes, uma evidência amplamente apontada pela literatura como indicativa da ausência de controle do Congresso (principal) sobre a burocracia (agente) é a falta de informações dos congressistas sobre o que se passa no interior das agências burocráticas. Os meios convencionais através dos quais o Congresso busca obter informações sobre a burocracia, tais como as audiências públicas ou comissões de investigação nem sempre são eficientes. Além disso, podem ter custos políticos elevados, ou melhor, podem não trazer dividendos políticos certos. Por essa razão, essas ações de controle são evitadas pelos congressistas, sempre que possível.

Faz-se necessário então aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento político, tornando-os mais eficientes, isto é, capazes de produzir mais informação a um menor custo político. Para a maior eficiência do controle burocrático, o Congresso deve ter acesso a uma fonte objetiva, contínua e sistemática de informações sobre as agências burocráticas, gerando ao mesmo tempo um sistema de monitoramento que traga benefícios tanto para os políticos quanto para as burocracias. Em outras palavras, a produção de fluxos contínuos de informação sobre as agências burocráticas, criando uma memória institucional sobre cada uma delas, poderá garantir a continuidade do processo de monitoramento e, assim, reduzir os efeitos negativos que a rotação freqüente dos políticos causa a esse processo. Como se sabe, um dos importantes limites do processo de controle parlamentar da burocracia encontra-se no fato de que enquanto que os burocratas tendem a permanecer mais longamente em suas agências, os congressistas que os fiscalizam estão submetidos a um processo regular de renovação, a cada processo eleitoral. Isso, mesmo em sistemas democráticos mais consolidados, nos quais a taxa de *turn-over* das congressistas é menor, como a literatura especializada indica.

Por outro lado, o monitoramento deverá produzir resultados políticos que beneficiem tanto os burocratas quanto os políticos. Se, por exemplo, ao final de um processo de avaliação ou monitoramento, o comprometimento dos quadros de uma agência aos seus objetivos e o desempenho eficiente de suas funções ficarem confirmados, isso deve ser publicamente reconhecido, servindo de base para formação de uma boa imagem dessa agência junto ao restante do sistema político e da opinião pública e conseqüentemente prestígio para seus membros. Em contrapartida, os agentes devem estar conscientes de que sua reputação pode ser severamente abalada se, ao contrário, forem comprovados comportamentos irregulares ou destoantes com relação às preferências de seus principais (Congresso, presidência da república, grupos organizados na sociedade civil, etc.). Em suma, o grande benefício que os burocratas podem obter do processo de monitoramento é reputacional. Uma reputação a zelar garante maior adesão a um “bom comportamento” por parte dos agentes, diminuindo assim, os custos de

monitoramento que os principais teriam que despende. (PRAT e ZECKHAUSER, 1985).

Com relação aos dividendos a serem obtidos pelos políticos, é preciso ficar claro que os congressistas, através do processo de fiscalização ou monitoramento das agências burocráticas, estão cumprindo suas promessas eleitorais e portanto respondendo às demandas de seus eleitores. Terão mais chances, assim, de serem reeleitos.

Através do conceito de monitoramento de políticas, Dan Wood e Waterman tentam responder a essas demandas, desenvolvendo uma técnica que permite fazer a ligação entre uma avaliação efetiva e o controle real. Através dela, pode-se oferecer aos que tomam decisões (tanto políticos eleitos como burocratas) informações mais amplas sobre uma determinada questão e sobre as implicações resultantes de certas política públicas ao longo do tempo. Essa técnica de análise política envolve quatro etapas básicas:

Na primeira, são identificadas e examinadas as questões substantivas da área de política pública considerada, e mesmo sua evolução histórica, através da literatura acadêmica, documentos do governo, dados históricos, entrevistas com os atores mais relevantes, etc. A partir daí são levantadas hipóteses para um estudo quantitativo mais aprofundado do tema.

Na segunda etapa, uma vez que os fatos mais relevantes já estão relacionados e as hipóteses levantadas, o monitoramento da política pública se constituiria da reunião e gerenciamento de uma base de dados relativos às ações desenvolvidas por uma ou mais agência e aos resultados obtidos. Com isso, não só se reduzem os custos de monitoramento, mas igualmente obtêm-se dados confiáveis sobre o desempenho das agências em suas principais funções, ao longo do tempo.

A terceira etapa do processo de monitoramento político é mais difícil porque envolve a necessidade de neutralizar efeitos de variáveis partidárias ou de interesses particularistas, objetivando a análise, o máximo possível, através do uso de métodos quantitativos, e estimando os efeitos de certos estímulos sobre determinadas políticas. Oferece, assim, elementos mais seguros para as escolhas a serem tomadas pelos políticos. Na quarta etapa, conferem-se dados e análises relativas a explicações alternativas, garantindo maior eficiência ao estudo efetuado.

Mas, como Dan Wood e Watermna afirmam, o monitoramento não termina com uma simples análise. Ele é uma técnica continuada de levantamento e análise de dados ao longo do tempo, como suporte para um processo de avaliação ou supervisão (oversight) também continuado. Além disso, ele requer a criação de estruturas institucionais que procurem superar o viés ou crivo partidário, encarregando-se de criar tanto a memória institucional quanto os instrumentos objetivos de análise. Focalizando as ações e resultados de uma agência, essa técnica permite a redução dos custos políticos e das perdas de agenciamento. Oferece informações úteis tanto sobre principais como sobre seus agentes, sobre a capacidade de respostas das agência aos sinais emitidos por seus principais (Congresso ou presidência) e ainda sobre a natureza das tentativas de controle dos principais sobre as burocracias.

Em suma, através desta proposta de inovação institucional os autores procuram oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da delegação de poder, tal como se processa nas democracias contemporâneas, oferecendo meios mais efetivos para que tantos os burocratas quanto os políticos sejam constrangidos a responder por seus atos frente aos eleitores.

4.2. A responsabilidade política estendida

Com a preocupação de examinar a coerência e eficácia das políticas públicas em períodos de reformas e reconstrução institucional, David Stark e Laszlo Bruszt

(1998) contrariam a crença convencional de que poderes executivos com mais autoridade sejam mais eficientes. Em outras palavras, eles negam a idéia de que governos menos limitados ou submetidos a menor número de vetos tenham melhores condições para implementar políticas públicas e realizar reformas de forma mais coerente.

A partir de estudo realizado em três países do Leste Europeu no período pós-socialista, Alemanha, Hungria e República Tcheca, aqueles autores concluem que a relação entre autoridade concentrada e responsabilidade caminham em direção oposta àquela apontada pela literatura: as estruturas institucionais que colocam fortes limites à autoridade do executivo possibilitam a geração de políticas públicas mais coerentes (1998:26). Tal constatação permitiu que eles rejeitassem o modelo de executivo não constrangido e propusessem como alternativa a noção de responsabilidade política estendida. Apesar de longo vale a pena transcrever aqui um trecho em que se define o conceito.

"Por responsabilidade política estendida nos referimos à imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder. Responsabilidade política estendida difere, primeiro, da responsabilidade "vertical" das eleições periódicas, pois ela estende a responsabilidade "horizontalmente" em um conjunto de relações através das quais os executivos são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais. Expondo as políticas a maior vigilância, a responsabilidade política estendida reduz a possibilidade de os executivos cometerem enormes erros de cálculo em políticas extremas e sem consideração para com outros atores. A responsabilidade política estendida se diferencia, em segundo lugar, da simples responsabilidade eleitoral porque, ao contrário do caráter episódico desta última, ela é estendida no tempo. Estendendo a responsabilidade como um processo contínuo, em curso, ela reduz as possibilidades de que o executivo possa apelar para a "crise" como

tentativa de legitimar a expansão de sua autoridade eleitoral "delegada" (STARK e BRUSZT, 1998:26).

Em outras palavras, a responsabilidade política estendida, como um processo contínuo que se desdobra no tempo, ultrapassa os mecanismos de *accountability* vertical (através de eleições). Por outro lado, ela apresenta pontos claros de semelhança com o conceito de "*accountability* horizontal", desenvolvido por O'Donnell, em seu artigo já sobre democracia delegativa na América Latina, mas o amplia, na medida em que estende o controle dos governantes para além do espaço estatal, abrangendo também agências independentes na sociedade civil.

Vê-se, assim, que esta proposta, tanto quanto aquela de Dan Wood e Waterman, enfatiza a necessidade de controle dos governantes como processo contínuo no tempo. Isso, para superar o caráter apenas episódico do controle vertical, efetuado através de eleições. Mas, além disso, elas evidenciam também os limites institucionais dos mecanismos existentes de *accountability* horizontal, ao proporem o monitoramento contínuo com controle bidirecional (de políticos sobre a burocracia e vice versa) e a extensão dos mecanismos de controle, incluindo outras instituições estatais e agências independentes na sociedade civil.

4.3. A responsabilização da administração pública através do controle social

Avançando a reflexão trazida pelo conceito de responsabilidade política estendida, pode-se indicar que a proposta de institucionalização de formas de responsabilização da burocracia através de controle social traz elementos bastante inovadores, mesmo que ainda em fase bastante embrionária. Ela nasce a partir da percepção de que o poder político é cada vez mais elusivo e os resultados da ação do Estado são considerados cada vez mais de forma insatisfatória. A responsabilização dos governantes através de controle social fundamenta-se também

na necessidade de ampliar os mecanismos de controle dos governantes, frente a constatação dos limites tanto da *accountability* vertical contida no processo eleitoral, quanto dos controles burocráticos de inspiração weberiana. Em outras palavras, na origem da idéia de controle social dos governantes está a constatação de que a eficiência não é inerente aos procedimentos burocráticos e de que a autonomização de elites tecnocráticas, impondo perdas aos princípios de responsabilização, tampouco elimina resultados medíocres em políticas públicas.

A idéia de tornar a administração pública responsável através de controle social ganha especial importância na medida em que se considera ainda que o Estado só poderá sair de sua presente crise de governabilidade ao se relegitimar política e socialmente, incorporando os cidadãos nos negócios públicos (OSLAK, 1997). Assim, contrariando afirmações convencionais, esta proposta supõe que quanto mais se envolvem os cidadãos no debate público e se criem canais de participação social, mais o setor público aumentará sua capacidade de ação.

Todavia, como indica CUNILL(2000), a temática de controle social esbarra em alguns dilemas fundamentais que podem ser sintetizados nestas questões: Quem é a sociedade que deve controlar, fiscalizar ou discutir as metas e ações governamentais? São os consumidores ou usuários dos serviços públicos? São os indivíduos em defesa de seus próprios interesses frente ao Estado ou os grupos organizados na sociedade civil com maior capacidade de pressão sobre o poder público? Em que esferas deve-se dar o controle social e como ele deve ser exercido?

A partir do estudo de experiências concretas de institucionalização do controle social levadas a cabo em alguns países latino-americanos (México, Bolívia e Colômbia),¹⁴ aquela mesma autora fornece respostas às perguntas que foram ser assim resumidas:

¹⁴ Foram examinadas neste trabalho, os chamados “Comités de Vigilancia” na Bolívia, a “Controladoria Social” no México e as “Veedurias Ciudadanas” na Colômbia,. Todas estas experiências foram iniciadas em décadas mais

"Qualquer ator, individual ou coletivo que atue em função do interesse público - de acordo com regras públicas - pode exercer o controle social, sempre em condições de autonomia frente ao Poder Público; a responsabilização se estabelece, neste caso, sobre os resultados das políticas e/ou no momento de elaboração dos programas governamentais; sua realização tem lugar mediante mecanismos institucionais diretos, como o poder de veto, a deliberação pública, etc. e indiretos, como as ações judiciais que ativem os órgãos controladores; y por último, a responsabilização por controle social pode ser utilizada tanto no núcleo estratégico da administração pública e nas organizações - estatais ou não que prestam serviços públicos"(CLAD, 2000: 283).

Duas condições básicas são necessárias para o exercício do controle social: Primeiro a disponibilidade de recursos diretos e indiretos para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública com relativa independência da eficácia do controle estatal.. Segundo, a disponibilidade de oportunidades de voto e deliberação pública. A primeira condição refere-se ao direito de remover autoridades não eleitas, a disposição de recursos administrativos e a existência de ações expressas em recursos judiciais que possam acionar controles estatais quando houver lesão dos interesses públicos. A segunda condição é mais básica ainda e refere-se ao estabelecimento de foros públicos e à instituição do direito de informação para tornar possível o voto e a deliberação pública sobre as ações e decisões passadas e futuras da administração pública. (CLAD, 2000:335).

Mesmo considerando que estas condições estão ainda muito incipientes na América Latina e que os estudos dos países mencionados apresentam resultados muito medíocres, indica-se que a institucionalização de mecanismos de controle social é uma perspectiva importante para o avanço da democracia nesta região. Ela

recentes e apresentam graus variados de formalização relativamente a suas competências, às atribuições de seus membros e à capacidade de exercício de controle efetivo(aplicando sanções por exemplo) de forma autônoma em relação ao poder estatal(CUNILL, 2000: 284-291).

ultrapassa uma dimensão meramente administrativa e envolve ações não só de grupos organizados na sociedade, mas igualmente de cidadãos comuns.

Todavia, a institucionalização de mecanismos de controle social enfrenta como desafio central a questão da desigualdade social - de renda e de escolaridade - que, como se conhece bem, é extremamente acentuada nos países latino-americanos. Mas, este processo envolve também a problemática da desigualdade mais geral (tanto econômica como organizativa) presente em qualquer sociedade capitalista. Portanto, esbarra nos dilemas mais amplos de qualquer democracia pluralista, tal como já apontados por Dahl(1982) e Lindblom(1993). Assim, antes de finalizar este texto, é importante confrontar a discussão da ampliação dos controles sociais à luz da análise dos problemas constitutivos da democracia pluralista.

Robert Dahl em seu trabalho clássico sobre os dilemas da democracia pluralista indicou que as organizações independentes, ao imporem custos crescentes aos governantes para o exercício da dominação, acabam funcionando como mecanismos de controle mútuo, substituindo ou reduzindo os vínculos de dominação ou hierarquia na sociedade. Além disso, ele indica que a democracia só se desenvolve em larga escala se a diversidade de idéias e interesses puderem se manifestarem livremente. Ou seja, as organizações independentes, como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, grupos de pressão, etc. só emergem se houver liberdades democráticas e ao mesmo tempo a democracia só se concretiza através destas organizações. Elas são, assim, causa e efeito do desenvolvimento das democracias contemporâneas. Entretanto, se inevitáveis e vantajosas, as organizações independentes também podem causar danos à ordem democrática. Em primeiro lugar, elas estabilizam as desigualdades políticas existentes entre grupos mais bem organizados e aqueles não organizados, criando também uma distorção na cultura cívica ao encorajar o egoísmo de grupo, a desconfiança em relação aos outros e ao enfraquecer a percepção de um interesse geral mais importante do que as preocupações específicas do grupo ao qual se identifica. Além disso, aponta ainda Dahl de forma muito lúcida, o autogoverno das associações independentes que se

organizam nos sistemas plurais, inclusive concorrendo com a soberania do Estado, pode gerar a deformação da agenda pública. Tais organizações podem levar à priorização dos interesses mais visíveis de um pequeno número de cidadãos politicamente mais organizados ao invés de considerar as alternativas que prometem benefícios substantivos de longo prazo para um número maior de cidadãos não organizados. E com isso, acabam produzindo a alienação do controle final por parte do demos.

Em suma, tais problemas certamente estarão presentes no controle social. As propostas de sua institucionalização devem estar atentas a eles. Por outro lado, é importante lembrar que tais problemas, como bem apontou Dahl e Lindblom, podem não ser decorrentes do pluralismo em si, mas sim resultarem do próprio caráter da sociedade capitalista, fundada na propriedade privada e na economia de mercado e, portanto, inerentemente geradora de desigualdades econômicas e sociais. Se o aperfeiçoamento de instituições democráticas não é remédio suficiente para eliminar ou reduzir tais desigualdades, ele é certamente um caminho necessário.

5. RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos mecanismos de controle político da burocracia nos Estados Unidos e seu confronto com o Brasil permitem indicar que o sistema de *checks and balances* do presidencialismo brasileiro é certamente menos eficaz do que o americano: O Congresso nos Estados Unidos tem conseguido controlar sua burocracia através do processo orçamentário, como mostra a literatura. No Brasil, mesmo levando-se em conta que, a partir da Constituição de 1988, o legislativo brasileiro teve aumentada sua esfera de controle sobre o Executivo, aí incluindo maior influência sobre a peça orçamentária, ainda assim, ação fiscalizatória ou seu raio de controle é mais limitado.

Dessa forma, é evidente que o aperfeiçoamento das instituições no Brasil na direção da construção de uma ordem política mais responsiva e responsável perante os cidadãos supõe a redução dos poderes de agenda nas mãos do Executivo e a melhor distribuição deste poder e do poder de veto entre os atores políticos.

Por outro lado, deve-se considerar que o controle parlamentar das ações ou omissões dos governantes, tal como se processa em sistemas políticos como o americano, mesmo que relativamente eficaz, não é suficiente para a garantia da ordem democrática. Ele deve ser completado não só por mecanismos que, uma vez institucionalizados, responsabilizem, duplamente, burocratas e políticos, mas também incluam o controle social, efetuado por diferentes agências independentes na sociedade, através do monitoramento continuado das políticas públicas. Todavia, o controle social, como apontado, também contém muitas limitações que se remetem, em última instância, aos problemas da democracia pluralista, associados às desigualdades sociais, de riqueza e de organização política. Apesar disso, é desejável o esforço de seu aperfeiçoamento, em pelos menos duas dimensões básicas:

- 1) Redução das assimetrias de informações entre governantes e governados, ou seja, provendo a população e as oposições com recursos de informação alternativa àquela provida por órgãos oficiais¹⁵.
- 2) Garantia de instrumentos institucionais de exercício efetivo do controle por parte das oposições e da população organizada (e melhor informada ou menos destituída de conhecimento específico), permitindo-lhe atuar (de forma autônoma e/ou associada

¹⁵ Para isso, algumas condições prévias seriam fundamentais, tais como:

- a) a criação de um sistema de informação sobre cada área de política pública, nos três níveis de governo, envolvendo não apenas órgãos burocráticos governamentais, mas igualmente agências independentes na sociedade;
- b) a divulgação sistemática dessas informações através de diferentes meios de comunicação, tanto para o público em geral, como em particular, os públicos diretamente interessados nas áreas específicas das políticas;
- c) o gerenciamento, processamento e análise desse sistema de informação através de agências que, embora possam ser financiadas por recursos governamentais, atuem independentemente da orientação governamental ou de interesses partidários. As universidades e seus centros de pesquisa seriam espaços privilegiados para desenvolverem tais sistemas de informação necessários ao monitoramento continuado.

ao judiciário), aplicando sanções (que limite, podem chegar à destituição) aos governantes que cometerem atos de corrupção, irregularidades ou se desviarem de suas promessas de campanha.

Estes são, portanto, desafios que precisam ser considerados na discussão sobre as reformas políticas ora em curso no Brasil se seu objetivo for realmente avançar na consolidação da ordem democrática.

II. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J. (1990) *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*. The Brookings Institution. Washington, D. C.).

ANASTASIA, F. (2000). *Responsabilização por controle parlamentar*. Texto apresentado à Reunião Anual da ANPOCs, Petrópolis, outubro.

BOBBIO, N. (1986). *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Ed. Paz e Terra, São Paulo.

BOBBIO, N. (1995). *Dicionário de Política*. Universidade de Brasília.

DAHL, R.(1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy versus Control*. Yale University Press.

DAHL, R. & LINDBLOM, C.(1976) *Politics, Economics and Welfare*. Chicago University Press.

D'ARAÚJO, M.C.(1982). *Segundo Governo Vargas(1951-1954). Democracia, partidos e crise política*. Editora Zahar, Rio.

CLAD(2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.

COSTA, V. (1992). "As relações Executivo-Legislativo no sistema presidencialista brasileiro: o processo orçamentário" In: *Estrutura e Organização do Poder Executivo. Administração Pública Brasileira*. ENAP/SAF. Brasília.

CUNILL, N.G.(2000). "Responsabilización por controle social" In: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD. BID. Eudeba. Buenos Aires.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV/FAPESP, Rio e São Paulo.

FISCHER, L.(1982). "The Budgetary Process; How Far Have We Progressed?" In: *Improving the Accountability and Performance of Government*. The Brookings Institution. Washington, D. C.

GRAZIANO, L.(1994). "Pluralismo em Perspectiva Comparativa: Notas sobre as tradições européia e americana" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.26, ano 9, outubro.

GALLOWAY, G. (1946). *Congress at the Crossroads*. New York: Thomas Y. Crowell.

GEDDES, B. (1994). *Politicians's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

GOMES, J. M. (1999). *A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas da FGV, São Paulo.

- LAFER, C. (1970). *The Planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan*. Cornell University.
- LeLOUP(1980). *The Fiscal congress. Legislative Control of the Budget*. Greenwood Press. Westport and London.
- LOWI, T. ((1979). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: Norton.
- MAINWARING, S. (1993). "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil" In: *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. n. 28/29.
- MAINWARING, S. (1997). "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil" In: MAINWARING, S. & SHUGART, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- MOE, T. (1989). "The Politicized Presidency". In; *New Directions in American politics*, ed. John Chubb and Paul p. Peterson. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- NATHAM, R. (1983). *The Administrative Presidency*. New York: John Wiley and Sons.
- NUNES, E. (1997). *A Gramática Política do Brasil*. Editora Zahar/ENAP, Rio e Brasília.
- PETERSON, P. (1995). *The Price of Federalism*. Brookings Institution. Washington, D.C.

- RIVLIN, A. (1982). "Comments on The Budgetary Process; How Far Have We Progressed?" In: *Improving the Accountability and Performance of Government*. The Brookings Institution. Washington, D. C.
- O'DONNELL, G. (1991). "Democracia Delegativa" In: *Novos Estudos, outubro*.
- PRAT, J & ZWCKHAUSER, R. (1985). Principals and Agents: An Overview. In: PRAT, J & ZWCKHAUSER, R. (eds.) *Principals and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press. Cambridge, Mass.
- PIFFNER, J. (1988). *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running*, Chicago: Dorsey Press.
- PZREWORSKI, A. (1996). "Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica" In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 11, n. 32.
- PRZEWORSKI, A, STOKES, S. & MANIN, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York, Cambridge University Press.
- SALLUM, JR. (1996). *Labirintos: dos generais à Nova República*. Hucitec. São Paulo.
- SCHOLZ, J. and FENG Heng Wei (1986). "Regulatory Enforcement in a Federalist System" In: *American Political Science Review* n.80:1249-1270.
- SCICCHITANO, M. HEDGE, D. and METZ, P. (1991). "The Principal Agent Model and Regulatory Federalism" In: *Western Political Quarterly* n.44; 1055-1080.

- WHITE, J. & WILDAVSKY, A. (eds.) (1989). *The Deficit and the Public Interest. The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, University of California Press. Berkeley and London.
- WEINGAST and MORAN (1983). "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by Federal Trade Commission". *Journal of Political Economy* 91:756-800.
- WILSON, J. Q. (1992). *American Government. Institutions and Policies*. Fifth Edition. D. C. Heath and Company. Lexington, Ma and London.
- WILSON, J. Q. (1975). "The Rise of Bureaucratic State" In: *Public Interest* n. 41; 77-103.
- WOOD, Dan B. and WATERMAN, R. (1994). *Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Westview Press. Boulder, San Francisco. Oxford.
- WOOD, Dan B. (1991). "Federalism and Policy Responsiveness: "The Clear Air Case" In: *Journal of Politics* n. 53:40-67.
- YATES, Douglas (1982). *Bureaucratic Democracy. The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Harvard University Press.