

Participação, eficiência e *accountability* no Brasil: desafios administrativos, políticos e institucionais

Participation, efficiency and accountability in Brazil: administrative, political and institutional challenges

La participación, eficiencia y responsabilidad en Brasil: retos administrativos, políticos e institucionales

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, BELO HORIZONTE - MG, BRASIL

CECÍLIA OLIVIERI

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO / ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES, SÃO PAULO - SP, BRASIL

MARCO ANTONIO C. TEIXEIRA

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA, SÃO PAULO - SP, BRASIL

Esta edição do periódico **Cadernos EBAPE.BR** tem por objetivo apresentar o desenvolvimento recente, as inovações e os desafios para a gestão pública nos três campos que têm experimentado mudanças institucionais e de gestão, frequentemente sobrepostos, apontando novas possibilidades e reiterando problemas persistentes: 1) participação; 2) eficiência; e 3) *accountability*. Organizamos os dez artigos em torno desses temas, sem nos arrogar a pretensão de cobrir toda a extensão da riquíssima produção que a área tem apresentado.

Uma das principais consequências da ampla experimentação e inovação institucional e de gestão no Brasil pós-Constituição de 1988 e pós-redemocratização é, a nosso ver, a importância de análises multidisciplinares. As dimensões técnicas e políticas, institucionais e gerenciais, vinculadas à democratização, à descentralização e ao controle público dos diferentes níveis do aparelho de Estado interpenetram-se e combinam-se de maneiras complexas o suficiente para escapar ao olhar ou a uma análise excessivamente disciplinar ou genérica. Os artigos aqui reunidos expressam essa pluralidade de enfoques disciplinares – sociologia, administração, ciência política, entre outros – e, também, de abordagens e estratégias de pesquisa, as quais contemplam revisão de literatura, discussão conceitual, mapeamento do campo, estudos de caso e combinações dessas abordagens.

Em relação à origem institucional dos autores, esta edição do **Cadernos EBAPE.BR** apresenta, ainda que involuntariamente, concentração de artigos provenientes de programas e instituições acadêmicas da região Sudeste, a despeito de as(os) autoras(es) apresentarem origem institucional e geográfica variada e da recente expansão do Campo de Públicas, com a abertura de cursos de graduação e pós-graduação nas regiões Norte e Nordeste na última década. Note-se, também, a predominância da filiação institucional em universidades e instituições acadêmicas em comparação aos órgãos da administração pública, o que expressa tanto a crescente relevância da área na comunidade acadêmica e universitária como a ainda distante articulação entre o debate acadêmico e reflexões, problemas e atores imersos no cotidiano da formulação, implementação e gestão de ações públicas. Superar o insulamento acadêmico e propiciar um debate mutuamente fecundo com servidores, técnicos e gestores públicos, sem comprometer a qualidade e o rigor teórico e metodológico próprios da produção acadêmica, é outro desafio de um campo de conhecimento que também é aplicado, embora não o seja exclusivamente. A administração pública é uma área da vida social e política que ainda carece fortemente de reflexão sistemática e que, por sua vez, produz inovação e esforços que nem sempre são percebidos ou incorporados pela academia.

É relevante apontar, também, a predominância de trabalhos sobre o Poder Executivo em relação aos outros poderes da República. É certo que há algo de natural nessa tendência, já que é responsabilidade precípua do Poder Executivo implementar e gerir políticas públicas, ainda mais em casos como o brasileiro, em que historicamente esse âmbito tende a concentrar o

Artigo recebido em 26 de julho e aceito para publicação em 8 de setembro de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164021>

poderde agenda e recursos materiais e institucionais. No entanto, também há necessidade de aprofundar os estudos sobre a gestão pública no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, por diversas razões: a crescente centralidade do Judiciário na vida política e econômica nacional; as controvérsias em torno dos custos e da eficiência do Judiciário e do Legislativo, bem como das dimensões normativas e morais da remuneração e das prerrogativas dos membros desses âmbitos diante de outras categorias de servidores; e, não menos importante, os desafios para a instituição e consolidação de práticas e mecanismos de transparência e *accountability* nesses poderes.

Ademais, a crise política que atravessa o Brasil indaga acerca de diversas questões, dentre elas o dilema (ou falso dilema) entre representação e participação. Nesse sentido, mais estudos a respeito da participação e de mecanismos de *accountability* sobre os representantes políticos no Poder Legislativo e no Poder Executivo tornam-se cada vez mais necessários, para pensar em novas ferramentas de aperfeiçoamento da democracia. Representação e participação se complementam e devem contribuir para o adensamento da legitimidade das decisões políticas. A discussão acerca da participação social no Legislativo, por exemplo, demanda uma agenda de pesquisa mais extensa, sobretudo porque o Congresso Nacional tem como fundamento a representação dos interesses dos cidadãos na produção legislativa e no controle das políticas públicas.

Os artigos sobre o tema *participação* são maioria e refletem a diversidade de objetos de pesquisa – política de esporte, cooperação para desenvolvimento, orçamento digital e gestão social –, bem como a pluralidade de enfoques analíticos no campo.

Os dois artigos que apresentam revisões da literatura sobre participação apontam a característica – ou será o dilema? – da prática de participação no Brasil das últimas décadas: a ampliação de esferas de participação criadas por ação ou iniciativa estatal, ainda que como reação a demandas sociais difusas ou organizadas. A partir desses textos, poderíamos perguntar se esse dilema é real ou apenas fruto de um viés analítico que privilegia o estudo das iniciativas estatais, o que não deixa de ser natural nesse campo.

O artigo **“Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014)”**, de Ana Paula Paes de Paula e Tânia Margarete Mezzomo Keinert, apresenta um levantamento exploratório das inovações institucionais de caráter participativo na literatura brasileira recente sobre administração pública. A maioria dos 52 artigos analisados se refere à *participação social* e às *políticas públicas participativas setoriais*. Em frequência mais baixa aparecem os temas *conselhos gestores*, *orçamento participativo* e *audiências públicas*. As autoras concluem que o tema *inovação institucional participativa* tem sido tratado de forma difusa, pois, no caso dos artigos sobre participação social, destaca-se a participação como fenômeno novo no âmbito da administração pública, sem privilegiar sua institucionalização, e, no caso dos artigos sobre políticas públicas participativas setoriais, aborda-se a participação partindo das políticas públicas, o que enfatiza o protagonismo do Estado nessas iniciativas, na qualidade de promotor delas e não das inovações institucionais criadas por demandas sociais.

O artigo **“Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil”**, de Tiago Ventura, apresenta interessante revisão da literatura sobre a relação entre democracia e participação no Brasil desde a proclamação da República, apontando o fortalecimento da participação a partir da redemocratização no final do século XX (anos 1980) e para as principais características do momento recente, em especial as três principais inovações participativas da última década: 1) criação de instrumentos mais transparentes de diálogo com a sociedade (potencialização das ouvidorias, uso de audiências públicas na condução de ações do governo e criação de mesas permanentes de negociação para dialogar com a sociedade civil); 2) forte impulso na *constituição* e no *empoderamento* de conselhos nacionais de políticas públicas com participação compartilhada entre Estado e sociedade civil na execução, na gestão e na consulta sobre as políticas; e 3) aumento exponencial de Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Os outros três artigos sobre o tema *participação* analisam casos que descrevem situações interessantes e desafios importantes para a participação democrática na gestão pública.

No artigo **“Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense”**, Clerilei Aparecida Bier, João Paulo Bittencourt, Cauê Martins Franco e Clarissa Iser, mostram como o processo de participação na elaboração da política pública de esporte em Santa Catarina desenvolveu-se por meio da sucessiva expansão dos atores sociais participantes no Conselho Estadual de Desporto, criado em 1992 (o governo criou esse conselho e incentivou a ampliação da participação social em seu âmbito ao longo dos anos), e como esse processo foi refreado pelo próprio governo do estado, que, em 2003, reduziu

o potencial de influência do conselho na elaboração da política ao promover uma reorganização administrativa que retirou atribuições das secretarias setoriais.

O artigo **“Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital”**, de Júlio Cesar Andrade de Abreu, também analisa um caso de promoção da participação democrática por parte do governo: a criação do orçamento participativo digital pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. O estudo mostra como o desenho institucional do orçamento participativo digital favoreceu a ampliação quantitativa de participantes, já que criou a possibilidade de participação via internet, mas, ao mesmo tempo, limitou o potencial de debate democrático dessa ferramenta, uma vez que não permitiu a deliberação sobre quais obras seriam incluídas na consulta, mas apenas sobre quais obras, dentre as definidas pela prefeitura, seriam preferidas pela população.

Finalmente, o texto **“Conflitos na gestão social do território: uma análise a partir da organização dos ilhéus em Porto Alegre”**, de Márcio André Leal Bauer e Rosinha da Silva Machado Carrion, também analisa um caso de organização para a participação social, mas com uma perspectiva diferente em relação aos outros dois trabalhos, pois não coloca a ação do governo como objeto principal da análise nem como motor da participação, mas sim a organização autônoma da comunidade. Essa organização ocorre em ambiente muito hostil, tanto por parte do governo como da opinião pública.

Ainda no tema *participação*, mas com um enfoque teórico, o artigo **“Participação das organizações da sociedade civil na cooperação Sul/Sul: em busca de um modelo de análise nos estudos em administração”**, de Yasmine Santos Mansur e Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, recorre a fontes bibliográficas de diferentes campos do conhecimento para entender as possibilidades, perspectivas e armadilhas que se configuram para os processos de cooperação para o desenvolvimento e que são moldadas pela busca de maior horizontalidade entre nações e participação de novos atores, notadamente da sociedade civil.

No tema *eficiência e gestão*, os artigos tratam de tópicos bem diversos. Dois deles apresentam análises da literatura, indicando, se não o amadurecimento, ao menos a difusão de estudos no Campo de Públicas, cuja quantidade já viabiliza pesquisas dessa natureza. O artigo **“Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública”**, de Fabiana Silva Fernandes, revisou o conceito de capacidade institucional, identificando que ele tem caráter polissêmico e pragmático e foi desenvolvido para mensurar e elaborar estratégias de fortalecimento da capacidade das instituições. O artigo **“Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas”**, de Vicente da Rocha Soares Ferreira e Janann Joslin Medeiros, analisou a literatura que trata da atuação do burocrata de nível de rua no processo de implementação, identificando que seu comportamento é pautado por fatores pessoais, profissionais, gerenciais e políticos.

Ainda no tema *eficiência e gestão*, um dos poucos estudos que não abordam o Poder Executivo é o artigo **“Medição da eficiência de magistrados e de unidades judiciárias no Ceará, Brasil: o sistema *Eficiência.jus*”**, de Leonel Gois Lima Oliveira, José Marcelo Maia Nogueira, Kátia Michelle Matos de Oliveira e Sérgio Mendes de Oliveira Filho, que analisa um Sistema de Apoio à Decisão que permite medir a eficiência de unidades judiciárias e de magistrados no estado do Ceará. Desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do estado, esse sistema visa a auxiliar na tomada de decisões dos gestores e servir como um suporte objetivo nas promoções das carreiras dos juízes estaduais.

O tema *accountability*, a despeito de sua importância, dos avanços recentes e dos ainda grandes desafios, está representado nesta edição por um único artigo, que realiza um esforço de análise em âmbito nacional, bastante relevante considerando nossa situação federativa. **“O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros”**, de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Thomaz Anderson Barbosa Silva e Mario Vinícius Spinelli, apresenta rico levantamento de dados sobre a gestão municipal em relação aos temas *transparência e publicidade*. Analisando as controladorias municipais, o artigo identifica que muitas cidades ainda não cumprem todos os requisitos da Lei de Acesso à Informação, que entrou em vigor em 2012, fragilizando a prestação de informações aos cidadãos.

Em suma, acreditamos que a diversidade de objetos e perspectivas analíticas e metodológicas da produção nacional no Campo de Públicas está bem representada nos dez artigos deste número temático do **Cadernos EBAPE.BR**. Esses estudos refletem o desenvolvimento das pesquisas em termos quantitativos e qualitativos e a evolução não apenas das experiências práticas, mas também da aprendizagem político-institucional de nossa gestão pública e de nossa democracia.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Sociologia e doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Professor e pesquisador na Fundação João Pinheiro. E-mail: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br

Cecília Olivieri

Graduada em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/EAESP) e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Política pela USP e doutora em Administração Pública e Governo pela FGV/EAESP. Professora no curso de Gestão de Políticas Públicas da USP. E-mail: cecilia.olivieri@usp.br

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre e doutor em Ciência Política pela PUC-SP. Professor e pesquisador no Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/EAESP). E-mail: marco.teixeira@fgv.br