

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY

MARCOS INOI DE OLIVEIRA
Capitão-de-Corveta (IM)

RESUMO

A reforma do aparelho do Estado brasileiro objetiva introduzir, na Administração Pública, a cultura gerencial, centrada no alcance de resultados. Faz-se necessário, portanto, o emprego de critérios de avaliação de políticas públicas e que os administradores passem a ser *accountable* pelos resultados obtidos.

Inserido neste contexto, o propósito deste artigo é descrever os critérios - eficiência, eficácia, efetividade e economicidade - e o conceito de *accountability*.

SUMÁRIO

Introdução

Críticos de avaliação e orçamento público

Eficácia

Efetividade

Economicidade

Críticos e Método para o planejamento da Ação Política

Definições na Administração Pública brasileira

Dificuldades no emprego dos critérios

O conceito de *accountability*

Avaliação de programas

Avaliação no Brasil

Comentários finais

INTRODUÇÃO

O atual movimento de reforma da Administração Pública brasileira é substancialmente diverso dos movimentos anteriores, posto que não pressupõe apenas a racionalização de procedimentos: fundamenta-se na implantação de um novo modelo de gestão pública, em que a relação sociedade-Estado assume papel preponderante. É um movimento amplo, por meio do qual se almeja introduzir a chamada cultura gerencial, caracterizada pela supremacia da busca de resultados (fins) sobre o controle de processos (meios).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹ (PDRAE) é o marco institucional do movimento, contextualizando-o e estabelecendo-lhe as diretrizes básicas, a saber: cidadão como foco de toda a ação do Estado, descentralização, planejamento estratégico integrado à gestão, avaliação de resultados, participação social e transparência na gestão pública e sistemas administrativos flexíveis.

É importante salientar que o documento em tela trata da reforma do aparelho do Estado, e não do Estado. A necessidade de reforma deste está relacionada ao conceito de governabilidade, que é a "capacidade política de governar"², enquanto a reforma do aparelho do Estado visa ao aumento da governança, que é a "capacidade administrativo-financeira, em sentido amplo, de uma organização implementar as

suas políticas"³. Em uma democracia, o aparelho do Estado é a organização administrativa que permite ao Estado realizar o papel a ele determinado pela sociedade.

Cumprir fixar a distinção entre Governo e Estado.

Este é constituído por três elementos: povo, território e soberania, podendo ser definido como o "ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes"⁴.

O Estado é permanente e é o sistema maior no qual está inserto o Governo, que é a cúpula político-administrativa do Estado⁵ e é transitório. Em face disto, há que se ter uma permanente postura crítica, uma vez que objetivos do Estado e objetivos do Governo não são expressões necessariamente sinônimas, embora devam-no ser, para o bem da sociedade.

Um dos objetivos globais do PDRAE é "aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com eficiência e efetividade, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos".⁶ O governo federal permanece firme no propósito de alcançá-lo, como se pode deduzir da nova sistemática de planejamento e orçamentação federal, contidas na proposta da Lei do Plano Plurianual 2000-2003 ("Avançar Brasil") e da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2000. Estes documentos con-

1 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

2 PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997, p. 45.

3 *Ibidem*, *idem*.

4 Segundo Mortari, *apud* BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 94.

5 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Texto para discussão n°4*. Brasília: ENAP, 1995.

6 BRASIL. MARE. *Op. cit.*, item 6.1.

sagram a **gestão empreendedora**, cujos pressupostos são a cobrança de resultados e a realidade problematizada. Segundo este pressuposto, o planejamento das ações a serem executadas deve ser iniciado a partir da identificação correta dos problemas enfrentados pela sociedade.

Para a Marinha, os pressupostos da gestão empreendedora não constituem inovação, isto é, uma mudança qualitativa: todos sabemos a importância de **cumprir a missão**. A sistemática das Organizações Militares Prestadores de Serviço (OMPS) e os contratos de autonomia de gestão são exemplos de como a Administração Naval já pratica a cultura gerencial. Não obstante, é oportuno, a fim de propiciar o "acompanhamento contínuo do estado da arte no campo da administração"⁷, perscrutar alguns conceitos relacionados ao tema reforma gerencial e necessários à cobrança de resultados, tais como critérios de avaliação e *accountability*.

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Por meio do orçamento público é que as políticas públicas, detalhadas em progra-

mas governamentais, adquirem concretude. A decisão sobre o quanto alocar a cada programa governamental pressupõe aspectos técnicos e aspectos políticos. Caso o processo decisório fosse informado somente por aspectos técnicos, ao serem analisados os diferentes programas, provavelmente chegar-se-ia a uma opinião unânime sobre o dispêndio governamental, uma vez que a análise seria efetuada tendo por base critérios que são puramente objetivos: "Duas pessoas confrontadas com as mes-

mas alternativas, os mesmos valores, o mesmo conhecimento, só podem tomar racionalmente a mesma decisão."⁸

A defesa de diferentes pontos de vista é inerente ao processo político, em que diferentes segmentos sociais têm a oportunidade de apresentar suas propostas, muitas vezes antagônicas entre si. O conflito, desta forma, faz parte do processo orçamentário: a proposta inicial do

Governo é (ou deveria ser) analisada, debatida, emendada e aprovada pelo Poder Legislativo, consolidando a intenção de ação do Estado. Segundo Wildavsky⁹, uma teoria orçamentária orientada por critérios exclusivamente técnicos, que estipule o que deve ser incluído no orçamento é utópica:

Uma teoria orçamentária orientada por critérios exclusivamente técnicos, que estipule o que deve ser incluído no orçamento é utópica: dizer o que deve estar no orçamento público significa dizer o que o Estado deve fazer e isto é matéria de teoria política
Wildavsky

⁷ BRASIL, Ministério da Marinha, Estado-Maior da Armada. *Doutrina da Gestão Contemporânea - EMA-131*, 1998, item 2.1.

⁸ SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 3a ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1979, p. 253.

⁹ WILDAVSKY, Aaron. *The new politics of the budgetary process*. California: University of California, Scott, Foresman and Company, 1988.

dizer o que deve estar no orçamento público significa dizer o que o Estado deve fazer e isto é matéria de teoria política. Entretanto, para haver o aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamento, é essencial a busca de critérios que permitam as decisões políticas serem tomadas em bases mais acuradas.

Ao longo do tempo, novos critérios informativos da decisão orçamentária foram criados. Apenas utilizar os tradicionais conceitos de eficiência e eficácia não mais é adequado para prover a orientação das

atividades da Administração Pública (e também as da iniciativa privada), no propósito de desenvolver capacidades de resposta às modificações da ambiência: "(...) uma organização pode ser econômica, eficaz e eficiente, ainda que para realizar tarefas ou obter produtos que correspondam aos objetivos e à sociedade de dez ou vinte anos atrás!"¹⁰. Hoje, a avaliação dos resultados das políticas públicas utiliza, em conjunto, os critérios de eficiência, de eficácia, de efetividade e de economicidade, cada um com propósitos específicos.



Eficiência

No início do século, por influência da Teoria da Administração Científica, estava em vigência o critério da eficiência na orientação da gestão da Administração Pública.

Herbert Simon¹¹, ao analisar o processo decisório, conclui que o critério da eficiência é o ideal para nortear as decisões administrativas.

A decisão, na visão simoniana, é composta por elementos de fato e de valor, e

10 PRATS i CATALÀ, Joan. La modernització administrativa en las democracias avanzadas: las políticas dos años 80. *Modernización de la administración pública: dilemas y desafíos* - CLAD. vol 9(2): 55-107, dic./1992. p. 75.

11 SIMON, Herbert Alexander. *Op. cit.*

sobre estes últimos não há controle possível. É racionalmente impossível comparar elementos éticos, devendo o administrador limitar-se a avaliar os elementos de fato, que são objetivamente mensuráveis e comparáveis. A avaliação de uma decisão não busca verificar se o fim da ação escolhida é bom ou mau elemento ético, e sim verificar se a estratégia escolhida para atingir o fim foi a melhor entre as alternativas possíveis. A avaliação dos meios permite um julgamento empírico, objetivo e deve ser realizado tendo por base o critério da eficiência, que é neutro em relação às metas: "O critério da eficiência determina a escolha de alternativas que conduzem à maximização de resultados na aplicação de determinados recursos."¹²

Simon entendia ser secundário o critério da adequação (eficácia), posto que os recursos disponíveis para a sociedade são insuficientes para satisfazer as suas necessidades ilimitadas, cabendo ao administrador maximizar a aplicação dos recursos. O fim, em que aplicar os recursos, não seria objeto da ciência administrativa, seria objeto da ciência política.

Entretanto, a utilização isolada do critério da eficiência, tal como o concebido pela teoria da racionalidade administrativa, demonstrou ser insuficiente para atender às crescentes pressões sociais. O processo orçamentário eficiente também era perverso, pois sob a falsa premissa de separar a política da administração, a alocação de recursos era pautada na otimização dos

meios, maquiando as intenções finalísticas das ações do Estado, que atendiam apenas à parcela da sociedade dominadora do cenário político.

Eficácia

Enquanto a eficiência procura "fazer certo a coisa", o critério da eficácia visa a nortear a ação pública para "fazer a coisa certa". Motta¹³ assinala que a eficiência preocupa-se com fatos e processos, com o cumprimento de normas e com a redução de custos, buscando maximizar a relação custo/produto. Eficácia, por seu turno, diz

respeito ao alcance das metas traçadas, na quantidade e qualidade previamente estabelecidas. Com estas definições, mesmo a utilização conjunta de ambos os critérios é insuficiente para informar corretamente o processo orçamentário, assumindo que este tem por fim alocar recursos às ações do Estado, cuja execução possa contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico e para solucionar os problemas que afligem à sociedade: "Almejar apenas metas de eficiência e eficácia significa, geralmente, criar instituições fortes e estáveis, mas que não promovem, com maior ênfase, os objetivos de desenvolvimento econômico-social."¹⁴

O critério da eficiência é o ideal para nortear as decisões administrativas

Herbert Simon

mente o processo orçamentário, assumindo que este tem por fim alocar recursos às ações do Estado, cuja execução possa contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico e para solucionar os problemas que afligem à sociedade: "Almejar apenas metas de eficiência e eficácia significa, geralmente, criar instituições fortes e estáveis, mas que não promovem, com maior ênfase, os objetivos de desenvolvimento econômico-social."¹⁴

Efetividade

A fim de permitir uma melhor avaliação das políticas públicas e a orientação do

¹² *Ibidem*, p. 188.

¹³ MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação na Administração Pública*. Mimeo.

¹⁴ ———. "Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 6(3): 39-53, jul./set. 1972, p. 42.

processo orçamentário, foi desenvolvido o conceito de efetividade, que acarreta a utilização de elementos objetivos e subjetivos na avaliação do impacto das ações públicas, verificando o quanto estas alteraram a realidade e se a alteração é congruente com os valores da sociedade, sendo, em razão disto, "um dos elementos básicos para alimentar o processo de formulação e avaliação das políticas públicas"¹⁵. A ênfase é "fazer certo a coisa certa".

A efetividade possui três dimensões básicas:

1. **"adequação**, para saber se os resultados satisfazem as necessidades que deram origem à política;

2. **equidade**, para saber se a política resultou em uma distribuição mais justa de recursos públicos, benefícios diversos e riqueza na sociedade; e

3. **propriedade política**, para saber se a política pública satisfaz as demandas expressas na comunidade."¹⁶

Economicidade

O critério da economicidade possui por propósito avaliar a relação entre impactos na realidade, decorrentes do alcance dos objetivos de um determinado programa, e os custos envolvidos. Difere do critério da eficiência, pois este "consiste no alcance do objetivo no custo mínimo ou na maximização do objetivo para uma determinada quantidade de recursos"¹⁷.

A economicidade, tal como a efetividade, tem como um de seus elementos

de avaliação a estimação de como os impactos alteram a realidade.

Outro ponto em comum entre os critérios da efetividade e da economicidade é o fato de ambos, para serem avaliados, necessitarem de informações que estão distribuídas nos ambientes interno e externo da organização, o que acarreta possuírem uma maior complexidade de estimação, enquanto os critérios da eficiência e da eficácia tratam de informações inseridas somente no ambiente interno.

Crítérios e Método para o Planejamento da Ação Política

O Método para o Planejamento da Ação Política, desenvolvido pela Escola Superior de Guerra, também faz uso dos critérios em questão.

Inicialmente, cumpre diferenciar os conceitos de Política e Estratégia.

À política compete a determinação dos objetivos nacionais e à estratégia compete estabelecer o que fazer a fim de alcançá-los.

Desta forma, a estratégia deve ser precipuamente eficaz; em outras palavras, deve lograr atingir os objetivos determinados pela política, por meio do aperfeiçoamento e racionalização dos métodos de decisão e ação.

Entretanto, a busca da eficácia (o que fazer) não significa que não deva haver a preocupação com a eficiência (como fazer), com a otimização do emprego dos recursos.

15 CUNHA, Armando S. M.. "Os elementos básicos componentes de um sistema orçamentário". In: *Orçamento governamental - Programas e textos do curso intensivo de pós-graduação em Administração Pública*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública; Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 266.

16 MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação na Administração Pública*. Op. cit..

17 WILDAVSKY, Aaron. "The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting". In: DAVIS, James W. (ed.). *Politics, programs and budgets: a reader in government budgeting*. New Jersey: Prentice-Hall, 1969, p. 230.

Há, no método, uma hierarquia de objetivos: Objetivos Nacionais (ON), que são de duas espécies – Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) e Objetivos Nacionais Atuais (ONA) – e Objetivos Governamentais (OG).

Os **Objetivos Nacionais** “são a cristalização de necessidades, interesses e aspirações, vitais ou opcionais que, em determinada fase de sua evolução histórica-cultural, a Nação busca satisfazer”¹⁸.

Os **Objetivos Nacionais Permanentes** constituem a parcela vital dos ON, que vive por um longo período de tempo.

Os **Objetivos Nacionais Atuais** são objetivos intermediários, estabelecidos em função de situações conjunturais que perdurem por mais de um período de Governo, e que contribuem para o alcance dos ONP.

Os **Objetivos Governamentais** diferenciam-se dos ONA por serem estabelecidos para um único período de governo.

O planejamento, na definição da Escola Superior de Guerra, “é a racionalização do processo de tomada de decisões”¹⁹, desenvolvendo-se pela sucessão integrada das fases política e estratégica.

O produto da fase política é o estabelecimento dos ONA e dos OG, que deverão ser atingidos por meio das ações desenvolvidas na fase estratégica. Esta desdobra-se nas seguintes etapas: concepção estratégica nacional, elaboração de planos, execução e controle.

A etapa de execução desenvolve-se por meio dos estágios de implantação e coordenação.

A **implantação** preocupa-se com a capacidade de as instituições porem em prática os planos governamentais.

A **coordenação** busca, utilizando a descentralização e a desconcentração ad-

ministrativa, e aplicando os critérios da eficiência, da eficácia e da efetividade, atingir o melhor desempenho possível.

A **eficiência**, no modelo esguiano, é o critério que visa a obter a melhor utilização possível dos recursos que constituem o Poder Nacional.

A **eficácia** avalia o alcance dos ONA e dos OG; o critério da efetividade, o atingimento dos ONP.

A última etapa da fase estratégica, **controle**, desdobra-se nas atividades de acompanhamento, avaliação e realimentação.

O **acompanhamento** tem por fim verificar, quanto à eficiência e à eficácia, a implementação dos projetos e das atividades estabelecidas nos planos.

A **avaliação** visa a verificar se os objetivos programados (ONA e OG), em termos de instrumentalidade, de relevância, de oportunidade e de legitimidade, realmente contribuem para a transformação da situação vigente (alcance dos ONP).

Definições na Administração Pública brasileira

A avaliação de políticas públicas no Brasil faz uso dos critérios acima descritos. O **Tribunal de Contas da União (TCU)** define-os da seguinte forma:

- **“Eficácia:** grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;
- **Eficiência:** relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo. O resultado expressa o custo de uma unidade de produto final em um dado período de tempo.

¹⁸ *Ibidem*, p. 114.

¹⁹ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997, p. 215.

Analogamente ao conceito de eficácia, pode-se estabelecer o grau de eficiência relativa de um programa, projeto ou atividade comparando-o com metas e custos programados ou com dados de outras iniciativas que perseguem os mesmos objetivos. Nesse caso, somente serão comparáveis iniciativas que, além dos objetivos, possuam as mesmas características de programação;

- **Efetividade:** relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados); e

- **Economicidade:** minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.²⁰

*
* *

A Secretaria Federal de Controle (SFC), órgão pertencente ao Ministério da Fazenda e responsável pelo controle interno e pela avaliação das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo, possui a seguinte definição para indicadores de desempenho, cuja apresentação é pertinente: "são medidas qualitativas e quantitativas que fornecem aos gestores do órgão/entidade indícios do grau de eficácia, eficiência, economicidade e efetividade com que estão sendo conduzidas as operações da Unidade. Os indicadores de desempenho, ou medidas de desempenho, podem ser expressos em termos monetários ou estatísticos"²¹.

Convém salientar que o emprego desses critérios pressupõe o dispêndio de recursos, em termos de tempo, capacitação de pessoal, dinheiro e desenvolvimento de

um sistema de informações adequado. Nas etapas que envolvam fatores subjetivos, há ainda a necessidade de os avaliadores agirem de forma isenta, sem permitir que idéias preconcebidas quanto à natureza da situação investigada influam no resultado da avaliação.

Dificuldades no emprego dos critérios

O estabelecimento de critérios não é uma tarefa trivial, sendo imperativo, para a construção de indicadores, a correta definição da situação-problema a ser avaliada.

É exemplo disto a situação ocorrida durante a Segunda Guerra Mundial, na qual os britânicos sofriam elevadas perdas de navios cargueiros, resultantes de ações de bombardeio empreendidas pela aviação alemã. A fim de procurar reduzir o afundamento de navios, decidiu-se dotá-los de armas antiaéreas. Após algum tempo, realizou-se a avaliação do desempenho da linha de ação implementada, empregando-se a taxa de aviões abatidos por ataque. Como esta era muito baixa, cerca de quatro por cento, optou-se por retirar o armamento dos navios mercantes. Antes que isto fosse feito, verificou-se que o critério era inadequado, uma vez que o problema era aumentar a quantidade de carga transportada, por meio da diminuição de afundamento de navios, o que realmente ocorreu após a introdução do armamento: antes a taxa de afundamento era de 25%, tendo caído para 10%, pois, em razão do armamento antiaéreo, os aviões eram obrigados a manter uma distância maior dos navios, diminuindo a taxa de acerto. Feita esta análise, decidiu-se manter o armamento nos navios mercantes²².

20 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de auditoria de desempenho*. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998, p. 67.

21 SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. *Manual de Auditoria*, p. 120. [on line] Arquivo disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.sfc.fazenda.gov.br>. Arquivo capturado em 12/11/1999.

22 NAVAL WAR COLLEGE. *Resource Allocation: the formal process*. Newport, R.I.: 1999.

O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

No entender de Campos²³, é reveladora a inexistência de uma palavra na língua portuguesa que permita a tradução do termo *accountability*. Sendo a palavra um código cultural e socialmente construído para a transmissão de idéias, a inexistência de uma palavra correspondente implica concluir que o sentido de *accountability* não é captado pela nossa cultura. Uma possível causa para esta situação é a ocorrência de diferenças relativas a aspectos culturais e políticos,

existentes entre as sociedades anglo-saxã e brasileira: "a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade"²⁴, revelando o tipo de relação existente entre o cidadão e o Estado.

A falta da noção de *accountability* em nosso idioma remonta à época do império²⁵. O exame de um processo orçamentário reflete as opções escolhidas para atender às demandas da sociedade. A análise do processo orçamentário vigente àquele período refletia as opções governamentais face às demandas das parcelas dominantes da sociedade, em detrimento das necessidades do Estado.

Segundo Carvalho, o orçamento do Império, cujo regime de governo era parlamentarista, indicava "o conflito interno de uma elite

política que hesitava entre as necessidades do governo, que ela dirigia, e os interesses dos proprietários que ela representava"²⁶.

No atual estágio da reforma administrativa, pode-se afirmar que se inicia a disseminação do conceito de *accountability* nas práticas governamentais e a sua incorporação a nossa cultura. Isto representa um significativo avanço em relação ao período em que Campos analisou esta questão.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propõe a implementação da administração gerencial em substituição à

administração burocrática, a fim de priorizar o atendimento ao cidadão, objetivo principal da ação do Governo.

Pereira vê como essencial, para a gover-

nabilidade de um regime democrático, "a existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade"²⁷.

O Manual de Auditoria da Secretaria Federal de Controle (SFC) contém a seguinte definição de *accountability*: "obrigação de responder por uma atribuição conferida. Presume a existência de pelo menos duas partes: uma que confere a atribuição e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa atribuição"²⁸.

No meio acadêmico, entretanto, não é unânime o posicionamento segundo o qual o esforço atual do governo federal para modernizar e aprimorar a máquina pública pro-

De nada vale seguir um processo se este não alcança um fim

23 CAMPOS, Ana Maria. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 24(2): 30-50, fev/abr. 1990.

24 CAMPOS, Ana Maria. *Op. cit.*, p. 33.

25 Para Aaron Wildavsky (*The new politics of the budgetary process*, *Op. cit.*), a análise de um processo orçamentário requer, necessariamente, comparações efetuadas em diferentes momentos de sua história.

26 CARVALHO, José Murilo de. *Teatro das sombras: a política imperial*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998, p. 23.

27 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Op. cit.*, p. 46.

28 SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. *Op. cit.*

piciaria o surgimento de *accountability* no Brasil.

Na visão de Lustosa, a reforma administrativa em curso "restringe-se a medidas para a melhoria da racionalidade interna do aparelho do Estado"²⁹.

Esta busca da racionalidade, em princípio, não se traduziria em um aumento da *accountability*, em seu sentido original, o que implicaria o incremento da democratização³⁰ das práticas governamentais.

O vocábulo *accountability* não pode ser entendido como a mera introdução de controles burocráticos nos processos administrativos governamentais, pressupondo a rígida separação entre política e administração. Esta concepção, proposta ao final do século passado por Woodrow Wilson, em que à política caberia a formulação dos objetivos do Estado e à administração restaria executar, de forma neutra e o mais eficiente e economicamente possível, as diretrizes traçadas pela política, não mais

atende às necessidades de uma sociedade que pretenda ser justa e democrática.

Accountability não é somente a avaliação da eficiência e da honestidade dos executores das políticas públicas.

Accountability assume o sentido de o governo possuir a capacidade de responder pelos seus atos aos políticos, aos cidadãos e ao mercado. Esta capacidade de resposta, para ser efetiva, deve ir além dos mecanismos tradicionais de *accountability*, baseados na subordinação hierárquica-legal, a fim de incluir o alcance de resultados e a aprendizagem contínua³¹.

O cumprimento dos aspectos processuais-legais permanece importante, todavia mais importante ainda é atingir os resultados finais, que é o motivo fundamental da criação das normas.

De nada vale seguir um processo se este não alcança um fim.

O papel da *accountability*, então, passa a ser de assegurar controle democrático,

Modelos de <i>accountability</i>		
Tradicional		Baseada no desempenho
ênfase em evitar condutas negativas	percepção	ênfase em estimular condutas corretas
inspeção	escopo	orientação
intermitente	tempo	contínuo
reativo	papel do controle	proativo
manutenção	objetivo	adaptação

Fonte: adaptado de GOÑI, Eduardo Zapico. *Issues and Perspectives: Performance-Based Accountability in Spain's Public Service*. OECD, 1997, p. 1.

29 COSTA, Frederico Lustosa da. "Estado, reforma do Estado e democracia da Nova República". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 32(4): 71-82, jul./ago, 1998, p. 80.

30 Segundo Frederico Lustosa da Costa ("Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 33(1): 157-63, jan./fev. 1999, p. 157), "a democratização compreende todas as iniciativas para garantir a ordem igualitária, ou seja, a presença do Estado como seu sustentáculo, o que implica a universalidade de atendimento, a qualidade de prestação de serviços e a facilidade de acesso aos mesmos, traduzindo-se em descentralização e participação".

31 PUMA. *Strategically oriented management and planning*. [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.oecg.org/puma/management/strategic.htm>. Arquivo capturado em 10/01/1999.

transparência, criar confiança no Estado e incrementar o desempenho das atividades governamentais.

Accountability é uma via de mão dupla, desenvolvendo-se, inicialmente, com a sociedade estabelecendo quais são as suas prioridades, quais são os assuntos que o governo deverá tratar e que problemas deverão, por meio da gestão pública, ser solucionados. Implica a conscientização da sociedade quanto à construção de seu destino. *Accountability*, neste aspecto, implica uma visão comunitária da sociedade, constituindo um exercício de cidadania.

Traçado o rumo, faz-se necessária a fixação de padrões de desempenho que permitam avaliar as atividades executadas pelo governo e informar o processo decisório.

Em um sistema *accountable*, implícita-

mente há o que se denomina declaração de equidade. Por meio dela, as políticas públicas, ao serem propostas, fixam de forma transparente quais são os impactos pretendidos, que parte da sociedade irá se beneficiar destes resultados, quem arcará com os custos de sua implementação e de sua continuidade ao longo do tempo. Tal declaração permite à sociedade avaliar a tempestividade e a justiça dos programas governamentais.

Helgason³² reconhece que *accountability* pode assumir significados diversos para diferentes países, em virtude de fatores culturais e históricos.

Entretanto, algo é comum à questão da *accountability* em todos os países que re-

alizam reformas administrativas: o esforço empreendido para migrar de um sistema baseado na tradicional submissão processual-legal para um sistema cuja *accountability* é baseada no desempenho, de processos para resultados.

A *accountability* tradicional tem uma conotação negativa, de controle e punição, na qual as atividades dos administradores públicos são rigorosamente estabelecidas. A discricionariedade é pouca ou nenhuma. A orientação fundamental é não fazer algo diferente do prescrito, a forma é preponderante ao conteúdo, o meio ao fim.

O estabelecimento de propósitos, de forma genérica, não indica a existência de *accountability*. É importante a presença de indicadores de desempenho, que permitam avaliar os produtos das atividades e se os re-

sultados estão sendo atingidos de acordo com os objetivos estabelecidos.

Accountability não assume somente uma visão prospectiva: embora não possua intenção punitiva, implica aprender com os erros passados e atribuir responsabilidade àqueles que lhes deram causa.

AValiação de Programas

As reformas administrativas, ora em curso em diferentes países, são realizadas sob diferentes abordagens, "mas em todos os casos o esforço para avaliar os resultados e utilizar esses dados para servir de orien-

³² HELGASON, Sigurdur. *Towards performance-based accountability*. PUMA, OECD, 1997. [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.oecd.org/puma/papers/perfbasc.pdf>. Arquivo capturado em 05/02/199.

tação às decisões político-administrativas tem sido vital à revolução global da Administração Pública³³.

Cavalcanti e Otero³⁴, em estudo descritivo sobre o processo reforma norte-americana (*Reinventing Government*), mostram a importância que a avaliação de programas possui na realimentação do processo decisório voltado para o alcance de resultados.

A avaliação é o meio pelo qual o Governo poderá obter informações a respeito da eficiência, eficácia, efetividade e desempenho de suas atividades. No ambiente sistêmico da gestão governamental, a avaliação tem por função fornecer a realimentação necessária à correção de rumos³⁵, buscando assegurar a desejável (e necessária) convergência entre objetivos do Governo e objetivos do Estado.

São os objetivos da avaliação: promover a *accountability*, incrementar o processo decisório e auxiliar a alocação de recursos (processo orçamentário).

Há a promoção da *accountability* no momento em que a avaliação evidencia os impactos das ações governamentais, tendo em vista que ao tornar claros os resultados para os cidadãos, estes verificam o que foi realizado com o dinheiro arrecado, podendo, então, legitimar ou não as atividades da Administração Pública.

A avaliação possibilita aos decisores públicos conhecerem o impacto das políticas públicas nos problemas que requerem a ação governamental. A informação obtida contribui para os decisores compreen-

derem o funcionamento dos programas e desenvolverem suas capacidades gerenciais, aperfeiçoando o processo decisório.

O processo orçamentário beneficia-se da avaliação na medida em que esta aponta os caminhos mais efetivos para se atingirem os objetivos desejados, facilitando a distribuição dos recursos orçamentários. Desta forma, é obtida uma melhor relação recursos *versus* impactos alcançados, que são os resultados finais almejados pela ação pública.

Avaliação no Brasil

A avaliação sistemática das atividades públicas, no Brasil, é uma das funções do Tribunal de Contas da União (TCU), recebendo a denominação de **auditoria de desempenho**, que "consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos e atividades governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal"³⁶.

A auditoria de desempenho subdivide-se em dois ramos distintos: a auditoria operacional e a avaliação de programas.

A **auditoria operacional** enfatiza os aspectos processuais da gestão governamental, verificando o cumprimento das metas estabelecidas, a gestão dos recursos e a obediência às normas legais.

A **avaliação de programas** tem por fim verificar se um determinado programa possui efetividade, isto é, se ele foi capaz de contribuir para transformar a situação-problema motivadora do programa.

33 KETLL, Donald F. "A revolução global: reforma da administração no setor público". *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (org.). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998, p. 87.

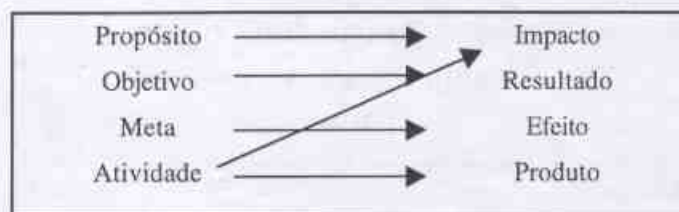
34 CAVALCANTI, Bianor Scelza e OTERO, Roberto Bevilacqua. "Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados". *Cadernos EBAP*. Rio de Janeiro: FGV, dezembro 1997, nº 86.

35 OECD. *Improving evaluation practices - Best practices guidelines for evaluation*. OECD, PUMA/PAC(99)1. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.oecd.org/puma/pac/evaluation.pdf>. Arquivo capturado em 29/01/1999.

36 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Op. cit.*, p. 12.

Busca-se, por meio da auditoria de desempenho, avaliar a ação governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia (auditoria operacional) e quanto ao impacto das ações (avaliação de programas). As duas abordagens são complementares: "Enquanto a auditoria operacional verifica, além da eficiência operativa, o grau de cumprimento das metas, comparando metas previstas com metas realizadas, a avaliação de programas busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração."³⁷

Conforme assinalam Castanhar & Costa³⁸, o processo de avaliação das atividades empreendidas pelo poder público é extremamente complexo, uma vez que muitas vezes é impossível isolar os agentes que modificam uma dada realidade. Não se trata apenas de estabelecer indicadores que mensurem o nível das atividades, mas que permitam avaliar o desempenho dos programas públicos na consecução de seus propósitos. Para atingir estes propósitos, os programas desenvolvem atividades que, ao final de sua execução, devem possuir um impacto sobre a realidade, modificando-a, conforme sintetiza o quadro em sequência:



Fonte: CASTANHAR, José C. & COSTA, Frederico Lustosa da. Op. cit.

COMENTÁRIOS FINAIS

Delegação de competência, senso de cumprimento de missão, Processo de Planejamento Militar e critérios de adequabilidade, de exequibilidade e de aceitabilidade – inequivocamente, a Marinha possui práticas da gestão empreendedora.

Todavia, é imperativo frisar que há especificidades nas Forças Armadas, que as diferenciam de toda a Administração Pública.

A Administração Naval deve ser eficiente, deve procurar sempre buscar a maximização dos resultados alcançados, por meio do emprego dos recursos orçamentários postos a sua disposição pela sociedade brasileira; a Marinha, entretanto, tem que realizar a sua missão, pois destina-se "à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem"³⁹.

³⁷ Ibidem, p. 14.

³⁸ CASTANHAR, José C. & COSTA, Frederico Lustosa da. *Avaliação social de projetos: limites e possibilidades*. Artigo, n. p.

³⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 17. Ed., atual. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 79

A Marinha "é o único sistema onde os sistemas de apoio, a atividade-fim, as bases, os meios flutuantes, tudo interage e se inter-relaciona para uma única saída: o cumprimento da missão!

Portanto, não é o fundamental que algumas partes deste sistema tenham grandes eficiências, e sim que todas sejam eficazes. (...) o que se espera da Marinha é que ela seja eficaz, se possível eficientemente⁴⁰.

O AMRJ, por exemplo, deve reparar o navio eficientemente (produtividade); porém, antes de tudo, deve repará-lo (qualidade) a fim de permitir seu emprego. Entretanto, há que se avaliar, também, o impacto da ação do AMRJ (efetividade), ou seja, em uma visão sistêmica, como as atividades executadas pelo AMRJ contribuem para o cumprimento da missão da Marinha.

Isto não significa dizer que o critério da eficiência não é relevante para a Administração Naval: é um alerta de que os assuntos ligados à Defesa Nacional são únicos, não podendo os critérios de avaliação ser aplicados sem a devida contextualização.

Em caso extremo, a Marinha alcança seu propósito vencendo a guerra e "*com o sacrifício da própria vida*". Embora o livro *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu, tenha se tornado um *best-seller* entre os livros de Administração, fora da Administração Militar a guerra só existe em sentido figurado.

Adaptados à realidade da Administração Naval, os critérios de eficiência, de eficácia,

de economicidade e de efetividade, bem como o da noção moderna de *accountability*, são úteis à gestão da Marinha, haja vista sua utilização contribuir para o contínuo aprimoramento das atividades navais.

Não é o fundamental que algumas partes deste sistema tenham grandes eficiências, e sim que todas sejam eficazes. O que se espera da Marinha é que ela seja eficaz, se possível eficientemente

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ADMINISTRAÇÃO> / Critério de avaliação / *Accountability*;

40 AGUIAR, Carlos Alberto de. Monografia apresentada à ESG, 1986, p. 33.