

A gestão da responsabilização nas parcerias

int *ter* *g* *o* *v* *e* *r* *n* *a* *m* *e* *n* *t* *a* *i* *s* *

Elke Löffler¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 2
Abr-Jun 2000

1. Introdução

A finalidade deste estudo é auxiliar os tomadores de decisão no setor público a desenvolver novos quadros de responsabilização para diferentes tipos de parcerias de projeto ou de programa, que são administradas conjuntamente por várias jurisdições.

O foco está nas parcerias cooperativas entre diferentes jurisdições em oposição a tipos de parcerias meramente consultivas ou de coordenação. As jurisdições cooperam se produzirem conjuntamente bens ou serviços, gerenciarem conjuntamente o uso de bens públicos ou conjugarem seus recursos para fins de investimento. A gestão conjunta de projetos ou programas entre níveis de governo normalmente implica o estabelecimento de instituições conjuntas, como os consórcios ou grupos de trabalho, que estão no centro deste estudo.

A análise parte principalmente de estudos de caso de parceria que surgiram de uma reunião de peritos na OCDE.

A abordagem utilizada para a produção desses estudos de caso foi inovadora, utilizando perspectivas de representantes de vários níveis de governo. Um perito neutro, com experiência no assunto, coloca o estudo de caso num contexto mais amplo e assegura uma avaliação equilibrada das parcerias.

Os estudos de caso lidam com os seguintes aspectos da gestão da responsabilização em parcerias intergovernamentais:

a) Descrição básica da parceria de setor público: o conteúdo da colaboração, os principais atores dentro da parceria, as estruturas básicas e o fator de motivação que leva a esta parceria específica.

Elke Löffler trabalha na OCDE, desde 1997, no Serviço de Gerência Pública. Foi consultora da Direção da Sigma, da OCDE/UE e da Sociedade para Assistência Técnica (GTZ). É autora de grandes estudos comparativos na Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos

Traduzido por
René Loncan

b) Expectativas de responsabilização: descrição das relações de responsabilização percebidas (nível individual ou nível empresarial), de partes interessadas externas de responsabilização (Parlamento, Tribunal de Contas etc.), dos tipos de critérios de desempenho que são usados em várias relações de responsabilização e como eles são definidos, e de problemas potenciais em termos de expectativas conflitantes.

c) Gestão da informação: relevância, exatidão, oportunidade das informações prestadas por cada instituição de parceria às suas partes interessadas, inclusive o público.

d) Avaliação de informações: análise dos atores individuais e institucionais envolvidos nas avaliações das instituições de parceria, da metodologia (hierárquica, cooperativa, de auto-avaliação) e do processo (interno ou externo, *ex-ante* ou *ex-post*).

e) Mecanismos de incentivo: tipos de mecanismos de incentivo usados (positivos ou negativos, de cumprimento ou de autocondução), retroalimentação para as instituições de parceria, percepção e reação das instituições de parceria para a retroalimentação.

f) Incerteza: as instituições de parceria proporcionam fatos imprevistos? Que tipo de fatos imprevistos têm ocorrido e como eles têm sido gerenciados?

g) O futuro das parcerias: as parcerias serão sustentáveis? Quem serão os futuros atores e quais serão as estruturas das parcerias? Quais são as lições aprendidas?

h) O contexto de responsabilização das parcerias: padrão de múltiplas relações de responsabilização no país em questão (hierárquicas, jurídicas, profissionais e políticas). A gestão da responsabilização dentro das parcerias é típica de parcerias do setor público semelhantes no país (exemplos de outras áreas de política)? Há uma tendência para a responsabilização baseada em desempenho no país em questão, e, em caso afirmativo, como é integrada no padrão de responsabilização mais tradicional?

Uma lista dos estudos de caso é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Estudos de caso sobre parcerias intergovernamentais

Suíça	A delegação de políticas de educação do Governo Federal para os cantões na Suíça.
Suécia	A delegação de Programas de Mercado de Trabalho do Governo Central para o nível local na Suécia.
Estados Unidos	O Sistema Nacional de Parceria para o Desempenho Ambiental (NEPPS) entre os Estados e a Agência de Proteção do Meio Ambiente (EPA) dos Estados Unidos.
Espanha	Parcerias intergovernamentais no nível local na Espanha: <i>mancomunidades</i> e consórcios numa perspectiva comparativa.
República Tcheca, Alemanha e Polônia	Cooperação administrativa na Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN).

O estudo é dividido em três partes:

- 1ª parte: delimitação da nova relevância de parcerias intergovernamentais e as implicações para a gestão da responsabilização;
- 2ª parte: apresentação dos diferentes tipos de parcerias intergovernamentais e análise de como os arranjos de parceria entre níveis de governo tratam as questões de responsabilização. Dá-se atenção especial a problemas de mensuração de desempenho e de avaliação dos vários tipos de parcerias de projeto e programa;
- 3ª parte: breve consideração sobre as perspectivas e limites das parcerias intergovernamentais de desempenho.

2. A nova relevância das parcerias intergovernamentais e suas implicações para a gestão da responsabilização

Delegação² apoiando à formação de parcerias entre níveis de governo

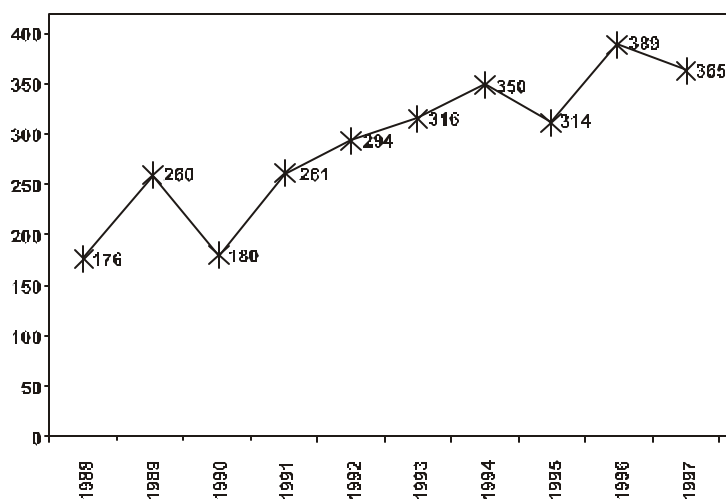
A atual tendência para a delegação em muitos países membros da OCDE dá ao debate tradicional sobre centralização e descentralização um novo impulso e uma nova qualidade. Contextos modificados colocam novamente a velha pergunta do federalismo fiscal: que distribuição de responsabilidades está de acordo com o princípio da subsidiariedade e está em equilíbrio com a distribuição de capacidades de receita e despesa? Porém, fora a pergunta fiscal clássica “quem deve fazer o quê?”, também há questões de gestão pública relativas às adequadas estruturas e instrumentos de responsabilização para gerenciar diferentes atribuições de tarefas entre diferentes níveis de governo.

As mudanças de atribuição entre níveis de governo podem tomar várias formas. Atualmente, duas tendências principais podem ser identificadas: de um lado, há uma tendência para uma clara separação entre responsabilidade por políticas e responsabilidade pela gestão, inclusive entre o poder de gastar e de tributar entre níveis de governo. Por outro lado, também há uma tendência para a responsabilidade compartilhada entre níveis de governo. No último caso, os governos centrais têm mudado a implementação de políticas para níveis de governo mais baixos ou mais altos. No entanto, o governo central pode ainda manter a responsabilidade e a responsabilização formais pela quantidade e qualidade dos serviços a serem prestados a outros níveis de governo, o que implica que a responsabilização deve ser compartilhada entre esses níveis. Essa situação constitui o cerne do estudo.

Tradicionalmente, as Constituições de países federativos, como a Áustria, a Alemanha e a Suíça exigem que uma porção substancial da lei federal seja aplicada pelos Estados. Esse tipo de descentralização administrativa ocorre agora em outros países membros da OCDE, onde o governo nacional transfere responsabilidades de gestão para níveis subnacionais de governo. Em muitos casos, a ferramenta primordial para gerenciar este tipo de delegação é a criação de arranjos de parceria entre diferentes níveis de governo. Esses arranjos de parceria freqüentemente estabelecem novas instituições a fim de co-gerenciar programas ou projetos.

Exemplo
<p>Um caso representativo da nova relevância de arranjos de parceria é a delegação de responsabilidades por políticas e pela gestão do governo nacional para as Comunidades Autônomas na Espanha. As autoridades do governo nacional e regional estabeleceram comissões bilaterais, em base temporária, a fim de orientar e monitorar a transferência de funções negociada no processo de delegação. Uma vez que a transferência havia sido realizada, no entanto, as comissões continuaram a funcionar. Esses órgãos agora supervisionam os novos <i>Convenios de Colaboraci3n</i> (Acordos de Coopera33o) que lidam com políticas de bem-estar, como: educa33o, trabalho, cultura, sa3de e servi3os sociais (Font, Guti3rrez Su3rez e Parrado D3ez, 1999).</p>

Figura 1: Acordos de Coopera33o entre o Governo Nacional Espanhol e as Comunidades Aut3nomas de 1988/1997 (em n3meros totais)



Fonte: Font, Guti3rrez Su3rez e Parrado D3ez, 1999.

As parcerias intergovernamentais que se baseiam na responsabiliza33o compartilhada entre v3rias jurisdi33es exigem novo conceito de responsabiliza33o devido a seu risco inerente de dispers3o entre as partes

envolvidas. Há muitas indicações de fracassos de formas tradicionais de parcerias. Por exemplo, conforme revelou um estudo empírico sobre parcerias para o desenvolvimento de projetos de investimento, excessos de custo de 50 a 100% em custos fixos são comuns. Mesmo os excessos acima de 100%, como no caso do Túnel do Canal entre a França e o Reino Unido, não são incomuns (Bruzelius, Flyvbjerg e Rothengatter, 1998:424).

A crescente conscientização dos problemas de responsabilização em parcerias intergovernamentais tradicionais reflete-se no fato de que há cada vez mais críticas à responsabilização mal delimitada.

Exemplo

O *Geschäftsstelle des Sachverständigenrats "Schlanker Staat"* (Conselho Consultivo Alemão sobre o "Estado Reduzido") recomendou reduzir o sistema de financiamento conjunto, pois ele ofusca os contornos da responsabilização e necessita de grande quantidade de esforço administrativo (1997:30). Essa recomendação transferiu para o governo atividades tais como habitação, novas universidades e promoção econômica, que se tornaram tarefas conjuntas da Federação e dos Länder com a emenda do art. 91a e do art. 91b da Constituição alemã em 1969.

A mesma linha de crítica pode ser encontrada no Plano de Promoção da Descentralização que foi adotado pelo governo japonês em 29 de maio de 1998. Ele estipula que uma excessiva cooperação e fusão de funções do governo central e dos governos locais têm minado um desempenho eficiente e eficaz do setor público (Furukawa, 1998).

Os problemas de responsabilização também existem para a prestação de serviços municipais em casos em que os municípios transferiram as responsabilidades para agências de finalidade única ou múltipla. Até o momento, no entanto, ainda faltam estudos empíricos que avaliem a eficiência da prestação de serviços pelas parcerias intermunicipais.

Exemplo

A Holanda é um caso ilustrativo porque sua *Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)* (Lei sobre Parcerias Intermunicipais) tem estimulado o estabelecimento de muitos arranjos deste tipo. Embora muitos serviços sejam prestados por esses parceiros pré-selecionados, em parcerias da WGR com base em economias de escala pressupostas, sua eficiência ainda não foi analisada. No entanto, sérios problemas de responsabilização dão margem à suposição de que esses arranjos entre comunas são uma maneira relativamente ineficiente de municipalizar a prestação de serviços (Boorsma e Vries, 1998). Os membros da junta da autoridade intermunicipal normalmente são alguns anciãos de cidades participantes, que não têm qualquer incentivo para monitorar o desempenho. Os membros do conselho de uma cidade parceira pouco controlam a junta intermunicipal autônoma. Eles só têm de pagar parte dos desembolsos totais do arranjo intermunicipal, que têm de ser ponderados contra as vantagens de serviços que são disseminados em todas as cidades participantes. A consequência da fraca estrutura de responsabilização é que nenhuma parte termina sentindo-se responsável pelas despesas totais em comparação com a totalidade das vantagens.

No entanto, também há tentativas de fazer a re-engenharia da gestão da responsabilização de políticas e programas conjuntos para definir objetivos e avaliar resultados. Obviamente, há pressões fiscais para reduzir a justaposição e a duplicação entre níveis de governo. Porém, também há razões mais profundas que ajudam a explicar o interesse atual em parcerias mais suscetíveis de responsabilização: cidadãos, gerentes públicos e políticos reconhecem que as linhas tradicionais de responsabilização não são apropriadas para a responsabilidade compartilhada e estão procurando novas respostas.

Exemplo
<p>O governo do Canadá redesenhou responsabilidades federais e provinciais no setor do mercado de trabalho (<i>Canada Employment Insurance Commission, 1997: 19-26</i>). A segunda parte da Lei do Seguro Emprego permite que as províncias formulem e implementem seus próprios programas de mercado de trabalho por meio de acordos de parceria com o Ministro do Desenvolvimento de Recursos Humanos. Qualquer governo provincial ou territorial que prefira não assumir a responsabilidade plena pela formulação e a prestação dos benefícios e medidas ativas de emprego poderia, alternativamente, escolher a formalização de arranjos de co-gestão. Os acordos negociados até agora refletem esses dois modelos.</p> <p>Ao todo, a nova atenção dada a parcerias intergovernamentais refletem o aumento da importância dos subgovernos nacionais, a necessidade de trabalhar transversalmente entre as fronteiras legais, geográficas e de programas, e o interesse em definir e medir o desempenho.</p>

Definições e foco do estudo

O foco deste estudo será exclusivamente as parcerias intergovernamentais. É evidente que as tarefas administrativas não podem simplesmente ser redistribuídas entre diferentes níveis de governo, elas também podem ser transferidas para o setor privado e o setor sem fins lucrativos. Na realidade, a crescente importância de parcerias público/privado e de parcerias com organizações não governamentais indica que a delegação deve ser vista num contexto mais amplo de governança. No entanto, por razões pragmáticas, foi necessário limitar a análise a parcerias entre níveis de governo, pois a natureza dos problemas de responsabilização das parcerias público/privado é de certa forma diferente.

As parcerias entre instituições do setor público são de dois tipos principais (OCDE, 1997b:34):

- cooperação horizontal entre diferentes jurisdições no mesmo nível de governo, como as parcerias cooperativas entre os municípios;
- cooperação vertical entre os governos nacional (federal), estadual (regional) e local.

Uma vez que os conceitos-chave deste estudo — parcerias e responsabilização — são ambos muito vagos, é necessário fornecer uma clara

definição desses termos. Em especial, parceria tem-se tornado um mote para significar qualquer coisa em termos de parcerias simbólicas ou contratos de parceria de desempenho para contratos jurídicos entre níveis de governo. Isso suscita a pergunta sobre como os arranjos de parceria diferem dos contratos entre cliente e prestador num contexto intergovernamental (Armstrong e Lenihan, 1999:13-14).

Definição de Diferentes Arranjos Contratuais

Contratos entre cliente e prestador

Esse tipo de contrato de desempenho pode ser encontrado entre governo e o setor privado ou o setor sem fins lucrativos, ou em relações hierárquicas dentro do setor público. O cliente especifica as tarefas que deseja que sejam realizadas e paga o prestador para que as realize. A negociação desses arranjos gira em torno da definição dos termos do contrato. Seu gerenciamento consiste em assegurar-se que o prestador cumpra com os termos. Ao contrário dos acordos de parceria, os contratos entre cliente e prestador não envolvem compartilhar o poder ou a tomada de decisões.

Parcerias intergovernamentais de desempenho

Esse tipo de contrato de desempenho é feito entre duas ou mais partes autônomas dentro do setor público. Tradicionalmente, as parcerias do setor público têm tendido a ser um tipo de arranjo de rateio de custos.

Em parcerias de desempenho do setor público, as partes definem conjuntamente metas de desempenho para os serviços a serem prestados e também avaliam conjuntamente o desempenho dos arranjos de parceria. A gestão de parcerias de desempenho do setor público vai além do contrato clássico de desempenho, porque envolve gestão voltada para resultados dentro de um quadro de tomada de decisões compartilhada.

Qualquer relação de responsabilização, seja no setor público ou em outros contextos sociais, pressupõe alguma autoridade delegada. No setor público, no entanto, a responsabilização tem um significado muito distinto, que é a base das sociedades democráticas:

“A obrigação de prestar contas pela autoridade delegada no setor público difere de um país para outro e também de uma jurisdição para outra”.³

No entanto, em todos os países membros da OCDE, o conceito de responsabilização tem-se modificado e ampliado ao longo dos anos, de um foco técnico bastante estreito na responsabilização financeira e no cumprimento de regras e regulamentos, para a responsabilização por resultados. Essa nova dimensão da responsabilização não apenas desafia órgãos de controle como o Tribunal de Contas (quanto à questão de Auditoria de Desempenho, vide OCDE, 1996), mas também a gestão da responsabilização de diferentes níveis de governo.

É evidente que em países membros da OCDE onde políticas públicas são implementadas por meio de uma gama de arranjos intergovernamentais, os resultados não podem ser atribuídos a um nível especial de governo. Isto significa que a responsabilização pelos resultados deve ser

compartilhada entre diferentes níveis de governo (Hatry, 1997:38). A nova definição tem de permitir tanto a responsabilização por resultados quanto a responsabilização por parcerias (Secretaria da Junta do Tesouro e Auditoria-Geral do Canadá, 1998:4).

Definição de Responsabilização Compartilhada

Responsabilização é uma relação baseada na obrigação de demonstrar e assumir responsabilidade por desempenho, à luz de expectativas acordadas. Isso significa que em parcerias intergovernamentais, há três tipos de relações de responsabilização: responsabilização entre os parceiros; responsabilização entre cada parceiro e seu próprio órgão de direção; e responsabilização para o público.

Neste estudo, as informações sobre responsabilização estão limitadas principalmente a informações sobre resultados (produtos e resultados). Isto não implica em que o critério de finalidade seja imposto sobre o princípio da legalidade.

Depende muito do quadro jurídico e cultural de cada país membro da OCDE a decisão quanto às áreas que a responsabilização voltada para os resultados pode complementar ou mesmo substituir a responsabilização voltada para os insumos. Com relação à aplicação da responsabilização voltada para os resultados na Suíça, o advogado Mastronardi e o economista Schedler (1998) sustentam que para muitas tarefas do Estado que delega poderes, a responsabilização é melhor assegurada por meio da definição de objetivos do que por meio de regras de procedimento. Por exemplo, ainda que todos os beneficiários de seguridade social recebam o mesmo montante de pagamentos de bem-estar social, a verdadeira assistência que eles recebem em termos de reatividade e efetividade pode diferir entre jurisdições. Nesse caso, simplesmente a responsabilização voltada para os insumos não pode garantir tratamento igual. No entanto, no que diz respeito às relações da administração pública com terceiros, o princípio da legalidade permanece válido. O princípio da legalidade implica nas definições de condições e procedimentos, a fim de proteger a igualdade e a certeza jurídicas. A medida em que o quadro jurídico enfatiza, o império da lei (*Rechtsstaatsprinzip*) difere entre países.

A tabela a seguir dá uma visão geral das delegações de responsabilidade existentes e da conseqüente relação de responsabilização entre o governo central e outros níveis de governo. O estudo tratará principalmente dos cenários descritos nas linhas 2, 3 e 4 da Tabela 2, onde gestão de políticas e/ou responsabilidades por financiamento são (pelo menos formalmente) compartilhadas entre diferentes níveis de governo.

Uma vez que o conceito de parceria implica um certo grau de autonomia dos parceiros envolvidos, cada nível de governo deve ter voz ativa na determinação do quadro de políticas das parcerias.

Tabela 2: Tipos de delegações de responsabilidade entre níveis de governo

Casos	Tipos de delegação	Delegação de responsabilidade por políticas, gestão e financiamento para níveis mais baixos de governo	Linhas de responsabilização	Exemplo
1	Clara separação de responsabilidade por política, gestão e financiamento.	Responsabilidade para tomar decisões sobre política, assim como para gerenciar a prestação de serviços e para levantar recursos por meio de impostos e de endividamento dentro do quadro constitucional/ legislativo.	Responsabilização para com o público e para com o respectivo órgão de direção.	Delegação de política de educação para o nível cantonal na Suíça.
2	Parcerias de produção conjunta	Responsabilidade compartilhada por políticas, gestão e/ ou financiamento.	Responsabilização principalmente para com produtos, para com o(s) parceiro(s), para o respectivo órgão de direção e para com o público.	O consórcio Parceria da Água na Grande Bilbao na Espanha.
3	Parcerias de recursos comuns	Responsabilidade compartilhada por políticas, gestão e/ ou financiamento.	Responsabilização principalmente para com processos, para com o(s) parceiro(s), respectivo órgão de direção e para com o público.	<i>National Environmental Performance Partnership System</i> nos Estados Unidos.
4	Parcerias de investimentos conjuntos	Responsabilidade compartilhada por políticas, gestão e/ ou financiamento.	Responsabilização principalmente para com recursos financeiros, para com o(s) parceiro(s), o respectivo órgão de direção e para com o público.	Grandes projetos de infra-estrutura transfronteiriços na Parceria da Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN).
5	Contrato cliente/prestador	Autoridade só para gerenciar prestação de serviços, para atender metas de desempenho pré-definidas e dentro dos limites financeiros autorizados pelo governo central.	Responsabilização para com o governo central.	<i>Next Steps Agencies</i> no Reino Unido.

Fonte: *Malcolm Morley, University College Suffolk/Reino Unido*, modificado pelo autor.

Nos dois extremos da Tabela 2 verifica-se o caso de uma clara separação de responsabilidade por políticas, gestão e financiamento, no topo; e o caso de um contrato entre cliente e prestador na base. A primeira linha reflete casos de clara separação de poder em matéria de políticas e responsabilidade administrativa, inclusive a capacidade de financiamento e de despesa entre níveis de governo. Esse cenário é atualmente o objetivo do novo projeto de sistema de equalização fiscal na Suíça (Buschor, Hofmeister e Junod, 1999). Os países escandinavos também têm em grande medida uma clara distribuição de responsabilidade entre o governo central e os governos locais. É evidente que nesse caso não existem problemas de responsabilização. No entanto, conforme mostra a delegação de políticas de educação para o nível cantonal na Suíça, a delegação de políticas para níveis mais baixos de governo pode exigir um alto grau de coordenação vertical e horizontal.

A quinta linha na base da Tabela 2 apresenta o cenário oposto: o governo central só transfere tarefas administrativas estritamente definidas dentro de um quadro financeiro e de desempenho especificado para outra unidade administrativa. As *Next Steps Agencies* no Reino Unido são um exemplo típico dessa relação cliente/prestador. Nesse caso, as metas de desempenho normalmente serão estabelecidas pelo cliente. Esse caso é de menos interesse para o presente estudo, uma vez que ele se refere a contratos de desempenho clássicos, mais do que a contratos de parceria entre níveis de governo.

O estudo se concentra em formas mistas de delegação de responsabilidade que são mostradas nas linhas 2 a 4. Na linha 2, pelo menos dois níveis de governo compartilham responsabilidade por políticas, gestão e/ou financiamento, a fim de produzir em conjunto bens ou serviços. Um exemplo desse tipo de parceria de produção conjunta é a Parceria da Água na Grande Bilbao, na Espanha, onde os governos central, regional e provincial financiam a operação da parceria municipal para os serviços de suprimento e tratamento de água na área metropolitana de Bilbao. O governo provincial recentemente obteve poder de voto na parceria, equalizando destarte o anterior desequilíbrio entre compromisso financeiro e direitos políticos inexistentes.

A linha 3 descreve o caso de parcerias de recursos comuns onde diferentes níveis de governo gerenciam conjuntamente um recurso comum, tal como o meio ambiente dentro de um quadro político compartilhado. O Sistema Nacional de Parceria para o Desempenho Ambiental (NEPPS) nos Estados Unidos (Löffler e Parker, 1999) representa uma dessas parcerias de recursos comuns. A Agência de Proteção do Meio Ambiente (EPA) dos Estados Unidos e os Estados compartilham a responsabilidade por políticas e gestão, a fim de atender conjuntamente objetivos ambientais acordados.

Na linha 4, diferentes níveis de governo entram numa parceria a fim de realizar um projeto de investimento. Esse tipo de parceria de investimento conjunto é muito comum na cooperação transfronteiriça na Parceria da Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN). Nesse caso, diferentes níveis de governo da República Tcheca, Alemanha e Polônia planejam e implementam projetos de grande escala com ramificações transfronteiriças, colocando-se num quadro comum de políticas e de financiamento (Jerabek, Sliwa, Vidláková e Watterott, 1999). A própria gestão do projeto pode ser terceirizada.

Todos os três casos de parcerias intergovernamentais têm em comum o fato de que as relações de responsabilização são muito complexas. Cada parceiro é suscetível de responsabilização perante seu respectivo órgão de direção (o Parlamento, o Conselho Municipal etc.), para com seus parceiros e para com o público. Esse tipo de relação de parceria entre duas ou mais jurisdições está no cerne do estudo.

O quadro analítico

As relações de responsabilização numa parceria são sempre complicadas pelas múltiplas expectativas das partes internas e externas. A obrigação da responsabilização e a entidade a qual deve-se prestar contas revestem-se de uma importância especial, porque as partes podem ter expectativas e objetivos de desempenho diferentes, devido às disposições próprias de suas parcerias. Ademais, as modalidades e o grau de execução dos controles devem ser examinados também no que diz respeito à divisão das responsabilidades.

No setor público, pode-se distinguir quatro tipos de relação de responsabilização: hierárquica, jurídica, profissional e política (Radin e Romzek, 1996: 61).

Relações de responsabilização hierárquica são definidas dentro de organizações do setor público e mostram um alto grau de controle. Elas se manifestam em papéis organizacionais, relações de supervisão, regras, normas e procedimentos operacionais. As relações baseiam-se numa expectativa de obediência às diretrizes organizacionais.

As relações de responsabilização jurídica derivam de fontes externas que exercem um alto grau de controle e exame. Elas se manifestam em atividades de supervisão e monitoramento. Exames independentes de desempenho podem ser realizados pelo Tribunal de Contas, pelo controle legislativo ou por um controle judicial das práticas administrativas.

As relações de responsabilização profissionais derivam de fontes internas, mas envolvem um baixo grau de controle e um alto grau de latitude quanto a como reagir às expectativas de desempenho.

As relações de responsabilização política derivam de fontes externas, mas envolvem baixos graus de controle direto. As relações baseiam-se numa expectativa de reatividade das partes interessadas.

Depreende-se da definição acima de responsabilização compartilhada que as parcerias do setor público devem lidar com várias fontes e tipos de controle ao mesmo tempo. Isso significa que, em alguns casos, todos os quatro tipos de relação de responsabilização podem ser invocados simultaneamente. Em que isso implica em termos da seleção de um quadro teórico para analisar essa rede de relações de responsabilização em parcerias intergovernamentais?

Dadas as complexidades e as dinâmicas das relações de responsabilização no caso de parcerias intergovernamentais, é óbvio que a teoria do agente principal não é em geral muito útil como quadro analítico.

A teoria do agente principal pode ser definida como uma teoria econômica de cooperação que trata das questões de delegação e dos problemas resultantes de controle em relações hierárquicas. Não é um quadro correto para a análise das relações de responsabilização dentro de parcerias, porque a teoria do agente principal supõe uma transferência de tarefas entre dois parceiros com uma relação desigual de poder, enquanto que o conceito de parcerias é baseado na delegação de responsabilidade entre dois parceiros iguais. Em outras palavras, a teoria do agente principal parece ser o quadro analítico adequado para relações entre cliente e prestador, onde o prestador (o agente) não tem qualquer poder para tomar decisões políticas. As parcerias, no entanto, implicam em que ambas as partes são autônomas (Sommermann, 1999), o que sugere que ambas as partes são principais. O quadro de agente principal é especialmente problemático nos casos de parcerias horizontais (associações intermunicipais, por exemplo).

No entanto, a teoria do agente principal tem o mérito de sublinhar os desequilíbrios de poder e informações que são muito importantes no contexto de gestão da responsabilização de parcerias intergovernamentais.

Especialmente no caso de parcerias verticais intergovernamentais, haverá geralmente um desequilíbrio de poder. Ainda que de uma perspectiva jurídica todos os parceiros sejam autônomos, na realidade, pode haver uma relação de agente principal. Esse pode ser o caso em parcerias horizontais se um dos parceiros é política ou financeiramente mais forte do que o outro. A teoria do agente principal também indica assimetrias de informações que podem existir entre as instituições de parceria (consórcio intergovernamental, por exemplo) e partes interessadas externas, tais como os órgãos legislativos e o público. A prestação de uma parceria intermunicipal para o governo central, por exemplo, pode ser incompleta ou interessada num esforço para obter alguma forma de subsídio.

Portanto, a gestão da responsabilização de parcerias intergovernamentais será analisada com relação a fontes e tipos de controle. Quando for o caso, aplicar-se-á a teoria do agente principal, a fim de centrar a atenção sobre desafios na implementação de parcerias de desempenho.

O conceito de parcerias de desempenho

Como pode ser reduzido o risco de diluição ou dispersão da responsabilização em projetos conjuntos de prestação de serviços?

O conceito de parcerias de desempenho do setor público sugere transformar relações ineficientes de responsabilização entre órgãos externos de gestão e/ou o público (os principais) e as instituições de parceria (o agente) em relações contratuais responsabilizáveis e eficientes, que se baseiam nos seguintes elementos:

a) clareza de papéis e responsabilidades, inclusive a identificação de riscos;

b) a especificação conjunta de expectativas de desempenho, inclusive o equilíbrio entre expectativas e capacidades;

c) a prestação de informações válidas e confiáveis sobre o progresso realizado em comparação com os planos para os parceiros, o público e os respectivos órgãos de gestão;

d) avaliações conjuntas sobre até que ponto os objetivos gerais previamente determinados têm sido alcançados;

e) retroalimentação sobre a avaliação dos resultados e ajustes.

Torna-se evidente que o conceito de parcerias de desempenho reconhece que todo o campo da responsabilização está estreitamente interligado com a capacidade de estabelecer metas de desempenho e de medi-las. Num contexto intergovernamental altamente político, no entanto, cada um dos elementos de gestão da responsabilização acima mencionados tem seus desafios específicos:

- Há uma necessidade de clarificação dos papéis e responsabilidades de cada uma das partes, inclusive a identificação e a avaliação de riscos durante o estágio de planejamento. Uma vez que as parcerias são, freqüentemente, muito experimentais, elas envolvem grandes oportunidades de fracasso. Assim, as parcerias podem causar problemas financeiros imprevistos ou introduzir responsabilidades jurídicas (Rodal e Mulder, 1994: 32). As estratégias-chave para gerenciar riscos incluem desenvolver capacidades nos parceiros para permitir-lhes contribuir plenamente para as parcerias. Os níveis subnacionais de governo, por exemplo, podem necessitar assistência gerencial e organizacional para tornar-se gerentes eficazes de prestação de programas.

- Ao contrário do contrato clássico entre cliente e prestador, o conceito de parcerias de desempenho implica em que as metas de desempenho

não são estabelecidas unilateralmente pelo parceiro mais forte. Deve haver entendimento e acordo mútuo sobre os objetivos buscados e sobre o que cada parte pode aportar para a consecução dos objetivos desejados. No caso de uma distribuição desigual de poder político e financeiro, há o risco de que a parte mais forte imponha metas de desempenho sobre as outras partes contratantes. Com efeito, esse problema de comportamento é também um dos principais pontos de estrangulamento do NEPPS nos Estados Unidos, na medida em que os Estados e a EPA dos Estados Unidos discordam sobre até que ponto os indicadores centrais de medidas de desempenho são de aplicação obrigatória para organizações NEPPS e não NEPPS estaduais (Löffler e Parker, 1999).

- O desempenho e a prestação em parcerias do setor público não apenas incluem a necessidade de prestação de contas ao respectivo órgão de direção e ao público, mas também ao(s) parceiro(s). As informações necessárias a essas partes interessadas podem ser diferentes. Um risco importante é o de que o processo de monitoramento se torne tão absorvente que obscureça os objetivos primordiais das parcerias. Outra dificuldade da prestação em parcerias é que em geral os dados têm de ser coletados de diferentes fontes. Muitas vezes as leis sobre privacidade e proteção das informações só permitem a um nível específico de governo o acesso a certos dados, de modo que são necessárias mudanças legislativas para integrar dados de diferentes níveis de governo.

- Os resultados obtidos têm de ser examinados a fim de considerar o que tem sido realizado, à luz de objetivos previamente definidos e das circunstâncias do caso. As avaliações conjuntas realmente pressupõem um certo nível de confiança entre as partes envolvidas, que, freqüentemente, ainda deve ser desenvolvida entre diferentes níveis de governo. Ademais, os funcionários de diferentes níveis de governo normalmente têm treinamento, aptidões e percepções muito diferentes, tornando-se um desafio para chegar a um acordo sobre alguma metodologia comum de avaliação. No entanto, a implementação de avaliações conjuntas pode criar confiança e uma linguagem comum que, por sua vez, torna mais fácil a próxima rodada de avaliação.

- Finalmente, é importante que se trabalhe com base nos resultados da avaliação a fim de fechar a cadeia de responsabilização. O problema é que em muitas parcerias do setor público falta a responsabilização política direta. Isso significa que, mesmo no caso de baixo desempenho persistente de uma parceria, os cidadãos não têm meios de votar por uma mudança de liderança. Na maioria dos casos, também há uma falta de competição de mercado, que poderia melhorar especialmente a competitividade de parcerias de produção conjunta. Em geral, o público é bastante mal informado sobre os resultados de uma atividade de parceria. Assim, as

parcerias têm de tornar-se mais transparentes para o público. Isso pode ser realizado por meio da consulta aos cidadãos e de seu envolvimento na definição de indicadores de desempenho ou pela comunicação efetiva dos resultados das atividades de parceria ao público.

É óbvio que a responsabilização é uma ferramenta de gestão que os gerentes públicos e titulares de mandato eletivo podem usar na concepção e na operação de parcerias intergovernamentais, mas o sucesso das parcerias depende de muitos outros fatores além da gestão da responsabilização. As relações intergovernamentais sempre têm uma dimensão política e, em muitos casos, as aparências podem ser mais importantes para o sucesso das parcerias do que as realidades administrativas. No entanto, a fragmentação das políticas e da prestação de serviços entre níveis de governo e setores cria um risco aumentado de alienação dos cidadãos e de desconfiança dos governos, a menos que a responsabilização seja assegurada aos cidadãos. As parcerias de desempenho em que os participantes concordam quanto aos indicadores de desempenho, às metas que devem ser estabelecidas, e a quem é responsável pela realização das metas acordadas em comum pode, destarte, ser também uma importante ferramenta de governança para tornar transparente para os cidadãos quem é o responsável e por quê.

O item seguinte tornará mais claro o conceito de parcerias de desempenho examinando diferentes tipos de parcerias do setor público com relação a sua gestão da responsabilização. A comparação de diferentes tipos de parcerias mostrará que a capacidade de medir e avaliar desempenho em termos de produtos e de resultados varia segundo a natureza das parcerias. Isso, por sua vez, também influencia a gestão da responsabilização de uma parceria. Em outras palavras, pode-se afirmar que os problemas de responsabilização variam com as formas específicas de parceria.

3. Gestão da responsabilização em diferentes tipos de parcerias intergovernamentais

Tipos de parcerias intergovernamentais

Conforme mencionado acima, as parcerias podem visar muitas finalidades diferentes. A seleção de estudos de caso tem sido orientada por observações empíricas sobre os principais aspectos de parcerias (verticais ou horizontais) cooperativas no setor público. Três categorias de problemas de recursos podem ser distinguidas e dão margem a parcerias de projeto ou de programa (Lundqvist, 1998):

- A produção conjunta de bens ou serviços públicos: essas parcerias visam a produção conjunta de bens ou serviços, utilizando economias de escala. Elas produzem conjuntamente bens ou serviços públicos ou mistos (gestão de lixo sólido, tratamento de água e transportes públicos, por exemplo). Um bom exemplo disso são os serviços públicos administrados por duas ou mais jurisdições (empreendimentos públicos conjuntos, em geral).

- Gestão de um recurso comum: esse tipo de parceria do setor público envolve a gestão conjunta de recursos comuns (recursos naturais e uso da terra, por exemplo) a fim de assegurar a sustentabilidade dos recursos. As jurisdições individuais poderiam usar de forma excessiva os recursos e criar efeitos externos negativos, de modo que é necessário limitar o uso e estabelecer regras reconhecidas de distribuição. Exemplos disso são as parcerias para o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento econômico.

- Projetos conjuntos de investimento: essa categoria inclui parcerias intergovernamentais cujo objetivo é planejar e implementar projetos de investimento. A razão para isso é que os atores individuais não conseguem captar as vantagens da prestação de um bem/serviço devido a efeitos externos positivos. Ademais, os recursos dos atores individuais podem ser simplesmente insuficientes para prestar ou não o bem/serviço desejado. Como exemplos clássicos deste tipo de parceria, temos as alianças de governo em níveis múltiplos a fim de empreender projetos de infra-estrutura no campo dos transportes, das usinas de geração de energia, projetos hídricos e extração de petróleo ou gás, que estão além dos recursos de qualquer de seus membros.

É evidente que as parcerias intergovernamentais são frequentemente estabelecidas para resolver vários problemas de recursos ao mesmo tempo. Por exemplo, a delegação de programas de mercado de trabalho do governo central para o nível local na Suécia (Hellstrand, Joyce e Sjöterraer, 1999) pode ser considerada como uma parceria de recursos comuns (a garantia de um mercado nacional de trabalho) também como uma parceria de produção conjunta (prestação conjunta de programas de mercado de trabalho). O Ministério do Trabalho da Suécia tem utilizado essa possibilidade como um tipo de gestão de crise em tempos de alto desemprego. A gestão de políticas de mercado de trabalho na Suécia é determinada por duas considerações: de um lado, a tarefa das agências de emprego é auxiliar trabalhadores que não podem encontrar um emprego local a encontrar um emprego em outras partes do país. Do outro lado, os trabalhadores sem emprego podem tornar-se atraentes para o mercado local após adotarem os perfis adequados de aptidões por meio de algum programa de mercado de trabalho. Os governos locais não só têm vantagens em termos de informações relativas à colocação adequada de

desempregados em programas de mercado de trabalho, mas também têm um interesse financeiro em reduzir o número de jovens favorecidos pelos benefícios de desemprego.

A gestão da responsabilização de programas de mercado de trabalho em co-gestão municipal é baseada nas Juntas Locais de Agências de Emprego que se supõe coordenam e supervisionam as atividades das Agências Locais de Emprego administradas pelo Estado e pelos municípios. Desde 1996, os municípios têm o direito de nomear a maioria dos membros da Junta. Essa estrutura de gestão altamente problemática, assim como os incentivos fiscais dos municípios suecos para manter tantos residentes quanto possível (mesmo desempregados) em suas bases eleitorais e a demanda de alto volume do governo central por programas de mercado de trabalho, tem a probabilidade de induzir as Juntas Locais de Agências de Emprego a obstaculizar a mobilidade dos desempregados. Devido a esse perigo iminente, a administração estatal do mercado de trabalho tem preservado o direito de revogar decisões da Junta. Isso mostra que a existência de diferentes objetivos dentro de uma parceria de setor público causará inevitavelmente problemas de responsabilização.

No entanto, para fins analíticos, parece ser legítimo centrar-se nos objetivos principais de cada parceria. Isso não exclui a atenção que também está sendo dada a problemas de responsabilização resultantes da coexistência de vários objetivos (concorrentes) dentro de uma parceria intergovernamental.

Conforme demonstram os três tipos de parcerias intergovernamentais mencionados, as parcerias dizem respeito a diferentes tipos de bens e serviços públicos. Os estudos teóricos sobre gestão de desempenho (Wilson, 1989) deixam claro que o tipo de bem ou de serviço público influencia fortemente a capacidade técnica de medir o desempenho (em termos de produtos) e efetuar avaliações (em termos de resultados). Desta forma, as parcerias freqüentemente medem o que é facilmente mensurável, mas não o que deveria ser mensurado do ponto de vista da responsabilização. Mesmo se tratando de problemas genéricos da gestão pública, a falta de observação dos produtos e dos resultados das parcerias dá aos membros maior possibilidade de diluir suas responsabilidades do que lhes seria normalmente possível se respeitassem os entendimentos que prevêm uma hierarquia menos complexa da responsabilização.

Como resultado, pode-se esperar que diferentes tipos de parcerias tenham diferentes tipos de desafios para a gestão da responsabilização:

- Parcerias de produção conjunta centradas na prestação de serviços técnicos, como serviços de bens e de infra-estrutura em geral: esses são serviços com uma proporção relativamente alta de custos fixos de capital, comparada com custos variáveis (pessoal), que resultam em custos unitários

médios descendentes, se a produção aumenta. Em geral, o monitoramento da produção de parcerias de produção conjunta será tecnicamente fácil, desde que haja metas de produção mutuamente acordadas. No entanto, uma vez que o impacto da atividade de produção está fora do controle de qualquer membro, há pouco incentivo para avaliar o desempenho geral da parceria de produção conjunta em termos de resultados.

- Parcerias de recursos comuns lidam com o uso de bens comuns, tais como terra e recursos naturais. Devido a sua natureza regulatória, o foco da gestão é mais nos processos do que nos resultados. Isto significa que o desempenho de tais parcerias é normalmente avaliado em termos do cumprimento de regras explícitas. No entanto, a gestão de processos não é uma finalidade em si mesma, mas serve para a obtenção de resultados de médio e longo prazos. Portanto, os indicadores de desempenho significativos têm de ser baseados em resultados. O problema é que os resultados, freqüentemente, apenas são visíveis a longo prazo e as relações de causa e efeito não são claras. Como resultado, as parcerias de recursos comuns têm dificuldade para mudar o foco dos processos para os resultados.

- Parcerias de investimento conjunto envolvem planejamento de longo prazo e também o levantamento de um montante considerável de recursos financeiros. Devido aos longos prazos envolvidos no desenvolvimento dos projetos mais importantes, os políticos têm um incentivo para desenvolver previsões excessivamente otimistas de viabilidade de projeto, a fim de que os projetos sejam aprovados. Porém, muitas vezes, eles já não estão mais em funções quando a real viabilidade pode ser calculada. Como resultado, as avaliações *ex-post* da viabilidade real de grandes projetos de infra-estrutura freqüentemente estão completamente ausentes. Ademais, o desenvolvimento de projetos normalmente é visto como um exercício técnico com um foco prematuro em soluções técnicas, enquanto que as questões de responsabilização ligadas à implementação e à avaliação de projetos propostos desempenham um papel importante na preparação de projetos. Como resultado, as parcerias de investimentos conjuntos tendem a centrar-se principalmente na questão “quem paga quanto”.

A Tabela 3 resume a orientação dominante em matéria de desempenho em diferentes tipos de parcerias intergovernamentais. Torna-se evidente que a avaliação dos resultados é o maior desafio para todos os tipos de parceria.

Tabela 3: As orientações do desempenho em parcerias intergovernamentais

Tipo de parceria	Foco dominante sobre contribuições (recursos financeiros)	Foco dominante sobre processos	Foco dominante sobre produtos	Foco dominante sobre os resultados
Produção conjunta			X	
Recurso comum		X		
Investimento conjunto	X			

Fonte: Arthur Benz, *University of Halle-Wittenberg/Alemanha* (completado e modificado pelo autor).

A dificuldade em avaliar os resultados, e também em medir produtos para certos tipos de parcerias, também influenciará a gestão da responsabilização. Surgem perguntas: o que isso implica para os gerentes públicos? Como pode ser melhorada a gestão da responsabilização nesses diferentes tipos de parceria?

Gestão da responsabilização de parcerias de produção conjunta

As parcerias de produção conjunta são caracterizadas pela cooperação de duas ou mais jurisdições a fim de produzir juntamente bens ou serviços. Isto normalmente envolve o estabelecimento de alguns tipos de instituições comuns que agem em nome dos principais.

Como as parcerias de produção conjunta são voltadas para a produção, a especificação de metas de produção é relativamente fácil, especialmente uma vez que as parcerias de produção conjunta em geral se centram em serviços industriais. É evidente que, no caso de serviços personalizados, é muito mais difícil obter economias de escala. Isso implica que se pode esperar que as informações sobre desempenho voltadas para a produção estejam prontamente disponíveis. No entanto, as avaliações de produção das parcerias de produção conjunta, pelos próprios governos, bem como o uso de sanções eficazes (positivas ou negativas), muitas vezes estão ausentes, devido a estruturas de responsabilização inadequadas.

Um exemplo de parcerias de produção conjunta são as *mancomunidades* na Espanha, que são associações municipais com finalidades múltiplas (com possível participação do terceiro setor). Especialmente os pequenos municípios das áreas rurais usam esse arranjo intergovernamental para a prestação conjunta de serviços. A Parceria de Serviços de Uribe-Kosta na Área Metropolitana de Bilbao (UKSP) ilustra muito bem os problemas de responsabilização derivados das relações tradicionais entre agências (Font, Gutiérrez Suárez e Parrado Díez, 1999).

A UKSP presta uma vasta gama de serviços, inclusive gestão de lixo, serviços sociais, informações aos consumidores e proteção da língua basca. Com o passar do tempo, a UKSP tem assumido mais e mais tarefas municipais. A grande variedade e a natureza dos serviços prestados pela UKSP têm duas implicações negativas para a gestão da responsabilização: em primeiro lugar, os líderes políticos eleitos têm um grande interesse na possibilidade econômica de acesso a serviços sociais e culturais para seu eleitorado. Portanto, eles tendem a fixar o preço de serviços politicamente importantes abaixo dos custos médios estimados, o que significa que os níveis mais altos de governo têm de financiar parte dos custos de manutenção. Em segundo lugar, os gerentes da UKSP não têm muita autonomia, assim como os conselheiros municipais, têm fortes incentivos para microgerenciar a UKSP. O grande espectro dos serviços e sua natureza não-técnica dão-lhes muitas oportunidades para interferir na gestão operacional. As *mancomunidades* dão margem até mesmo a problemas financeiros e jurídicos de responsabilização, na medida em que os membros tentam evitar fazer suas contribuições. O problema recorrente com o compromisso financeiro dos membros municipais das *mancomunidades* fez com que a província da Biscaia promulgasse uma lei especial a fim de punir os comportamentos irresponsáveis.

Gestão da Responsabilização de Parcerias de Produção Conjunta

Pontos fracos

Em geral, os próprios governos têm um forte interesse político nos serviços prestados pelas parcerias de produção conjunta, e assim a responsabilização gerencial tende a ser fraca. Na maioria dos casos, o órgão de direção das parcerias é nomeado pelas maiorias políticas das jurisdições, destarte possivelmente ensejando um conflito de interesses. Além disso, a gestão das parcerias tende a ter apenas uma pequena autonomia em termos de tomada de decisões, o que freqüentemente coincide com a insuficiência de pessoal. De modo geral, a fraca responsabilização gerencial das instituições que trabalham em conjunto e o comportamento irresponsável dos próprios governos resultam em produção ineficiente.

Recomendações

A fim de assegurar uma prestação de serviços mais eficiente pelas parcerias, deve-se criar um ambiente competitivo (que vá de mercados competitivos ao gerenciamento da concorrência até as formas de quase concorrência, como o estabelecimento de termos de comparação). Os contratos de desempenho entre os próprios governos e a junta diretiva devem assegurar que a junta tenha incentivos para avaliar o desempenho geral das parcerias. Também deve haver gerentes profissionais com um grau suficiente de autonomia decisória e contratos de emprego baseados no desempenho. O estabelecimento de sistemas de contabilidade financeira e de contabilidade da gestão pode permitir que o órgão de direção monitore o desempenho dos gerentes. O envolvimento dos cidadãos na definição de metas de desempenho também pode aumentar a transparência de parcerias de produção conjunta e, assim, a responsabilização para com o público.

Ainda que nenhum dos estudos de caso sobre parcerias represente este tipo de parceria contratual de produção em sua forma pura, a Parceria da Água na Grande Bilbao pode ser considerada como uma promissora boa prática (Font, Gutiérrez Suárez e Parrado Díez, 1999). Os consórcios são associações de finalidade única entre os municípios e os níveis mais altos de governo, freqüentemente, com o envolvimento do setor privado. A maior parte dos tipos de consórcios têm um gerente profissional que é suscetível de responsabilização pelos membros politicamente nomeados do órgão de direção do consórcio. Devido à natureza técnica dos serviços prestados por consórcios, os políticos têm menos incentivos para microgerenciar as parcerias.

A Parceria da Água na Grande Bilbao representa uma parceria intergovernamental vertical, com uma estrutura de controle altamente descentralizada. Os 19 municípios fundadores e os outros 24 municípios que aderiram posteriormente à parceria têm poder de voto para a tomada de decisões estratégicas, bem como poderes executivos para monitorar o desempenho dos gerentes da Parceria. Os gerentes fornecem à junta governadora informações financeiras temporais, bem como informações sobre produtos. As informações baseadas em resultados são fracas devido à dispersão das responsabilidades administrativas nesse campo. Uma vez que o governo provincial é o mais importante contribuinte financeiro para a parceria, ele usa seu poder financeiro para determinar a política geral e para sancionar o mau desempenho da gestão do consórcio. Claramente, uma melhor solução seria explicitar desde o princípio o financiamento previsto para despesas correntes e para investimentos. Os arranjos contratuais também poderiam incluir contratos de emprego baseados no desempenho com a gestão do consórcio, inclusive com a possibilidade de término do contrato no caso de mau desempenho econômico continuado por parte do consórcio.

Gestão da responsabilização de parcerias de recursos comuns

Essa forma de arranjo intergovernamental tem a finalidade de gerenciar conjuntamente um recurso comum especial. Os exemplos mais típicos são o planejamento do uso da terra, a proteção ambiental e a gestão de outros bens públicos. Devido à delegação, esse tipo de parceria do setor público é cada vez mais comum. Isso significa que os níveis mais altos de governo transferem responsabilidades para os mais baixos, a fim de permitir melhor adequação entre preferências regionais e demandas nacionais.

Na Suíça, a Junta Suíça de Bacharelado, que lida com o reconhecimento de certificados de maturidade, pode ser considerada uma parceria

de recursos comuns de programas de educação. Conforme demonstra o estudo de caso suíço sobre a delegação de políticas educacionais para o nível cantonal, os cantões sempre gozaram de grande autonomia em matéria de políticas educacionais (Buschor, Hofmeister e Junod, 1999). Isso implica que as políticas de educação podem ser bastante diferentes de cantão para cantão: por exemplo, no cantão de Zurique, a meta principal dos serviços de educação é a eficiência econômica (custo por aluno), enquanto que, no cantão de Genebra, o foco é a satisfação dos usuários (alunos e pais). No entanto, a diversidade resultante não é avaliada. Isso implica em que a Junta Suíça de Bacharelado tem de centrar-se no atendimento a condições processuais que são impostas às escolas secundárias, em vez de normas qualitativas e quantitativas de desempenho. No fim das contas, os certificados emitidos pelas escolas secundárias de cada um dos 26 cantões que obedecem às disposições da Junta Suíça de Bacharelado podem ser juridicamente iguais. A pergunta que permanece sem resposta é se esses certificados são iguais em termos de qualidade da educação.

Gestão da Responsabilização de Parcerias de Recursos Comuns
<p>Pontos fracos</p> <p>Devido ao fato de essas parcerias serem voltadas para os processos, a orientação do desempenho é baixa. Isso torna muito difícil para os próprios governos avaliar se o recurso comum é gerenciado de maneira eficaz. Como resultado, a obediência a processos torna-se freqüentemente um fim em si mesma.</p> <p>Recomendações</p> <p>As parcerias de recursos comuns devem reforçar sua orientação de desempenho por meio da identificação de indicadores significativos de resultados. O desafio é encontrar a combinação adequada de exigências processuais e metas em termos de resultados. A definição de indicadores de resultados também oferece uma possibilidade de consultar os cidadãos e de reforçar as relações de responsabilização para com o público, por meio da prestação pública de contas quanto ao progresso em relação a metas de resultado pré-determinadas.</p>

As realizações, mas também as dificuldades com a criação do NEPPS, ilustram muito bem a transição de parcerias clássicas de recursos comuns, com altos custos de controle e pouca orientação de desempenho, para uma gestão de recursos comuns mais voltada para o desempenho (Löffler e Parker, 1999).

O sistema foi formulado para melhorar a qualidade do meio ambiente nos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, para permitir aos Estados lidar com problemas locais por meio de abordagens inovadoras. A idéia básica dos acordos sobre desempenho ambiental entre os Estados e a EPA foi trocar a diminuição das exigências em matéria de prestação de contas em nível federal pelo estabelecimento de indicadores vitais de desempenho para a gestão ambiental em nível estadual. A definição e interpretação desses indicadores vitais de desempenho revelaram a maior dificuldade:

enquanto os Estados queriam alinhar os indicadores de desempenho a seus sistemas de prestação de contas, o nível nacional queria integrá-los à Lei sobre Desempenho e Resultados do Governo (GPRA). Ademais, a EPA relatou, em muitos casos, na redução do controle federal.

Isso fez com que os incentivos proporcionados pelos acordos sobre desempenho fossem inadequados. A situação tem-se agravado ainda mais pelo fato de que o programa de desempenho das lideranças, que foi concebido para oferecer incentivos adicionais a Estados que têm alto desempenho, ainda não foi implementado.

Gestão da responsabilização de parcerias de investimentos conjuntos

Esse tipo de parceria intergovernamental normalmente é de natureza redistributiva, na medida em que o uso conjunto dos recursos envolve o alinhamento de jurisdições com uma base de recursos fraca e jurisdições financeiramente fortes. Em geral, isso implica no envolvimento dos níveis mais altos de governo. Os parceiros tendem a administrar os recursos por meio de um financiamento separado com sua própria estrutura administrativa. No caso de grandes conjuntos, a administração de um financiamento comum pode exigir o estabelecimento de organizações internacionais.

Esse tipo de parceria internacional tem estruturas de responsabilização muito complexas e de múltiplos níveis. Uma razão para isso é a grande quantidade de atores envolvidos em tais parcerias, que são frequentemente embutidas em diferentes estruturas políticas e administrativas. Outra razão é a necessidade de estabelecer uma estrutura dual de responsabilização: relações de responsabilização para a provisão dos recursos e para sua utilização.

As parcerias de investimentos conjuntos normalmente têm grandes dificuldades na especificação e na avaliação do desempenho. O problema é que o principal objetivo das parcerias de investimentos conjuntos é de levantar recursos para a execução de projetos de infra-estrutura definidos de maneira bastante ampla. Ademais, a gestão de informações sobre desempenho é um desafio em si mesma. Devido à grande quantidade de partes interessadas envolvidas, os dados sobre desempenho nem sempre são produzidos de maneira oportuna, nem canalizados para os usuários adequados. A avaliação de resultados é metodológica e politicamente difícil, porque os objetivos do projeto de investimento não têm sido explicitados em termos de metas de desempenho claras.

A Euroregião Neisse-Nisa-Nysa (ERN), que é uma parceria municipal de três áreas fronteiriças entre a Alemanha, a Polônia e a República

Tcheca (Jerabek, Sliwa, Vidláková e Watterott, 1999), é o quadro organizacional para muitos tipos de parcerias transfronteiriças horizontais, verticais e em especial para formas mistas dessas parcerias. Devido ao pouco e equilibrado poder econômico e financeiro das associações municipais participantes, de um lado, os poloneses e tchecos, e do outro, os alemães, a parceria tem um forte caráter redistributivo.

Diferentes estruturas administrativas, problemas de língua, as divergências de desenvolvimento econômico e de interesses nacionais constituem obstáculos diários à cooperação municipal. A ERN também lida com a dificuldade de precisar depender em grande parte de grupos de trabalho não profissionais. Em termos gerais, a insuficiente lotação dos órgãos da ERN e das secretarias do interior torna impossível o gerenciamento do enorme fluxo de informações envolvido num projeto de trabalho transfronteiriço e na avaliação dos resultados de projetos conjuntos, pelo menos em base periódica.

A fraca base financeira da ERN a torna dependente de transferências de terceiros. Especialmente do lado polonês, o Programa de Cooperação Transfronteiriça (EU *Phare*) usa a estrutura organizacional e gerencial da ERN para realizar projetos de pequena escala. Embora o EU *Phare* tenha critérios de avaliação de projeto *ex-ante* e *ex-post*, há todos os tipos de problema de avaliação de desempenho, tornando difícil a gestão da responsabilização. Por exemplo, a mensuração dos impactos transfronteiriços pode produzir resultados muito diferentes, dependendo de qual das partes interessadas for responsável pela avaliação. Ademais, as propostas de projeto são freqüentemente feitas com base em informações insuficientes e em expectativas relativas e irrealistas quanto ao tamanho do financiamento. Porém, o Programa EU *Phare* proporciona alguns incentivos positivos para projetos bem-sucedidos, garantindo uma recompensa financeira de 5% do pagamento de transferência para a ERN.

A despeito das complexas estruturas de responsabilização da ERN, as parcerias transfronteiriças têm sido muito bem-sucedidas na solução de problemas transfronteiriços em escala municipal. Isso inclui parcerias de produção conjunta para gerenciar conjuntamente sistemas comuns de esgoto, bem como parcerias de recursos comuns para aumentar roteiros ciclísticos e outras instalações turísticas por entre as fronteiras. No entanto, conforme revelam os estudos, a ERN é menos efetiva no trato de problemas transfronteiriços de abrangência regional. O envolvimento da ERN em projetos regionais também contém o risco de enfraquecimento da responsabilização das autoridades locais. As políticas regionais devem ser transferidas para o nível administrativo regional nos três países, desde que esse mesmo nível exista na República Tcheca até o ano 2000.

Gestão da Responsabilização de Parcerias de Investimentos Conjuntos

RSP

Pontos fracos

As especificações de desempenho relativas aos produtos e os resultados a serem obtidos por meio de um projeto de investimento freqüente estão ausentes. Os recursos aparentemente livres podem levar a um uso ineficiente por parte de beneficiários externos potenciais. Na falta de arranjos institucionais que promovam a responsabilização na fase de planejamento e de desenvolvimento do projeto, a identificação de riscos e sua alocação entre os parceiros também estarão ausentes.

Recomendações

Também há uma necessidade de formular critérios de desempenho claros e dotados de credibilidade desde a fase de planejamento do projeto. Também existe a necessidade de levar em consideração os riscos ligados a projetos de investimento de longo prazo, e de alocar responsabilidades pela absorção dos custos de incerteza. Os contratos de desempenho entre as instituições de parceria e beneficiários externos potenciais de projetos de investimento podem estabelecer um vínculo de responsabilização ao solicitar que os beneficiários contribuam substancialmente para o montante das transferências.

Os programas de transferência compartilhada são um exemplo clássico de parcerias de projeto conjunto de investimento com altos custos de agenciamento. Essas perdas de eficiência têm induzido o governo suíço, bem como o governo da região de Cantabria, na Espanha, a reformar as transferências intergovernamentais por meio da gestão de contratos.

Conforme explica o estudo de caso suíço, a reforma em curso do sistema federal de equalização financeira não apenas busca fiscalizar os objetivos, mas também visa uma reestruturação da responsabilidade entre níveis de governo (Buschor, Hofmeister e Junod, 1999). O objetivo geral é de reestabelecer o princípio de equivalência para o máximo possível de tarefas. Isso significa atribuir poderes relativos a despesa e tributos ao nível governamental onde a tarefa é realizada. Onde a cooperação institucionalizada entre níveis de governo é inevitável, definem-se contratos de desempenho que se espera reduzam os custos de agenciamento nas transferências intergovernamentais.

Resumindo, as parcerias do setor público que se baseiam em contratos de desempenho têm claramente melhores condições de reduzir o risco de responsabilização cambiante do que os simples arranjos de rateio de custos entre diferentes jurisdições. Todavia, o estudo de caso demonstra que a aplicação da gestão de contratos ainda está num estágio inicial entre diferentes níveis de governo. Isso não é surpreendente, dadas as dificuldades técnicas e políticas envolvidas na especificação e na avaliação do desempenho de transações intergovernamentais. É óbvio que parcerias de desempenho menos específicas exigem um alto grau de confiança entre políticos e gerentes públicos que representam diferentes bases eleitorais e interesses potencialmente diferentes. Isso coloca a pergunta sobre em

que medida as parcerias intergovernamentais de desempenho devem ser juridicamente aplicáveis.

4. Perspectivas e limites das parcerias intergovernamentais de desempenho

Os contratos jurídicos e os contratos não jurídicos diferem principalmente com relação a seus mecanismos de especificação e de solução de disputas: os contratos jurídicos podem ser levados aos tribunais, enquanto que há menos proteção jurídica nos contratos informais (o que, no entanto, não significa que eles não sejam aplicáveis). Os contratos jurídicos tentam prever o máximo possível de contingências futuras, ou estabelecer acordos sobre pagamentos de compensação *ex-ante* caso o contrato não possa ser cumprido. Dessa forma, os contratos jurídicos permitem a ameaça crível de um acerto jurídico de custo, relativamente, baixo. Evidentemente, isso não é possível num mundo de informações incompletas e racionalidade limitada, portanto, na realidade, os contratos jurídicos não são plenamente específicos, e exigem algum grau de confiança.

Os contratos informais, ao contrário, são completamente baseados na confiança com relação a riscos endógenos (dada sua falta de aplicabilidade jurídica). Sua lógica é muito diferente: eles não especificam o conjunto de contingências economicamente relevantes mas, antes, se baseiam na absorção de riscos por meio do estabelecimento de estruturas de incentivo apropriadas. Como resultado, os contratos informais significariam acertos jurídicos de alto custo em casos de disputa.

Isso significa que os contratos informais entre níveis de governo só são viáveis se um sistema político e administrativo tiver desenvolvido incentivos sociais para a proteção da confiança. Será realista uma cultura da confiança num ambiente altamente dinâmico, com uma grande quantidade de atores? A difusão da confiança num contexto intergovernamental pressupõe uma massa crítica de organizações que já trabalhe com base em relações de confiança em oposição a controle e sanções. Pode-se esperar que a probabilidade de que essa massa crítica possa ser obtida varie segundo a complexidade do sistema político. Num país onde o número de tomadores de decisão no âmbito do setor público for bastante pequeno e estável, é mais fácil construir relações de confiança do que num grande país, com múltiplos níveis de governo, onde o conjunto de tomadores públicos de decisão é maior e mais sujeito a flutuações.

No entanto, a alta taxa de rotatividade dos políticos tomadores de decisão devida à coexistência de vários ciclos eleitorais não é benéfica para o estabelecimento de parcerias de desempenho informais. As relações de confiança só valerão a pena a longo prazo e podem exigir altos custos

de transação no estágio inicial. As parcerias NEPPS oferecem um bom exemplo das dificuldades em construir esse capital de confiança. Evidentemente, os ganhos a longo prazo são incentivos muito problemáticos num mundo político onde os atores são orientados para períodos legislativos de curto prazo. Especialmente no caso de parcerias horizontais de setor público, com parceiros mais ou menos iguais, os atores envolvidos podem preferir os contratos jurídicos aos contratos não jurídicos. Enquanto as relações de subordinação das parcerias verticais oferecem a solução pragmática de usar as políticas ou os poderes financeiros do governo central, para sancionar o descumprimento de obrigações decorrentes de parcerias, as parcerias horizontais tendem mais para o comportamento irresponsável. Finalmente, mas não menos importante, as parcerias intergovernamentais devem adequar-se à ordem jurídica nacional (Sommermann, 1999). Em muitos países membros da OCDE, diferentes níveis de governo podem firmar acordos uns com os outros que são juridicamente aplicáveis.

Isso não exclui o uso complementar de contratos não jurídicos de desempenho.

Por exemplo, os pagamentos de transferência podem ser atribuídos a um nível mais baixo de governo, com base numa prestação jurídica unilateral que só especifica o montante da dotação baseado em certos critérios e objetivos. As metas de desempenho são cumpridas por meio de um pagamento de transferência a ser conjuntamente especificado num contrato de desempenho informal. A outra tendência, que é cada vez mais comum, é mudar a natureza do direito administrativo, o que significa fornecer subsídios com base em contratos administrativos mais que em atos administrativos. Até o momento, as parcerias de desempenho entre níveis de governo são ainda tratadas como exceções no quadro jurídico, conforme demonstrado pelo uso de dispensas nos Estados Unidos. À medida em que parcerias intergovernamentais de desempenho se tornarem mais comuns, o quadro jurídico terá de ser mudado de forma coerente.

- * Este estudo foi originalmente publicado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em inglês e francês sob os títulos: *Managing accountability in intergovernmental partnerships* e *L'Affectation des responsabilites dans les partenariats entre niveaux d'administration* respectivamente. Documento disponível na Internet (www.oecd.org/puma/).
- ¹ A autora agradece a Jim Brumby, Serviço de Gestão Pública da OCDE; Klaus Lüder, da Escola Alemã de Pós-graduação em Ciências Administrativas de Speyer. John Mayne, Auditoria-Geral do Canadá, Malcolm Morley, University College Suffolk, Reino Unido; Beryl A. Radin, Universidade de Albany e Universidade do Estado de Nova York por suas contribuições para este estudo.
- ² O termo delegação tem sido usado em outros trabalhos do Serviço de Gestão Pública como uma expressão curinga que cobre todas as formas de transferências de responsabilidade (para ver definições de descentralização e desconcentração, vide OCDE, 1997a:18).
- ³ Maiores informações sobre a deliberação da Reunião sobre Atividades de Gestão do Desempenho, ocorrida de 24 a 25 de novembro de 1997, vide documento disponível na Internet (www.oecd.org/puma/).

Referências bibliográficas

- ARMSTRONG, Jim; LENIHAN, Donald G. (1999), "From Controlling to Collaborating: When Governments Want to be Partners. A Report on the Collaborative Partnership Project", *New Directions*, n. 3. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- BOORSMA, Peter B.; DE VRIES, Piet. (1998), "Relative Efficiency of Intermunicipal Provision", in HALACHMI, Arie; BOORSMA, Peter B. (eds.), *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers, Dordrecht and London, p. 137-145.
- BRUZELIUS, Nils; FLYVBJERG, Bent; ROTHENGATTER, Werner. (1998), "Big Decisions, Big Risks: Improving Accountability in Mega Projects", *International Review of Administrative Sciences*, v. 64, p. 423-440.
- BUSCHOR, Ernst; HOFMEISTER, Albert; JUNOD, Raymond. (1999), *The Devolution of Education Policies from the Federal Government to the Cantons in Switzerland* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- CANADA EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION. (1997), *1997 Employment Insurance. Monitoring and Assessment Report*. Ottawa: Ministry of Human Resources Development.
- FONT, Javier; GUTIÉRREZ SUÁREZ, Rafael; PARRADO Díez, Salvador. (1999), *Inter-governmental Partnerships at the Local Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective* (Internet: www.oecd.org/puma/).

- FURUKAWA, Shun'ichi. (1998), "Federalizing Japan: A Silent Revolution?", *Institute of Policy and Planning Sciences. Discussion Paper Series No. 774*. Japan: University of Tsukuba, Ibaraki.
- GESCHÄFTSSTELLE DES SACHVERSTÄNDIGENRATS "SCHLANKER STAAT". (1997), "Lean State Advisory Committee". *Final Report*, Bonn (internal document).
- HATRY, Harry P. (1997), "We Need a New Concept of Accountability", *The Public Manager*, p. 37.
- HELLSTRAND, Håkan; JOYCE, Patrick; SJÖLANDER, Katarina. (1999), *The Devolution of Labour Market Programmes from the Central Government to the Local Level in Sweden* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- JERÁBEK, Milan; SLIWA, Tomasz; VIDLÁKOVÁ, Olga; WATTEROTT, Gerhard. (1999), *Administrative Co-operation in the Euroregion Neisse-Nisa-Nysa* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- LÖFFLER, Elke; PARKER, Christina. (1999), *The National Environmental Performance Partnership System (NEPPS) between the States and the U.S. Environmental Protection Agency* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- LUNDQVIST, Lennart J. (1998), "Local-to-Local Partnerships among Swedish Municipalities: Why and How Neighbours Join to Alleviate Resource Constraints", in PIERRE, Jon (ed.), *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*, Houndsmills and London: MacMillan Press, p. 93-111.
- MASTRONARDI, Philippe; SCHEDLER, Kuno. (1998), *New Public Management in Staat und Recht*, Bern, Stuttgart and Vienna: Haupt.
- OECD. (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, Paris.
- OECD. (1997a), *Managing Across Levels of Government* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- OECD. (1997b), *Partnership in the United States. OECD Reviews of Rural Policy*, Paris.
- RADIN, Beryl A.; ROMZEK, Barbara. (1996), "Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership", *Publius: The Journal of Federalism*, v. 26, n. 2, p. 59-81.
- RODAL, Alti; MULDER, Nick. (1994), "Partnerships, Devolution and Power-Sharing: Issues and Implications for Management", *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, v. 24, n. 3, p. 27-48.
- SOMMERMANN, Karl-Peter. (1999), *Accountability Management of Intergovernmental Partnerships in a Legal Perspective* (Internet: www.oecd.org/puma/).
- TREASURY BOARD SECRETARIAT AND OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. (1998), *Modernizing Accountability Practices in the Public Sector* (Internet: www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html).
- WILSON, James Q. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It?* New York: Basic Books.

A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais

Elke Löffler

O estudo explora a natureza de diferentes tipos de parcerias de projeto ou programa, entre níveis de governo, e considera os pontos fortes e fracos das instituições parceiras, tais como as agências, ou comissões, para o trato de questões de responsabilização. Devido à força da delegação e da globalização, muitos países membros da OCDE transferiram suas atividades no sentido descendente, para os governos provinciais e locais, e no sentido ascendente, para as organizações internacionais e fóruns semelhantes. Essa delegação de responsabilidade pode assumir diferentes formas: política, gerencial ou financeira — que é transferida para outro nível de governo. O estudo centra-se principalmente na administração conjunta de projetos ou programas, entre diferentes níveis de governo, o que implica dizer que a responsabilização deve ser compartilhada entre eles. Esse tipo de parceria intergovernamental coloca desafios gerenciais importantes, relacionados ao desenvolvimento de novos quadros de responsabilização e à mensuração de desempenho.

La gestión de la responsabilización en las asociaciones intergubernamentales

Elke Löffler

Este estudio analiza la naturaleza de diversos tipos de asociaciones constituidas alrededor de proyectos o programas, entre niveles de gobierno y considera los puntos fuertes y débiles de las instituciones asociadas, tales como agencias, o comisiones, para tratar los temas de responsabilización. Debido a la fuerza de la delegación y de la globalización, muchos países miembros de la OCDE transfirieron sus actividades, en sentido descendente, a los gobiernos provinciales y locales, y en sentido ascendente, a las organizaciones internacionales y foros semejantes. Dicha delegación de responsabilidad puede asumir diversas formas: política, gerencial o financiera, que es transferida a otro nivel de gobierno. El estudio aborda principalmente la administración conjunta de proyectos o programas, entre diferentes niveles de gobierno, lo que implica afirmar que la responsabilización debe ser compartida entre ellos. Este tipo de asociación intergubernamental plantea desafíos gerenciales importantes, relacionados con el desarrollo de nuevos marcos de responsabilización y con la mensuración del desempeño.

Managing accountability in intergovernmental partnerships

Elke Löffler

The study explores the nature of different kinds of projects and programme partnerships levels of government and considers the strengths and weaknesses of partnership institutions such as special purpose agencies or commissions in addressing issues of accountability. Due to the forces of devolution and globalisation, many OCDE member countries have shifted tasks downward to provincial and local governments, but also upward to international organisations and similar fora. This delegation of responsibility may take different forms, depending on whether it is policy, management or financial responsibility which is transferred to another level of government. The study mainly focuses on joint administration of programmes or projects between different levels of government, which implies that accountability has to be shared between them. This kind of intergovernmental partnership poses major management challenges with regard to the development of new accountability frameworks and performance measurement.

Elke Löffler trabalha na OCDE, desde 1997, no Serviço de Gerência Pública. Foi consultora da Direção da Sigma, da OCDE/UE e da Sociedade para Assistência Técnica (GTZ). É autora de grandes estudos comparativos na Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos

Traduzido por
René Loncan