Globethics Repository



A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública [The responsibility and citizenship in Public Administration]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Mozzicafreddo,Juan
Publisher	CIES-ISCTE / CELTA
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-14 23:22:27
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224959

ARTIGOS

A RESPONSABILIDADE E A CIDADANIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Juan Mozzicafreddo

Resumo Neste texto pretende-se reflectir acerca da responsabilidade enquanto conceito que, por um lado, abrange o funcionamento do sistema administrativo — prestar contas, desempenho profissional, etc. — e, por outro, afecta a produção de confiança dos cidadãos na administração e no governo. A questão da responsabilidade será tratada em torno de três dimensões analíticas. Um primeiro nível, organizacional, abordando-se as virtualidades e as limitações da *accountability*; um segundo nível, em torno da dimensão institucional, entendida como responsabilidade política e administrativa face aos direitos dos cidadãos; e, num terceiro nível, abordar-se-á a dimensão contratual da responsabilidade política, equacionada como categoria constitutiva da democracia e da governação numa fase de sociedade de risco.

Palavras-chave Responsabilidade, *accountability*, ética, administração pública, cidadania, sociedade de risco, poder político.

A responsabilidade como categoria central do sistema administrativo

Niklas Luhmann perguntou-se porque é que o indivíduo seria honesto no escuro?[1] Porque ele assim o deseja ou porque há regras e procedimentos de controlo dos comportamentos? (Luhmann, 1989). É natural que não se possa responder univocamente a esta questão. Mas é normal que nos sirva de reflexão sobre a responsabilidade e a ética no funcionamento dos sistemas administrativos e políticos.

Tendo como pano de fundo o processo de modernização dos serviços públicos e aceitando que é possível fazer uma distinção entre a mudança da administração pública, num amplo sentido, como mudança na sua relação com o cidadão e, num sentido restrito, como mudança na estrutura interna do sistema administrativo (Pitschas, 2001), penso que a questão da responsabilidade é um instrumento analítico que permite articular estas duas dimensões. Isto é tanto mais importante quanto, face à diferenciação dos sistemas sociais e à complexidade dos actos e funções, torna-se necessário dispor de uma generalização de símbolos que exprimam a unidade do sistema: a responsabilidade política e ética é um deles (Luhmann, 1980). A responsabilidade como conceito, por um lado, abrange o funcionamento do sistema administrativo — prestar contas dos actos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais, etc. — e, por outro, afecta a produção (ou não) de confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos,

como valor de legitimação do funcionamento da administração. A adesão dos indivíduos ao processo de modernização e de racionalização da administração é, além de um acto que diz respeito ao próprio interesse, um acto de confiança na forma como a ética profissional é respeitada pela autoridade.

A ética é hoje um valor em relativo declínio, mas sem confiança nos comportamentos e nos processos, não haverá adesão a uma reforma modernizadora. A ética profissional é um procedimento e um modelo de acção. Ora, uma prática administrativa e política alheada das exigências dos cidadãos em matéria de responsabilidade face à utilização dos recursos públicos (menosprezando os programas de *accountability*, ou seja, a obrigação de responder pelos actos e resultados), face às decisões vinculantes que afectam os indivíduos e face aos riscos e incertezas da sociedade, aprofunda o défice de legitimidade e de desempenho dos sistemas administrativo e político. Nesse sentido o conceito de responsabilidade, que, no nosso entender, vai além da noção de *accountability*, constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas. O conceito de responsabilidade assegura o princípio tanto da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, como o princípio de precaução e segurança das sociedades cada vez mais complexas.

O objectivo deste artigo é aprofundar a questão da responsabilidade em três níveis. Uma dimensão *organizacional*, enquanto funcionamento do sistema administrativo e prestação de contas dos resultados; uma dimensão *institucional*, entendida como responsabilidade política e administrativa face aos direitos da cidadania; e, por último, uma *dimensão contratual* da responsabilidade política, entendida como categoria constitutiva da democracia numa fase de sociedade de risco. Esta distinção é naturalmente arbitrária e tem apenas por função delimitar melhor as diferentes competências e obrigações de cada um dos níveis. A categoria de cidadania, como matriz de integração social e sistémica, percorre cada uma das três dimensões do cidadão, como contribuinte, como eleitor e como partícipe da sociedade. A categoria de cidadania, operando como mediadora entre os indivíduos e as estruturas sociais, constitui-se como uma forma especial de organizar o espaço político e onde assentam a diferenciação, a integração, as tensões e as orientações sociais e organizacionais da vida colectiva em democracia.

A dimensão organizacional: *accountability*

A responsabilidade sobre os actos e as funções do sistema administrativo tem vindo a ser equacionada em torno do conceito de *accountability*, interpretado como a *obrigação de responder pelos resultados* (Araújo, 2000), no sentido do controlo orçamental e organizacional sobre os actos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas.

Os métodos de controlo na administração pública assentam, normalmente, no controlo hierárquico interno sobre as competências e funções, no controlo da prestação de contas dos programas e políticas, no controlo normativo prévio — orientações estipulando *ex-antes* os procedimentos administrativos de controlo a serem observados — e nas auditorias internas e externas à administração por entidades certificadas ou por órgãos de soberania. Certamente que esta panóplia de instrumentos não indica a efectividade dos mesmos: o descontrolo sobre os actos e a falta de responsabilidade perante o cidadão — desde os prazos de respostas até o controlo dos gastos, passando pela eficiência da função — por parte do sistema administrativo e da autoridade política são, na nossa sociedade, alguns dos elementos fundamentais do défice de confiança e da opacidade da administração pública e do poder político.

O controlo externo, nomeadamente a publicidade dos actos, as informações veiculadas pelo sistema de comunicação social, a abertura dos processos (audiências públicas) antes da tomada de decisão, a intervenção orientadora e crítica dos grupos de interesse público, bem como o funcionamento do próprio mercado, apesar da sua importância crescente no controlo exterior do sistema administrativo, não têm vindo a ser suficientes para inverter a tendência da insuficiente credibilidade, em matéria de responsabilidade, da administração pública e da autoridade política. A actual difusão do método de *accountability* — obrigação de responder pelos resultados —, originário da tradição das organizações privadas e das instituições simples, apresenta-se, em teoria, como a solução do problema da responsabilidade da administração pública. A ideia da *accountability*, ou da obrigação de prestar contas dos resultados, foi sendo transposta para as entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e do controlo orçamental.

Neste aspecto, deve assinalar-se que o princípio da *accountability* tem um forte potencial na reforma da administração pública, nomeadamente no que se refere à ênfase posta na técnica de controlo dos abusos orçamentais, na segurança relativa à utilização dos recursos públicos, bem como no processo de aprendizagem no controlo dos custos e da gestão da qualidade (Wolf, 2000) dos resultados. Contudo, no que diz respeito ao princípio de prestar contas dos resultados, parece haver actualmente uma tendência para a deslocação dos aspectos legais, hierárquicos e políticos para, em contrapartida, enfatizar os aspectos financeiros e económicos (Romzek, 2000), particularmente nos custos dos programas e de pessoal. O processo da *accountability*, portanto, é utilizado como meio não apenas de controlar a utilização dos recursos públicos, segundo critérios e processos de apresentação de contas e resultados, mas também como maneira de estimular ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos. Hoje em dia não faltam razões para tal preocupação: desde o problema do défice fiscal, do peso do sector público na economia e dos gastos com o pessoal, até à tendência para o incremento regular da carga fiscal no rendimento dos indivíduos e das empresas.

Contudo, o conceito de *accountability*, apesar da sua centralidade na prestação de contas dos actos administrativos e na definição, formulação e controlo das

políticas públicas (Peters, 1995), nomeadamente nos indicadores da relação resultados/custos, parece ser menos pertinente quando se trata da qualidade dos produtos, da racionalidade das medidas e da equidade da utilização, ou mesmo dos critérios de eficiência dos recursos públicos. Para estes resultados mais qualitativos, parece não haver indicadores adequados no modelo financeiro da *accountability*. O princípio da *accountability* na administração pública não pode ser reduzido a uma questão técnica, pois trata-se de uma questão democrática (Wolf, 2000). É nesse contexto que se nos afigura importante abordar a questão da obrigação de responder pelos resultados, num registo mais político, onde o problema da responsabilidade pela utilização dos recursos públicos se relaciona mais amplamente com a cidadania e a responsabilidade política. Afigura-se que a importância de prestar contas dos resultados não pode visar apenas a eficiência das políticas, mas também o tipo de orientação prevalecente numa sociedade democrática. Na terceira parte deste artigo voltaremos a esta questão problemática. Por agora e ainda dentro deste ponto, pensamos ser necessário, para uma melhor compreensão das virtualidades e dos limites das técnicas do *accountability*, tecer algumas considerações sobre os problemas que este procedimento levanta na nossa administração, tanto ao nível da actual estrutura organizacional da administração pública, como ao nível dos comportamentos e do funcionamento do pessoal do sector público.

Em primeiro lugar, as reformas que entretanto têm vindo a ser introduzidas na administração pública, nomeadamente a alteração das fronteiras do sector público, exemplificada no recurso à subcontratação, nas parcerias entre público, privado e associativo e na delegação de competências, contribuem para obscurecer o princípio da obrigação de prestar contas dos resultados e da gestão dos recursos públicos. Com efeito, os sistemas de subcontratação e de parcerias, tendência em aumento nesta fase do estado regulador e de esbatimento das fronteiras do sector público, acarretam alguma dispersão da autoridade e das entidades às quais é devido a prestação de contas dos resultados de gestão e de utilização dos recursos públicos (Walker, 2002).

O sistema de subcontratação praticado no sector público difere do sistema de contratação entre duas entidades privadas independentes, na medida em que, por um lado, há mais entidades envolvidas e, por outro, há uma separação entre o fornecimento e o financiamento. A complexidade relacional entre as organizações limita a clareza das responsabilidades pelos actos de gestão e pelo controlo dos resultados. Nestes sistemas há três tipos de relações: o cliente com o fornecedor, o fornecedor com o financiador e o cidadão-cliente com o financiador. A hierarquia das responsabilidades e a definição dos critérios de apreciação da obrigação de responder pelos resultados tornam-se mais opacas e casuísticas. Neste sentido, a complexidade do modelo organizacional da administração pública torna mais difícil, senão menos transparente, o processo de *accountability*.

Em segundo lugar e da mesma maneira que no precedente, a introdução de agências e institutos independentes afecta o princípio de prestação de contas sobre os resultados e o controlo dos gastos, seja porque há várias entidades envolvidas com competências de auditorias — entidades administrativas e órgãos de soberania —, seja porque não é clara a delimitação de responsabilidades e a

compatibilização entre a autonomia de gestão e de produção por objectivos das agências e institutos públicos independentes e os critérios de responsabilização oriundos da autoridade administrativa e política (Aucoin e Heintzman, 2000).

Em terceiro lugar, o modo de funcionamento da administração, nomeadamente os princípios organizativos e comportamentais em que assenta, em grande parte, o serviço público, limitam as virtualidades do modelo de controlo dos custos, da responsabilidade pelos actos administrativos e da prestação de contas face a entidades imparciais. A potencialidade do sistema de *accountability*, em termos de modernização e de racionalização dos serviços públicos, pressupõe um funcionamento pelo menos estandardizado— segundo os critérios profissionais dos actos de gestão — da administração pública. Ora, pensamos que há vários aspectos a ter em conta na questão da responsabilidade pelos actos de gestão e do respeito pelos procedimentos administrativos definidos.

Por um lado, a descoordenação dos vários subsistemas da administração pública, o fechamento do processo da decisão, num âmbito de fragmentação da memória administrativa e processual, não permitem que as decisões e as medidas de controlo e fiscalização formem doutrina e precedentes na acumulação de saber. A descontinuidade administrativa limita a fiscalização regular e continuada dos actos administrativos e de controlo dos programas.

Por outro lado, a predominância de um ambiente de trabalho sem demasiado controlo interno e externo, privilegia uma forma de recrutamento próxima da cultura clientelar e do conhecimento que, por sua vez, fazem com que o desempenho profissional, a fiscalização, o controlo dos actos, estejam imbuídos de um relativo subjectivismo, de compromissos e favores que limitam a objectividade dos procedimentos. A *cooptação* é uma prática que não se limita apenas aos serviços públicos administrativos. Também não se pode dizer que toda a administração partilha destas características: é claro que existem situações diferenciadas e segmentos ou sectores cujo desempenho e responsabilização são de assinalar. Trata-se, porém, de observar que, não obstante os exemplos de excelência recentemente desenvolvidos (Mozzicafreddo, 2000), a regularidade de comportamentos disfuncionais, uma das características da nossa administração pública — ajudada pelo défice de responsabilidade e de ética profissional da esfera política —, tem vindo a tornar-se mais evidente.

A dimensão política e institucional da responsabilidade

No estado de direito, a ideia de responsabilidade assenta num sistema normativo que define a sua fundamentação legitimadora na prossecução e protecção dos direitos do cidadão e na defesa do cidadão enquanto agente portador de um estatuto próprio no tecido social e político. A categoria de cidadania constitui-se como uma forma especial e histórica de organizar o espaço político da sociedade. A responsabilidade, como elemento distintivo da administração e da governação, implica a

utilização de procedimentos e de métodos de actuação, numa perspectiva da construção de uma *sociedade de confiança*, associando cidadãos, eleitos e decisores, na construção da democracia (Albertini, 2000; Beaud e Blanquer, 1999).

Parece-nos importante, para melhor precisão da questão da responsabilidade política, abordar este problema em dois níveis que, embora relacionados, remetem para argumentação específica.

Legitimidade e responsabilidade

Será que a eficiência nas contas públicas e a racionalização no controlo financeiro dos resultados equivale a democraticidade dos actos de administração? Será que o aumento da responsabilidade pelos actos de gestão pública equivale a responsabilidade política do sistema de governo? Certamente que contribuem poderosamente para uma melhor utilização dos recursos colectivos e, portanto, para o funcionamento democrático do sistema administrativo. Pensamos, contudo, que esta situação, que está longe de corresponder à realidade quotidiana da nossa sociedade, não responde adequadamente às necessidades de legitimação do sistema administrativo e político de governação.

O respeito pelos preceitos legais, o controlo das contas e a gestão eficiente dos actos e das medidas administrativas, essenciais a uma administração racional e transparente, não podem anular ou negligenciar a legitimidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos: a responsabilidade significa que o poder e, portanto, a autoridade administrativa, deve justificar-se perante os cidadãos. Em concreto, o que parece ser central no problema da responsabilidade política é a gestão das consequências das políticas e dos programas públicos que se implementam, ou seja, as consequências da escolha efectuada pela autoridade política, no sentido de orientações e valores das escolhas políticas. A confiança nas políticas públicas passa, necessariamente, pelo crivo da prestação de contas e da transparência na utilização dos recursos públicos, mas deve assegurar, igualmente, a equidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos e a responsabilidade dos actos de administração e de governo.

Aos indicadores de eficiência e de economia na gestão dos recursos públicos devem juntar-se indicadores de avaliação da qualidade e justiça desses mesmos programas: os indicadores que medem a positividade do controlo dos custos orçamentais e da racionalização dos actos administrativos dos programas de combate à pobreza serão insuficientes, em termos de indicadores de equidade, se o nível de pobreza não diminuir. Pensamos, ainda, que dificilmente aumentará a confiança dos cidadãos nas instituições políticas se, apesar da eficiência da máquina fiscal na arrecadação das receitas e a despeito das economias de gestão da mesma, o próprio sistema for injusto na distribuição da carga fiscal, como é, aliás reconhecidamente, o nosso sistema. A realização dos valores da cidadania implica, de maneira credível, a conciliação entre a eficiência e a justiça na esfera dos actos de administração e de governo da sociedade. Na questão da cidadania o sistema jurídico e político tem precedência sobre a ordem funcional: os princípios de gestão organizacional dos

serviços públicos são sempre os de uma gestão para o *bem público ou comum*, o qual está sujeito à prioridade do sistema jurídico e político (Pitschas, 2001).

Objectivação da responsabilidade

Com vista a reflectir sobre a questão da responsabilidade política, para além da questão sobre o contexto jurídico da responsabilidade dos decisores, interessa, para os objectivos deste texto, tecer algumas considerações acerca do debate que tem vindo a ser levantado a propósito do défice de confiança nas instituições políticas e administrativas. A responsabilidade da função pública está condicionada, por um lado, pelo facto de o exercício do poder ter por objectivo natural a obtenção de resultados eficazes e, por outro, pela possibilidade, inerente à função, de se ser sancionado positiva ou negativamente: não pode haver responsabilidade pela função sem sanção (Coicaud, 1999).

Para além da responsabilidade política propriamente dita, ou seja, a responsabilidade pela prestação de contas perante os eleitores e perante os órgãos de soberania, nas suas várias dimensões de moção de confiança, de rejeição, de demissão, interessa, neste caso, considerar a responsabilidade política e administrativa enquanto obrigação de prestar contas pelos actos praticados no exercício da função. Tanto ao nível da administração, como da autoridade política, é de admitir, em termos de responsabilidade da função, que a *colectividade pública*, nomeadamente o estado, as câmaras, a administração, têm o dever de reparar as consequências da má organização ou do não funcionamento da administração (Moreau, 1986). Os actos do governo e da administração não podem deixar de ter sanção administrativa ou penal pela falta ou culpa do serviço, seja culpa da organização e do funcionamento — anónima —, seja culpa individual motivada pela acção pessoal.

A ideia de que os funcionários e os agentes políticos são responsáveis perante a autoridade hierárquica e que estes são responsáveis perante os órgãos de soberania está bastante longe da realidade. A responsabilidade sem sanção — para além do normal e regular acto de sanção eleitoral, positivo ou negativo — não só é um dos principais elementos do défice de credibilidade do sistema administrativo e político, da perca de confiança nas instituições, como é uma das principais razões do mau funcionamento da administração pública. Nesse contexto, é importante ter presente que o valor pedagógico e processual, no seio da administração pública, da justiça comutativa, ou seja, do dever público de justa indemnização compensatória pela falta, independentemente da natureza ilícita do acto praticado, impõe-se ao estado ou à administração, exclusivamente, com fundamento no princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos (Brito, 2002).

O facto de os agentes terem que responder pelos seus actos administrativos ou decisórios obriga, em termos de procedimentos do sistema administrativo, a terem um desempenho profissional positivo, tanto em termos de prazos e de qualidade do acto, como da racionalidade e transparência do funcionamento. A irresponsabilidade do sistema administrativo e da autoridade política, em termos de funcionamento e de respeito pelos preceitos jurídicos e políticos dos direitos dos

cidadãos, é directamente proporcional à insuficiência da sanção, positiva ou negativa, pelos actos de gestão pública. Aliás, é razoável considerar, e veremos este assunto no último ponto deste texto, que o declínio da responsabilidade pelos actos de administração e de governação, está na base do aumento da *jurisdização* da sociedade e das expectativas de responsabilidade penal e administrativa dos actos decisórios.

Assinale-se ainda, a propósito da responsabilidade no funcionamento do sistema administrativo e da autoridade política, que a disfuncionalidade da gestão pública tem, igualmente, por base razões organizacionais e culturais, devido, justamente, à insuficiência de regras e procedimentos de actuação orientadores da acção administrativa. As formas organizativas do trabalho, por um lado, carentes de suficientes qualificações, tanto ao nível de quadros superiores como ao nível administrativo, e com reduzida produtividade em termos de horas/produto e em termos de tecnologias de apoio à gestão, e, por outro, dominadas pelas formas centralizadas das decisões, com circuitos hierárquicos e segmentados de responsabilidades, limitam o seguimento dos processos, a leitura atenta e conscienciosa dos dossiês, a observância dos prazos e normas: incidem, em suma, negativamente na responsabilização individual pelo desempenho do serviço público. A ausência de sanção, pela não observância das normas de funcionamento e da fiscalização regular das decisões estabelecidas, é igualmente um dos obstáculos ao princípio de responsabilidade e credibilidade do sistema.

Por outro lado, e relativamente à esfera política, nomeadamente ao nível dos altos cargos políticos e institucionais, a prática exagerada do *particularismo institucional* (Ferrera, Hemerijk e Rhodes, 2000), ou seja, as práticas que encorajam o corporativismo e as relações clientelares, onde não é raro observar a mistura de agentes privados e públicos nas instituições públicas, limita a eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas. Neste contexto, as acções administrativas e políticas, consistentes no normal prosseguimento dos dossiês, no andamento dos inquéritos e avaliações, tornam-se, com excepção de algumas exemplares acções fiscalizadoras com forte impacto mediático, casuísticas e instrumentais. Observe-se, contudo, que o *particularismo institucional*, sendo uma realidade política inerente aos regimes democráticos, onde a pluralidade de interesses, as necessidades de alianças políticas que apoiam a estabilidade dos governos, fazem parte das estratégias dos executivos, não pode limitar os objectivos e a legitimidade democrática nem, o que é por demais evidente, apresentar-se como uma das características mais salientes no lugar de um modelo de ética política e de isenção pública.

A responsabilidade da administração face à sociedade de risco

O acumular de situações de risco e de incertezas em consequência do desenvolvimento da sociedade e, sobretudo, da complexidade e das formas desse desenvolvimento, coloca a questão do alcance e dos limites da responsabilidade pública,

relativamente à sociedade democrática, numa outra perspectiva, complementar, certamente, mas específica.

Como uma primeira observação de apresentação do problema, vale a pena lembrar a dimensão das incertezas e das situações de risco da vida em comum que se manifestam actualmente, quer na rua, nas estradas e pontes, nos locais de trabalho, nos hospitais e escolas, quer nos espaços lúdicos nocturnos, nos parques de divertimentos, etc. As incertezas e as situações de risco manifestam-se, igualmente, no âmbito do controlo social, ambiental e técnico, adequado à preservação das condições ambientais, na manipulação genética dos alimentos, no âmbito das novas tecnologias e nos problemas da protecção da privacidade.

Os problemas com as situações imprevistas, com as incertezas e inseguranças dos cidadãos não são, porém, novos na nossa sociedade. A sua visibilidade é hoje maior devido, sobretudo, à acumulação de situações de ruptura técnica e social, ao aumento de expectativas dos cidadãos e, ainda, à manifesta omissão política em implementar programas de manutenção dos equipamentos colectivos e de fiscalização das situações irregulares.

Num segundo ponto de apresentação do problema, consideramos que o aumento das situações de risco e de incerteza verificado é um dos factores, entre outros, que estimulam a tendência para a *jurisdização* das relações sociais. A tendência actual de resolução dos problemas pela via jurídica, por um lado, encoraja o sentimento e a ideologia da *vitimização*, com o consequente processo de indemnização e, simultaneamente, a exigência de novas regras de regulação e, por outro, esta tendência para a *criminalização* ou responsabilização política e administrativa pode ser interpretada como uma *nova sensibilidade política*, que traduz uma percepção da indiferença dos poderosos (da esfera política e administrativa) pelo sofrimento do cidadão comum. Esta sensibilidade apresenta-se como uma procura de responsabilização individual, pagadora face a um quotidiano vivido como injusto e incerto: é uma *reivindicação política* (Beaud, 2000), entendida como uma exigência dos cidadãos, face ao estado e à elite política e administrativa, de responsabilidade política pelos seus actos.

Pretende-se, assim, nesta última parte do texto, reflectir sobre as diferentes fases da evolução sociológica da responsabilidade, nas quais e num contexto de direitos do cidadão, as incertezas e o risco foram sendo estruturados. Digamos, em termos de questões problemáticas, que a noção da responsabilidade e da culpa percorre fases distintas.

A questão da responsabilidade, relativamente às incertezas dos indivíduos e aos riscos que surgem na vida em sociedade, tem vindo a sofrer significativas transformações ao longo do processo de individualização das sociedades. Por um lado, o processo social de individualização tem conduzido a um distanciamento dos indivíduos relativamente às comunidades tradicionais de pertença e a uma dependência institucional, laboral e urbana, que dificilmente podem, de maneira eficaz, funcionar como factores de integração. É nessa nova relação de dependência que se situa a expansão das incertezas com as quais o indivíduo se confronta. Por outro lado, a noção de risco é evolutiva e inseparável da ideia de probabilidade — cálculo das consequências possíveis. A ideia de risco supõe que as acções não estão

garantidas à partida. Além do mais, a sociedade de risco é uma sociedade orientada para o futuro: assim, desligar-se do passado e das comunidades e instituições de integração introduz incertezas quanto ao futuro da acção (Giddens, 2000).

A questão da responsabilidade e da cidadania coloca-se de maneira muito diferente nas três fases mais distintivas da evolução das sociedades modernas: no início da industrialização e no regime político liberal; na sociedade industrial e no estado de direito; e na sociedade moderna com o seu estado regulador. Nos pontos a seguir tentaremos discutir, de maneira assaz sintética, a evolução das formas de responsabilidade, segundo o contexto histórico e, naturalmente, de organização política da sociedade.

Sociedade liberal

Na primeira fase que nos interessa considerar, ou seja, nos inícios da *sociedade industrial e no contexto de um regime político relativamente liberal*, o paralelismo entre industrialização, incerteza, pobreza e desintegração social é equacionado em termos de esferas autónomas de acção: pensa-se numa distinção clara entre direito e moral. Estes deveres de assistência não indicam que os pobres tenham direito à assistência, mas indicam, ao contrário, que o que está em discussão é o que pode ser, ou não ser, direito: são os critérios de *jurisdicidade* que se discutem, por forma a estabelecer o limite entre o direito e o dever (Ewald, 1996). O direito é contratual, supõe a troca de equivalentes e, assim, a sociedade não pode ajudar o outro sem contrapartidas: o que é moral não pode ser uma obrigação.

As incertezas ou o infortúnio do indivíduo no seu relacionamento com a sociedade são, neste contexto, uma responsabilidade individual, uma responsabilidade de indivíduos mais ou menos previdentes com as eventuais situações aleatórias da sociedade e do trabalho. A moral da assistência e os deveres de socorro humanitário evidenciam a contradição entre a utopia liberal formulada pela economia de mercado do *laissez-faire* e as exigências da política (Bendix, 1974). O estado deve, por imperativo moral, promover o socorro mútuo e a assistência, mas sem que possa consagrá-los como obrigação jurídica. A pobreza é um comportamento e não pode ser equacionada como um direito.

Sociedade industrial

Numa segunda fase da evolução, em que a *sociedade industrial e o contexto do estado de direito* predominam, a sociedade redefine a sua filosofia da responsabilidade. O pensamento político e a prática social começam por admitir, face à regularidade da relação entre a industrialização e as incertezas e os riscos da existência, que a responsabilidade pelos actos da vida em comum, neste caso, pelo progresso económico e social, pode ser imputada à entidade que constitui o progresso, ou seja, a sociedade. Qual é a razão deste deslocamento da noção de responsabilidade?

Por um lado, a percepção de que existem razões económicas, sociais e

urbanas para as incertezas e infortúnios, nomeadamente a pobreza: a industrialização é um fenómeno sociológico que invade e altera os outros sectores da sociedade e modifica a relação dos indivíduos com o meio ambiente.

Por outro, pensa-se que as zonas de incertezas e de riscos que a sociedade industrial produz obedecem a uma variedade de causas com efeitos directos e indirectos e diferidos no tempo. Entre o estado e o indivíduo, num crescendo do processo de individualização, descobre-se, com base na regularidade dos acidentes de trabalho, que a sociedade opera uma distribuição dos infortúnios ou das desgraças segundo uma lógica própria do social, independentemente da boa ou má conduta de cada um (Beck, 1998): o crescimento económico é um produto social. Por último, o desenvolvimento dos direitos de cidadania altera a noção da responsabilidade, na medida em que a igualdade perante a lei e a sua concretização nos regimes democráticos encorajam o estabelecimento de direitos sociais que funcionam como mecanismos de compensação das assimetrias e das incertezas resultantes do mercado (Flora e Heidenheimer, 1990).

A figura jurídica do seguro de acidente de trabalho, nos finais do século XIX, torna-se o modelo típico da deslocação da percepção do direito e da discussão sobre os critérios de jurisdicidade. A relação salarial não é apenas uma troca de equivalentes. Do facto de o trabalhador estar sujeito à forma como é organizado o processo de trabalho, decorre que a questão da segurança no trabalho se torna uma responsabilidade do colectivo (Ewald, 1996). Estas medidas sociais e actos legislativos abrem a via para a noção de responsabilidade sem culpa. Doravante trata-se de equacionar a responsabilidade como uma gestão colectiva do risco, pressupondo, sociologicamente, que se pode gerir a incerteza social (Engel, 1995).

Sociedade moderna

Na questão das características da *sociedade moderna e do seu estado regulador*, interessa, antes do mais, assinalar que o problema que se apresenta com a sociedade industrial, em matéria de responsabilidade, é a contradição entre o conteúdo universal da sua modernidade e a estrutura selectiva das suas realizações. Considera-se que é neste âmbito que a responsabilidade pelas consequências das suas acções não é assumida positivamente face ao cidadão. No fundo, como refere Beck, trata-se de uma fractura na modernidade da sociedade industrial, de uma descontinuidade da sua trajectória: a expansão das zonas de incertezas e o descontrolo dos riscos — nomeadamente no ambiente e comercialização da natureza, nas transformações genéticas e no descontrolo das doenças e nos riscos da vida quotidiana e no trabalho — põem em causa a ideia de que a sociedade industrial é o ponto culminante da modernidade (Beck, 1998).

Na sociedade moderna, a interdependência dos sistemas e a diversidade de causas dos fenómenos sociais sustentam a indefinição das responsabilidades. A produção de riquezas é acompanhada da produção e distribuição de riscos: os efeitos do desenvolvimento e do modelo praticado — assimétricos, selectivos, descontínuos, desiguais e casuísticos — tendem a escapar ao controlo das instituições de

orientação e de protecção dos cidadãos (Beck, 2000): a lógica da produção domina a lógica do risco.

No contexto da evolução complexa das sociedades a questão da responsabilidade desloca-se, relativamente à sociedade industrial, para assumir características mais abrangentes. Por um lado, a cidadania torna-se um princípio de organização da sociedade: mais do que um direito social ou um conjunto de direitos é um instrumento ou uma matriz de organização e de regulação das sociedades através da qual se equacionam as formas de integração. A função integradora desta categoria é tanto mais reforçada quanto mais a comunidade de trabalho, perante as mudanças ocorridas, vai perdendo a sua capacidade integradora. Por outro lado, na sociedade moderna, perante a expansão dos riscos e das incertezas sociais, a capacidade de gerir a conflitualidade de responsabilidade distributiva — como prevenir, limitar e distribuir os riscos e incertezas que acompanham a produção de bens e o controlo da natureza — exige maior competência e responsabilização do estado e da administração pública na sua função de socializar as incertezas e os riscos.

Em suma, numa sociedade onde as formas de mediação entre os indivíduos e o estado têm vindo a perder importância, exige-se, da esfera do político, uma clara e directa responsabilização pelos efeitos do desenvolvimento e pela integração social.

Sendo hoje a cidadania uma matriz de organização e de recomposição do tecido social das sociedades modernas e uma categoria social, na base da qual a sociedade assume colectivamente as incertezas e os riscos decorrentes da vida em comum, torna-se claro que a cidadania, como junção da subjectividade e da objectividade políticas, funciona, segundo Luhmann (1993), como base potencial de conflitos que já não podem ser tratados segundo as tradicionais disputas políticas e as ineficientes responsabilidades funcionais instituídas.

Em síntese, o *sentimento de responsabilidade*, como dizia Max Weber (1959), é uma das qualidades mais significativas de um político, faz parte constitutiva da ética política. Esta qualidade, que raramente se evidencia, não é apenas importante porque caracteriza o sentido do serviço público, mas porque, neste contexto e juridicamente falando, a responsabilidade é sobretudo indirecta. A responsabilidade política é total, mas é uma responsabilidade da função e não se afigura legítimo pensar que seja penal, dada a relação indirecta com o que está em causa (Engel, 1995). Em termos de responsabilidade pública é directa, mas em termos jurídicos é diferida nos escalões hierárquicos da administração. Daí, portanto, a importância de um funcionamento da administração pública, em termos de direito administrativo, que estimule, encoraje e cumpra o controlo e a fiscalização dos actos e das decisões com efeitos consequentes na vida da sociedade.

O sentido da responsabilidade do político é, no entanto, algo mais do que controlo e fiscalização: é um modelo de acção e de comportamento. Muito dificilmente a administração e o cidadão comum terão um comportamento de observância das normas e de empenhamento responsável num ambiente de desresponsabilização política e administrativa face ao cidadão e à sociedade em geral.

Nota

1 Este texto tem por base uma comunicação apresentada no colóquio *Administração e Cidadania: Modernização dos Serviços Público*s, organizado pelo mestrado em *Administração e Políticas Públicas*, do ISCTE, em 23 e 24 de Maio de 2002.

Referências bibliográficas

Albertini, Pierre (2000), "La responsabilité des élus locaux", *Pouvoir: Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, 92.

Araújo, Filipe F. Esteves de (2000), "Contraction out and the challenges for accountability", *Revista Portuguesa de Administração Pública*, 1 (2).

Aucoin, Peter, e Ralph Heintzman (2000), "The dialectics of accountability for performance in public management reform", *International Review of Administrative Science*, 66 (1).

Beaud, Olivier (2000), "La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes des responsabilité des gouvernants", *Pouvoirs: Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, 92.

Beaud, Olivier, e Jean-Michel Blanquer (1999), *La Responsabilité des Gouvernants*, Paris, Descartes & Cie.

Beck, Ulrich (1998), *La Sociedade del Riesgo*, Barcelona, Paidos (edição original em alemão de 1986).

Beck, Ulrich (2000), "A reinvenção da política", em Ulrich Beck, Anthony Giddens e Lash Scott, *Modernização Reflexiva*, Oeiras, Celta Editora (edição original em inglês de 1994).

Bendix, Reinhard (1974), *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores (edição original em inglês de 1964).

Brito, Wladimir (2002), "Contributo para uma teoria da responsabilidade pública do estado por actos de função pública soberana", *Revista do Ministério Público*, 89, ano 23.

Coicaud, Jean-Marc (1999), "Légitimité et responsabilité des gouvernants: réflexions sur l'évolution de la culture démocratique", em Olivier Beaud e Jean-Michel Blanquer (orgs.), *La Responsabilité des Gouvernants*, Paris, Descartes & Cie.

Engel, Laurence (1995), *La Responsabilité en Crise*, Paris, Hachette.

Ewald, François (1996), *Histoire de l'État Providence*, Paris, Grasset.

Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijk, e Martin Rhodes (2000), *The Future of Social Europe*, Oeiras, Celta Editora.

Flora, Peter, e Arnold Heidenheimer (orgs.) (1984, 1990), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick / Londres, Transaction Publishers.

Giddens, Anthony (2000), *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa, Editorial Presença (edição original em inglês de 1999).

Luhmann, Niklas, (1969, 1980), *Legitimação pelo Procedimento*, Brasília, Editorial Universitária de Brasília.
Luhmann, Niklas (1989), "La moral social y su reflexión etica", em K. O. Appel e Niklas Luhmann, *Razón, Etica y Politica*, Barcelona, Antropos.
Luhmann, Niklas (1993), *Risk: A Sociological Theory*, Berlim / Nova Iorque, Walter de Gruyter.
Moreau, Jacques (1986), *La Responsabilité Administrative*, Paris, Presses Universitaires de France.
Mozzicafreddo, Juan (2000), "Cidadania e reforma do estado e da administração pública em Portugal", comunicação apresentada no colóquio *A Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, ISCTE.
Peters, B. Guy (1995), *La Política de la Burocracia*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
Pitschas, Rainer (2001), "As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
Romzek, Barbara (2000), "Dynamics of public sector accountability in an era of reform", *International Review of Administrative Science*, 66 (1).
Sousa, Luís de Macedo Pinto (2001), "Corrupção, ética de governo e eleitores", *Actas do I.º Encontro Nacional de Ciência Política: A Reforma do Estado em Portugal: Problemas e Perspectivas*, Lisboa, Bizâncio.
Walker, Peter (2002), "Understanding accountability: theoretical models and their implications for social service organizatiosns", *Social Policy and Administration*, 36 (1).
Weber, Max (1959), *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon.
Wolf, Adam (2000), "Symposium on accountability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics", *International Review of Administrative Science*, 66 (1).

Juan Mozzicafreddo. Docente do ISCTE e investigador do CIES.
E-mail: jpmf@iscte.pt