

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*
Wagner Carvalho

Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana
Adriana de Sá Mesquita e
Silvia Pereira Ferreira

Reforma administrativa: o caso do Reino Unido
Marcelo Hernandez Macedo e
Andrea Moraes Alves

A modernização do Estado e a gerência pública
Carolina Tohá e Ricardo Solari

Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio
Cecília Vescovi de Aragão

Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade
Maria das Graças Rua

Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento
David Arellano Gault

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
Edson de Oliveira Nunes
Evelyn Levy
Marcus Faro
Maria Rita G. Loureiro Durand
Tânia Fischer
Vera Lúcia Petrucci

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Danielly Silva Ramos; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Carlos Vaz; José Geraldo Piquet Carneiro; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maria Rita G. Loureiro Durand; Maristela André; Paulo Eduardo Garrido Modesto; Sílvia Velho; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina de Araújo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis
Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefones: (061) 245 6189 e (061) 245 7878, ramal 210 — Fax: (061) 245 2894

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 30,00 (três números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública - v.1, n.1
(1937) - Ano 48, n.3 (Set-Dez/1997). Brasília: ENAP, 1937.

quadrimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

| | |
|--|-----|
| A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e <i>accountability</i> | 5 |
| <i>Wagner Carvalho</i> | |
| Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana | 37 |
| <i>Adriana de Sá Mesquita e Silvia Pereira Ferreira</i> | |
| Reforma administrativa: o caso do Reino Unido | 63 |
| <i>Marcelo Ernandez Macedo e Andrea Moraes Alves</i> | |
| A modernização do Estado e a gerência pública | 85 |
| <i>Carolina Tohá e Ricardo Solari</i> | |
| Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio | 105 |
| <i>Cecília Vescovi de Aragão</i> | |
| Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade | 135 |
| <i>Maria das Graças Rua</i> | |
| Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento | 155 |
| <i>David Arellano Gault</i> | |

A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*¹

Wagner Carvalho

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Introdução

A década de 80 assistiu a um movimento geral de reformas de Estado e reformas administrativas em diversos países, que pode, resumidamente, ser expresso em termos de dois objetivos básicos: redução do déficit público e diminuição do crescimento do setor estatal. Os governos destes países realizaram uma tentativa de mudança, tanto da dimensão institucional quanto da ideológica, visando a uma reorganização do setor público: mudança institucional no sentido de que seria necessário alterar tanto a estrutura como o funcionamento do setor público, possibilitando um acréscimo de sua autonomia, maior eficiência na consecução dos resultados, e ao mesmo tempo e em contrapartida, um maior controle daquele setor por parte da sociedade. Na dimensão ideológica, por representar uma mudança no paradigma que tem orientado a burocracia estatal: a chamada “burocracia weberiana” deveria dar lugar a uma “burocracia gerencialista”, com a conseqüente introdução de práticas típicas de mercado na administração pública.

Esse movimento parece ter-se universalizado: tanto os governos de países que dispõem de setores públicos considerados grandes — como a Suécia — mas também governos de países com pequenos setores estatais — como a Inglaterra — têm conduzido reformas de Estado de natureza e objetivos similares.

Essa tendência reformista do Estado cursa, em paralelo, e mesmo decorre das grandes transformações que tiveram origem a partir do fim da Guerra Fria, sendo potencializada pelo desmoronamento do comunismo e da crise do Estado de Bem-Estar. A superação da polarização Norte-Sul gerou um padrão bem mais monocórdico, facilitando a implantação

Mestrando em administração pública da EBAP/FGV/RJ, analista do Banco Central do Brasil

de padrões universais de consumo e orientados segundo as forças de mercado. Os Estados, segundo os teóricos reformistas, acham-se despreparados para as novas pressões desse ambiente globalizado e por isto precisam ser repensados.²

O diagnóstico e a justificativa que nortearam — e ainda norteiam — esse movimento de reformas também são comuns: o setor público caracteriza-se por ser “inchado”, ineficiente, abrangendo áreas da economia às quais poderiam ser assumidas pela iniciativa privada e, principalmente, pelo setor estatal considerado como o maior responsável pelo déficit público. Em outro nível, presume-se que o setor privado é, geralmente, mais eficiente que o público na produção de bens e serviços. Daí, uma atividade somente deve ser realizada pelo Estado, quando houver uma razão bastante persuasiva que justifique tal finalidade.³

Mudanças dessa natureza envolvem um enorme esforço, o qual não se resume somente em uma vontade política dos novos governantes, mas pressupõe uma correlação de forças políticas majoritárias, que forneça a sustentação necessária para a aprovação de profundas alterações na ordem constitucional-legal. Caracteristicamente, esses processos são normalmente lentos e dependentes de acordos e alianças políticas; o que indica, para sua viabilização, uma continuidade das práticas políticas postas em ação. O processo político, assim, precisa ser dimensionado para mais de um período legislativo, o que significa que a fração política dominante deve ter, como um dos principais objetivos, a necessidade de se manter uma continuidade no poder, ou seja, de antemão, está prevista a necessidade de reeleição.

Esta foi a concepção básica das reformas na Inglaterra, e assim também ocorreu na Nova Zelândia. Outros países tentaram a mesma solução, tais como Austrália, Dinamarca, Suécia. Desta forma, uma variável que parece importante para a concretização das reformas é a que representa a manutenção da correlação das forças políticas reformistas — bloco político dominante bastante sólido que consegue reeleger-se por vários mandatos consecutivos e dar continuidade ao processo. Países que conseguiram implementar reformas consideradas radicais — Inglaterra e Nova Zelândia — apresentaram essa característica.⁴ Até que ponto essa variável pode ser considerada como determinante para o aspecto da “radicalidade reformista” é um aspecto que precisa ser melhor avaliado.

Na Nova Zelândia, as reformas ocorreram a partir de 1984, com a chegada ao poder do Partido Trabalhista, sendo consolidadas com a reeleição em 1987. Esse processo teve continuidade e mesmo foi intensificado a partir de 1990, com a vitória eleitoral do Partido Nacional. Antes mesmo, e ao longo dos anos 70 e 80, organizações intergovernamentais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário

Internacional (FMI) indicaram a necessidade de privatização das empresas estatais e de uma mudança drástica no setor público. Essa receita reformista requeria forte redução dos custos financeiros, diminuição do número de empregados do setor estatal e chamava atenção para a questão da irresponsabilidade que imperava no setor público. Essas duas organizações, fortemente influenciadas pela abordagem teórica da *Public Choice*, também propiciaram treinamento para os burocratas do setor econômico e fiscal do Estado, o que explica a origem das propostas desses burocratas para a reforma administrativa, como se verá mais adiante.

Em sua primeira parte, o artigo discute a situação da Nova Zelândia no período pré-reforma, delimitando um ponto de partida que permite posteriormente, a comparação do panorama anterior com o cenário atual, ou seja, avaliar os resultados da reforma.

Em seguida, estudam-se as formas incrementadas no nível da burocracia dirigente, e, especialmente, os contratos de gestão entre os executivos-chefe e os ministros e a assunção de responsabilidades pela consecução dos resultados contratados.

Posteriormente, procurar-se-á mostrar como ocorrem, hoje, na Nova Zelândia, as contratações no serviço público, e de uma forma geral, estudar a questão da política de recursos humanos e seus subsistemas: seleção, qualificação, avaliação de performance e indicadores de desempenho.

Por último, traça-se um perfil da Nova Zelândia pós-reforma, e, de forma resumida, discute-se o ferramental teórico que deu suporte às reformas naquele país. Dentro deste escopo, e baseado na literatura disponível, procuraremos responder algumas questões, tais como: quais as vantagens e desvantagens da política de avaliação periódica dos contratos de gestão entre executivos e ministros? Com a implementação desses mecanismos, os ministros tornaram-se, efetivamente, mais capacitados para exercer controle sobre os departamentos e agências? E os altos executivos, responsáveis pelos departamentos, tornaram-se mais responsáveis perante os ministros?

2. O modelo administrativo anterior a 1984

O modelo administrativo neozelandês obteve êxito, no século XIX, no desmonte do aparato burocrático colonial e na subsequente substituição deste aparato por um novo modelo de administração de caráter estatizante. Essa nova administração, baseada no modelo weberiano, possibilitou a eliminação dos abusos e vícios coloniais, permitindo uma escalada na ascensão social, melhorou a qualificação dos funcionários através de políticas de qualificação e garantiu condições de trabalho suficientemente estáveis.⁵

O êxito inicial do novo modelo acabou por constituir uma cultura hostil às mudanças que, com o passar do tempo, e em decorrência da aceleração do ritmo das transformações econômicas, sociais e políticas, — mas precisamente com a crise dos anos 70 — passou a ameaçar a estabilidade e sobrevivência do próprio sistema. Fez-se necessário, mais uma vez, empreender esforços para renovar aquele modelo administrativo, tarefa agora dificultada por atitudes e procedimentos já ossificados pela tradição.

Até os anos 70, a economia neozelandesa logrou um respeitável crescimento e estabilidade econômica, graças a uma balança de pagamentos amplamente favorável, fruto da exportação de matérias-primas e da possibilidade de captação de crédito para a cobertura dos gastos governamentais. Com a degradação da economia mundial estas condições desapareceram, a balança comercial apresentou seus primeiros déficits, a inflação sofreu sensível elevação, assim como a taxa de desemprego. O setor público, pouco adaptado às situações adversas, passou a apresentar seguidos déficits orçamentários, escala crescente de endividamento, fatores estes evidenciados na desvalorização da moeda.

Três revisões sucessivas no sentido de compatibilizar os pagamentos e receitas do setor público foram realizadas na década de 60 e 70, não resultando, entretanto, em mudanças significativas.

Especialmente a partir dos anos 80, organizações de caráter intergovernamental, tais como o FMI e a OCDE reforçaram a necessidade de uma revisão do setor público. As principais dificuldades apontadas por essas organizações em relação ao setor público eram:

- crescimento dos custos financeiros;
- gerência financeira irresponsável;
- aumento do empreguismo.

A área de recursos humanos também era problemática. Antes dos anos 80, a Nova Zelândia não dispunha de um sistema formal de acompanhamento da performance dos altos escalões das burocracias estatais. Os executivos chefes eram escolhidos a partir de uma lista de servidores públicos mais experientes. Esta escolha poderia ser objeto de veto pelos ministros, mas, tradicionalmente, esta prerrogativa raramente era utilizada. Os executivos selecionados, geralmente com média de idade em torno de 45-50 anos, permaneciam nestes departamentos até a idade de 60 anos, constituindo o chamado “quadro permanente”.⁶

Apesar das tentativas de reorganização mencionadas, o setor público continuou a se expandir. O gasto público total, na Nova Zelândia, apesar de ter apresentado, neste período, taxa de elasticidade superior a 1 (um) em relação ao PIB, ficou, em contrapartida, abaixo da média dos países da OCDE.⁷ (Tabela 1)

Tabela 1: Indicadores econômicos governamentais anteriores às reformas

| | Déficit em conta corrente — % do PIB | Déficit fiscal — % PIB | Gasto governamental total — % PIB | Emprego no Setor Público — % da força de trabalho |
|----------------------|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|---|
| Austrália | 3,9 | 4,2 | 38,6 | 17,4 |
| Dinamarca | 4,0 | 9,2 | 61,2 | 30,2 |
| Nova Zelândia | 6,0 | 8,9 | 35,3 | 24,9 |
| Suécia | 3,3 | 7,1 | 66,3 | 32,9 |
| Média OCDE | 0,3 | 4,2 | 45,8 | 18,0 |

1 - 1982 para Dinamarca, Suécia; 1983 para Austrália; 1984 para Nova Zelândia.

2 - Emprego no Setor Público: 1984 para todos os quatro países.

(Retirado e adaptado de: SCHWARTZ, 1994, *op.cit.*, p. 53)

Antes das reformas atuais, existiam três tipos de empresas públicas — SOE's:⁸

a) *departamento do governo*: assessoria, regulamentação e funções comerciais, tais como Serviço Postal, Serviço Florestal, Ministérios do Trabalho, Desenvolvimento e Energia.

b) *companhias governamentais* com responsabilidade limitada, regidas pelo *Companies Act*, de 1955, tendo, usualmente, o Ministro das Finanças como único acionista. Exemplos dessas companhias: *Air New Zealand*, *Bank of New Zealand*, *Petrocorp* e a *Shipping Corporation*.

c) *corporações públicas* estabelecidas sob o *Acts of Parliament*, tais como *Housing Corporation*, a *Railways Corporation* e o *Rural Bank*.

As SOE's estavam envolvidas em uma grande diversidade de atividades, como seguros, atividades bancárias, construção civil, habitação, atividades florestais, turismo, comércio, radiodifusão, telecomunicação, transporte, produção de energia e sua distribuição, manufaturas, produção primária, pesquisa e desenvolvimento, assessoria e serviços. Em alguns casos, tais como distribuição de energia e serviços de telecomunicação, grandes empresas públicas desfrutavam de monopólio; em outros casos, como atividades bancárias e seguros, elas competiam diretamente com o setor privado. Obviamente, com o Estado envolvido em tão extensa lista de atividades, ele se tornara responsável por um impacto importante em toda performance da economia. Este nível de intervenção foi o responsável, segundo Boston, por uma taxa de crescimento econômico abaixo dos padrões internacionais: em termos de renda *per capita*, o país, que detinha o terceiro lugar na classificação internacional até o início dos anos 50, caiu para vigésimo quinto lugar na metade dos anos 80.

3. Os objetivos e os princípios da reforma

No final de 1985 o governo anunciou as principais linhas que norteariam a reorganização administrativa do setor público. Em setembro de 1986 foi introduzida a legislação *State-Owned Enterprises Bill*, dando início à execução efetiva da reforma. O Treasure estimou que, para o período 1986/1987 as medidas iriam reduzir o gasto do governo em torno de 900 milhões de dólares neozelandeses; para 87/88, em 1.200 milhões de dólares e 1.400 milhões de dólares para o período de 88/89.⁹

De acordo com Richardson, os objetivos da reforma buscaram melhorar a performance e garantir controle social, transparência e responsabilização sobre os atos dos agentes estatais — *accountability*, conforme abaixo especificado:

- melhorar a relação custo-efetividade da produção de bens e serviços pelo setor estatal;
- melhorar a qualidade desses bens e serviços;
- tornar o setor público provedor de bens e serviços mais responsável perante as necessidades dos consumidores;
- dar aos representantes eleitos maior controle sobre os recursos que foram utilizados.

Richardson¹⁰ cita os seguintes princípios que norteariam das reformas: controle estratégico, clareza na definição dos objetivos, descentralização, *accountability*, competição e presunção sobre maior eficiência do setor privado.

Boston¹¹ enumera oito princípios, que, por sua abrangência, englobam e explicam melhor a dinâmica das reformas. São eles:

- 1) Separação das funções comerciais das não-comerciais.

A justificativa baseia-se no conflito, na definição e execução dos objetivos. Quando uma agência possui objetivos conflitantes, geralmente, nenhum desses objetivos é bem realizado. A forma de resolver tal problema foi separar as atividades comerciais das não-comerciais. O principal resultado tem sido remover as funções comerciais dos departamentos do governo, e colocá-las em corporações públicas independentes. De acordo com Richardson¹², a separação das atividades comerciais das não-comerciais alcança outro objetivo: deixa claro, de um lado, o núcleo do setor estatal e de outro, o setor empresarial do governo. Estes dois setores necessitam de diferentes estruturas organizacionais e regimes de *accountability*.

- 2) Separação entre as funções administrativa e de assessoria.

Este princípio relaciona-se à proibição de que as agências responsáveis pela administração e implementação das políticas forneçam consultoria aos ministros em matéria de políticas públicas. Noutra aspecto argumenta-se que os ministros devem dispor sempre de uma fonte alternativa de consultoria; ou seja, para cada visão de um problema, uma

consultoria diversa. Por exemplo, na área de proteção ambiental, uma mesma agência não deverá fornecer consultoria nas áreas de conservação e desenvolvimento, ou em eficiência e equidade.

3) Princípio do “quem usa paga” (*user-pays*).

Este princípio afirma a necessidade de se cobrar o preço real pelos serviços e bens produzidos pelos departamentos e agências do Estado, no que se refere à comercialização intragoverno. Ele visa eliminar uma prática arraigada no serviço público, de se fazer um preço especial, sempre mais baixo, ou mesmo não se cobrar, quando o cliente era um órgão do próprio Estado. Os objetivos deste princípio são:

a) tornar claro para o administrador público que nada mais é de graça, e encorajar uma mudança de comportamento;

b) sendo o preço o mesmo, tanto o setor público quanto o privado, ambos são forçados a avaliar o quanto o serviço é realmente importante, o que proporciona economia;

c) aumentar a renda auferida com a prestação do serviço;

d) evitar desperdício, já que somente irá comprar aquele que realmente necessitar do serviço ou do produto.

4) Transparência na concessão de subsídios.

Desde a entrada em vigor do *State-Owned Enterprises Act*, de 1986, o principal objetivo das nove corporações públicas foi operar com a filosofia de sucesso gerencial, visando à obtenção de lucros. Ou seja, deverão ser “lucrativas e eficientes como as empresas que não são de propriedade da Coroa”, e ao mesmo tempo, serem “boas empregadoras”, exibindo “um senso de responsabilidade social”.¹³

No caso de o governo necessitar de bens e serviços de uma empresa governamental (SOE), de natureza não-lucrativa, tal como a extensão de energia elétrica, ou de estradas de rodagem para áreas não economicamente rentáveis, ele deverá fazer um contrato formal com a empresa prestadora dos serviços.

O que se deseja é que serviços que necessitam ser subsidiados, sejam claramente definidos e publicamente abertos, ou seja, deve haver transparência no processo.¹⁴

5) Neutralidade competitiva.

Este princípio relaciona-se ao anterior. O seu objetivo é garantir uma competição justa entre as empresas do Estado e as empresas privadas. Ele garante que as empresas públicas deverão ser livres de entraves e controles burocráticos que as possam prejudicar na livre competição de mercado, e, ao mesmo tempo, garante uma igualdade de competição, não permitindo a elas privilégios especiais, tais como a manutenção de direitos de monopólio, garantia de clientela ou financiamento subsidiado.

Exige, também, que as novas SOE's adquiram seus bens e ativos do governo, após uma apropriada avaliação mercadológica. Isto tem provocado bastante controvérsia, porque diferentemente da avaliação de uma

propriedade, que é relativamente fácil de ser feita, a avaliação de recursos naturais, tais como um reserva hídrica ou de carvão, uma reserva florestal, é bem mais complexa, e, sendo mal conduzida, pode impactar negativamente a performance e a estrutura de preços da empresa.¹⁵

6) Descentralização e aumento do poder discricionário do administrador.

A descentralização do processo decisório tem sido um elemento básico para conferir maior eficiência, adaptabilidade e responsabilidade à burocracia, na reforma neozelandeza.

Os administradores públicos detêm agora grande responsabilidade pelas decisões a respeito de compras, estabelecimento de preços, investimentos, delegação de autoridade para níveis de competência, etc.¹⁶

7) Melhoramento da *accountability*.

Ao lado do movimento pelo aumento da autonomia gerencial achase a questão da eficiência, eficácia e transparência dos controles financeiros das agências públicas — *accountability*, em relação ao Parlamento e ao Executivo.¹⁷

Na Nova Zelândia, a *accountability* é assegurada através de duplo acompanhamento: ministerial e parlamentar, visando verificar até que ponto a agência ou departamento cumpriu seus objetivos. As formas que facilitam esse processo podem ser resumidas da seguinte forma:

a) as agências governamentais devem estabelecer objetivos claros e específicos, indicadores de performance em conjunto com o ministro ao qual seja subordinada;

b) o relatório da agência deve estabelecer a relação entre o que foi realizado e o que foi estabelecido anteriormente;

c) regime de incentivos e sanções para os administradores;

d) reforma do Parlamento, concedendo-lhe maiores poderes para manter investigações e dotando-o de recursos para melhorar seu quadro de *staff*.¹⁸

8) Assistência durante o período de transição.

A reorganização administrativa do Estado não foi realizada sem traumas: alterou a vida de milhares de empregados públicos, com desemprego e aumento de preços ao consumidor. Compreendendo esta situação, e para minimizar os custos sociais decorrentes das mudanças, o governo introduziu várias medidas de caráter transitório. As mais importantes compuseram o *Permanent Staff Deployment Package*, negociado com representações de classe do setor público no final de 1986. Aos empregados considerados como excessivos na formação das novas SOE's, foram oferecidos quatro opções: aposentadoria precoce, retreinamento, recolocação em outro setor do governo, demissão voluntária, sendo que esta última forma foi oferecida pela primeira vez na história do serviço público da Nova Zelândia.¹⁹

O maior impacto da estratégia de corporatização foi sentida pelas comunidades cuja economia se baseava na extração de carvão, no setor de minas de carvão e pelos trabalhadores do setor florestal, gerando um clima de revolta, nestas regiões.²⁰ Mesmo assim, apesar de todo sofrimento que decorreu das reformas, a opinião pública, pesquisada no início de 1987, dava suporte às medidas saneadoras. Isto foi confirmado pela reeleição, em agosto de 1987, do governo trabalhista, o qual conseguiu ampla maioria.

4. O processo e as etapas da reforma administrativa

Na Nova Zelândia as empresas governamentais (*State-Owned Enterprises* — SOE) têm sido, há muito tempo, ineficientes na utilização dos recursos públicos e na ausência de *accountability*. Até recentemente, as reformas tinham sido realizadas de forma esporádica e limitadas no seu escopo. Entretanto, com a eleição do gabinete trabalhista, em julho de 1984, esta situação foi bastante alterada. O governo trabalhista transformou a administração da economia e implementou uma vasta reforma em vários campos da política pública, como política monetária e cambial, política salarial e de relações industriais, política de impostos, política comercial e política externa.

Estas mudanças na estrutura, organização e administração do Estado têm sido particularmente dramáticas e, sem dúvida, são as mais significativas reformas desde a ocorrida em 1912.²¹

4.1. As reformas do governo trabalhista: 1984 a 1990

O processo de reforma teve início no primeiro dia do governo Lange, com a introdução da política de flutuação da moeda neozelandesa, o dólar da Nova Zelândia. Essa medida acelerou o processo geral de desregulamentação econômica, o que incluiu também a remoção dos controles e desburocratização das importações. No entanto, a principal meta do governo neste primeiro período foi a reforma administrativa do setor público.²²

Três grandes iniciativas, neste sentido, foram anunciadas pelo governo durante o primeiro gabinete trabalhista, no período 1984-1987:

a) comercialização de muitas funções realizadas pelas organizações estatais;

b) separação, onde possível, das atividades comerciais dos departamentos, das não-comerciais, e a transferência das atividades comerciais para “corporações públicas”. Em abril de 1987, nove novas SOE’s, cobrindo uma larga escala de atividades comerciais — bancos, telecomunicações, serviços postais, etc., foram estabelecidas como companhias de estatuto de responsabilidade limitada, incorporadas sob o *Companies Act*, de 1955. A Tabela 2 detalha estas mudanças.

**Tabela 2: A reforma do setor estatal na Nova Zelândia
(em vigor a partir de abril de 1987).**

| Agências Eliminadas | Novas Agências | | | Funções transferidas para outras agências |
|--------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--|
| | Empresas de propriedade do Estado * | Departamentos do Governo | Outras | |
| NZ Forest Service | Forest Corp. | Ministry of Forestry | | Historic Places Trust Dept. of Internal Affairs |
| | | Dept. of Conservation | | |
| Dept. of Lands and Survey | Land Corp. | Dept. of Survey & Land Information | | Wildlife Div. Dept. of Internal Affairs |
| | | | | |
| Commission for the Environment | | Ministry of the Environment | | |
| | | | Parliamentary Commission | |
| NZ Post Office | NZ Post | | | Civil Aviation Ministry of Transport |
| | Post Office Bank | | | |
| | Post Office Telecom | | | Electricity Div. Ministry of Energy |
| | Airways Corp. | | | |
| | Electricity Corp. | | | Mines Div. Ministry of Energy |
| | Coal Corp. | | | |
| | Government Property Services | | | States Services Commission Government Office Accommodation Board |

Fonte: Robert Gregory, *The Reorganization of the Public Sector*. In Boston, *op. cit.*, 1987, p.425

* State Owned Enterprise (SOE)

Cada uma dessas companhias tem o conjunto de diretores nomeados pelo governo. Dois acionistas — *shareholders* — o ministro das finanças e um outro ministro designado tornam-se responsáveis perante o Parlamento pelo acompanhamento de toda a performance das empresas. Em adição, cinco corporações foram alteradas, a partir da legislação existente desde 1986 — o *State-Owned Enterprise Act*, que possibilitou uma maior uniformidade, tanto da estrutura institucional como da política de controle. Foram afetados diretamente cerca de 60 mil servidores públicos — aproximadamente 25% da força de trabalho do governo central — e realizada a transferência de bens públicos do Estado para novas corporações.²³

c) o governo anunciou um plano para introduzir importantes mudanças no sistema de fixação de salário no setor público. A nova política procura caminhar de um sistema de pagamento centralizado para um sistema comparável ao do setor privado, de caráter descentralizado, com um sistema baseado na barganha ou negociação.

Além destas, outras medidas importantes foram introduzidas:

a) os administradores seniores ganharam bastante autonomia para utilização dos recursos;

b) os monopólios de algumas SOE's foram eliminados ou reduzidos;

c) novos pacotes de empregos para economistas e analistas financeiros foram introduzidos; algumas funções desempenhadas pelos departamentos governamentais passaram a ser desempenhadas pelo setor privado, a partir de contratações.

Durante este período, importantes iniciativas foram planejadas:

— reorganização dos governos locais, com a transferência de atividades comerciais sendo contratadas pela iniciativa privada.

— remodelação total da estrutura da administração do governo central, visando à formação de um núcleo do serviço público. O planejamento previa, por exemplo, de dez a doze ministérios, agrupados através de afinidades funcionais, tais como administração econômica, desenvolvimento social, ambiente, comércio, recursos nacionais e administração do setor público. Estes teriam a finalidade de produção e organização das informações, fornecer consultoria ao ministro, propor legislação e regulamentações, preparar propostas orçamentárias.

— estabelecimento de novas agências para implementar a política do governo. Cada agência seria operada de forma separada, com diretoria independente, mas todas sujeitas à orientação do governo. Este arranjo, permitiria aos ministros, livres da administração do dia-a-dia, dedicarem maior tempo às questões políticas e ao conjunto de prioridades.

O ritmo das reformas foi consideravelmente diminuído após a reeleição do gabinete trabalhista, em 1987, dando origem ao epíteto *'pause for a*

cup of tea’ referindo-se ao Primeiro-Ministro Lange. O processo somente foi acelerado novamente após 1990, com a renovação do gabinete e substituição do governo trabalhista pelo governo do Partido Nacional.

4.1.1. A dinâmica e a lógica da reforma

O governo trabalhista, por ocasião das eleições de 1984, foi bastante evasivo no que tange às reformas: o *Policy Document*, documento do Partido Trabalhista de 1984, dedicou menos que uma página relacionada diretamente aos serviços prestados pelo Estado, e na sua maior parte, endossava os arranjos organizacionais existentes, baseados no sistema de pagamento fixo e centralizado. Isto reafirmou a confiança do Partido em um ativo papel do Estado no desenvolvimento social e econômico do país. Entretanto, ele também sugeria importantes mudanças a serem feitas, como, por exemplo, iniciar e implementar novas idéias para melhorar serviços, aumentar a eficiência e, onde fosse apropriado, elevar a produtividade, dar maior flexibilidade e independência administrativa para gerenciar o pessoal do Estado.

Posições pró-reformas também ficaram evidenciadas nos escritos e em entrevistas de políticos mais antigos do partido, os quais se manifestavam favoráveis a mudanças significativas na estrutura do serviço público e no sistema de *accountability* financeira. Outras manifestações no mesmo sentido foram feitas pelos partidos de oposição, por comentaristas políticos, por *experts* em direito constitucional, e pela comunidade acadêmica.²⁴

Outra área favorável às mudanças estava dentro do próprio governo: eram os técnicos e especialistas do *Treasure*, que lamentavam a pobreza da economia e recomendavam políticas de mudanças, fornecendo sugestões como:

- perseguir uma política macroeconômica;
- liberação comercial;
- desregulamentação do trabalho;
- significativa redução do papel do Estado;
- maior ênfase na assistência e ao bem-estar;
- reforma do setor público;
- venda das melhores empresas do governo (SOE).

A base filosófica que orientou esse movimento era essencialmente ligada ao liberalismo econômico — individualismo, preferência pelo setor privado, limitado papel do Estado, confiança na competição de mercados livres e a escolha dos consumidores como forma de satisfazer às necessidades e desejos humanos. Os principais objetivos eram: alocação economicamente racional do recursos, rápido crescimento econômico, expansão da liberdade dos indivíduos e um sistema de bem-estar mais equitativo.

No *Economic Management*, editado logo após as eleições de julho de 1984, afirmava-se a posição dos especialistas do Treasury, principalmente, no que tangia às deficiências dos outros departamentos do governo:

— a maioria dos departamentos do governo não tinham objetivos claramente definidos;

— a maioria dos departamentos não possuíam um plano de administração claramente especificado;

— os administradores tinham pouca liberdade para introduzir mudanças em seus departamentos visando alcançar seus objetivos. Faltava autonomia para, dentro de um determinado limite orçamentário, decidir como produzir melhores resultados;

— muita ênfase no controle das entradas — *inputs*, em vez de se enfatizar a consecução dos resultados — *outputs*;

— não existiam mecanismos efetivos de controle e avaliação de performances para os administradores dentro dos departamentos.

Além disto, havia outros fatores que estimularam o gabinete do Partido Trabalhista a executar as reformas, tais como:

a) a crise de confiança pela qual passava a moeda nacional, o déficit fiscal que alcançava a cifra de 9% do PIB, o déficit no comércio externo e o enorme peso da dívida externa;

b) o pensamento, em alguns setores do governo, de que, a menos que se tornassem as SOE's mais eficientes, as propostas de privatização acabariam tendo de ser aprovadas, devido às pressões da comunidade empresarial.

4.2. Os principais instrumentos legais da reforma

Três instrumentos ou diplomas legais transformaram as relações, e alteraram o *status* dos administradores, tanto nas agências estatais quanto nas empresas públicas: o primeiro dele, o *State Owned Enterprise Act*, de 1986, como citado anteriormente, separou as atividades comerciais mantidas pelo Estado das atividades de regulação e controle, corporatizando-as em nove grandes empresas comerciais (vide Tabela 2). Isto resultou, segundo Laking,²⁵ na redução de cerca de 52 mil empregos no serviço público — de 88.000 em 1985 para 36.000 em 1993. Uma parte dessa força de trabalho foi aproveitada pelas novas empresas, mas uma quantidade considerável de pessoal ficou desempregada.

O segundo, o *State Sector Act* de 1988, e o *Public Finance Act* de 1989, editados após o período de reeleição e conseqüente fortalecimento do governo trabalhista, estabeleceram novas formas de gestão e disciplina para o trabalho, e visaram ao setor não-comercial do Estado. O *State Sector Act* regulamentou e introduziu novas formas e prerrogativas, tanto para a questão dos direitos trabalhistas quanto para a questão

salarial do serviço público, similares as linhas traçadas pelo *Industrial Relations Act*, de 1987, que regulamentou o setor privado. Alterou radicalmente as relações trabalhistas dos administradores públicos, que passaram a compor uma classe administrativa, a *Senior Executive Service (SES)*. O *Public Finance Act*, de 1989, alterou a orientação dos controles financeiros realizados sobre as agências: de um sistema de controles baseado nas entradas ou *input-oriented* para um baseado nos resultados alcançados, ou seja, *output/outcome-oriented controls*.

Apesar de o gabinete trabalhista se mover em direção a uma filosofia de livre-mercado, ele se esquivou de executar um programa mais efetivo de privatização como o que foi perseguido, por exemplo, pela Grã-Bretanha e França. A razão disto decorre, em parte, da influência que exerceu a ala esquerda do governo trabalhista, e parte, pelo desejo de evitar medidas que provocassem rachas políticos dentro do Partido.

A entrada no poder do Partido Nacional, eleito em 1990, provocou uma intensificação das mudanças, principalmente através da ênfase na responsabilidade fiscal. Para isto, foi editado o *Fiscal Responsibility Act*, em 1994, quarto diploma legal, tendo como princípio básico a redução total do débito público para níveis prudentes, ou seja, que o gasto total do governo em cada ano fiscal deveria ser inferior às receitas totais no mesmo exercício fiscal.²⁶

4.3. A reforma gerencial: controle estratégico, especificação de objetivos e responsabilização

Visando retificar as deficiências na gerência do setor público, já apontadas anteriormente, foi realizada uma série de mudanças, cuja ênfase concentrava-se na clarificação dos relacionamentos cadeia hierárquica. O objetivo era evitar situações em que ocorressem conflitos de interesse, tal como uma agência responder hierarquicamente a mais de um ministro.

O setor público necessitava de uma estrutura que possibilitasse a especificação da performance desejada, uma apropriada delegação da tomada de decisão, acompanhamento dos contratos de gestão e uma cuidadosa aplicação de incentivos e sanções.

De acordo com o *State Sector Act* (1988) e o *Public Finance Act* (1989), cada departamento deve preparar, anualmente, um detalhado plano corporativo,²⁷ que especifique seus *outcomes e outputs* e os indicadores de *performance* requeridos, baseados em critérios de qualidade, quantidade, prazos, etc.

Três conceitos, aqui, merecem destaques: *outcomes*, *outputs* e *inputs*. Os *outcomes* poderiam ser expressos como sendo os propósitos das atividades do governo. Clareando o conceito, o *outcome* representa o nível de abstração necessário que fornece aos ministros condições de

concentrar seus esforços na dimensão estratégica e, conseqüentemente, ao conjunto de prioridades visando a uma boa alocação dos recursos públicos. Os *outputs* podem ser expressos em termos dos bens e dos serviços produzidos pelos departamentos do governo. Este conceito é tão importante na Nova Zelândia, que é considerado como central na compreensão da *accountability*. Os *outputs* de um determinado departamento são determinados pelo ministro e especificados em um contrato formal acordado entre o ministro e o executivo-chefe do departamento. Além disto, toda a alocação orçamentária dos departamentos é realizada com base nesses *outputs*. A ênfase nos *inputs*, ou seja, os recursos utilizados para produzir os *outputs*, era a prática adotada anteriormente, que resultou em uma enormidade de controles sobre a utilização desses recursos. Com a mudança de ênfase, de *input* para *output*, os executivos-chefes dos departamentos passaram a gozar de uma grande liberdade para utilização dos recursos.

Para isto, foi necessário deixar bem clara a linha de autoridade e responsabilidade entre a burocracia e o Executivo: as relações entre os executivos-chefes dos departamentos e os ministros foram simplificadas e pautadas pela *accountability*. Cabe ao ministro a tarefa de determinar as prioridades departamentais, especificar os *outcomes* desejados e os *outputs* que os departamentos devem alcançar. Além disto, deve monitorar a consecução dos resultados e a performance dos departamentos sob sua responsabilidade. De outra parte, os ministros são responsáveis pela escolha dos *outcomes* e dos *outputs* e respondem pelos seus atos diretamente ao Primeiro-Ministro e ao Parlamento. Ao executivo-chefe cabe garantir o alcance dos resultados requeridos pelo ministro, e, por outra parte, é o responsável direto por qualquer falha na consecução dos objetivos departamentais.

4.3.1. Os contratos de gestão baseados em performance

Os contratos de gestão baseados na performance constituem uma forma inovadora, havendo poucos países no mundo que utilizam este instrumento de controle gerencial. Eles representam uma forma prática e funcional de, a partir da definição e especificação dos *outcomes* e *outputs* dos departamentos, cristalizá-los na forma de um contrato formal, negociado entre o ministro e um executivo-chefe. De acordo com o *'Guidelines for Preparing Chief Executives Performance Agreements'*, desenvolvido em 1989 pela SSC,²⁸ o contrato de performance tem o propósito de definir, claramente, a responsabilidade e *accountability* entre as partes contratadas, principalmente no que se refere ao relacionamento entre o executivo-chefe e um ou mais ministros.

Três níveis devem ser considerados e incluídos na elaboração de um contrato de performance:

a) nível pessoal: um contrato de performance pessoal entre o ministro e o executivo-chefe, o qual deve registrar os objetivos e as tarefas prioritárias e consensuais entre ambos, visando facilitar o relacionamento pessoal e direto durante a vigência do contrato;

b) nível departamental: um contrato operacional no nível de departamento, consistente com os elementos básicos do plano corporativo, envolvendo a produção de *outputs* e demais requisitos administrativos que foram contratados;

c) nível geral: um contrato geral de administração, que prescreve uma consistência entre as ações e os objetivos de todos os departamentos, incluindo as responsabilidades do executivo-chefe e os suportes relativos ao interesse público.

Visando desenvolver mecanismos que melhorassem a performance e minimizassem os comportamentos oportunistas, foi criada uma nova estrutura de incentivos para a carreira dos executivos-chefes: a) forma de pagamento, fixada em contrato por tempo determinado; b) possibilidade de renegociação desses contratos; c) incremento salarial baseado na performance.

A alocação dos executivos-chefes passou a ser centralizada pelo *Senior Executive Service* (SES), podendo os mesmos serem contratados por um período que varia entre dois e cinco anos de contrato. A performance é avaliada anualmente *pela State Services Commission* (SSC), e a remuneração e promoção na carreira dependem da habilidade individual para alcançar os *outputs* contratualmente fixados durante as negociações com os ministros.²⁹ É também responsabilidade da SSC a fixação da remuneração dos administradores. Os critérios para fixação da remuneração, a cargo da SSC, giram em torno do nível de responsabilidade, na importância da função e na quantidade de trabalho a ser realizado. As condições de contrato para cada função, apesar de serem negociadas entre a SSC e o chefe-executivo, devem estar de acordo com as linhas básicas traçadas pelo governo.³⁰

Isto significa que os ministros podem agora concentrar-se na formulação estratégica maior, e ficam livres da estressante tarefa de negociação contratual com os executivos-chefes, o que, como foi dito acima, está a cargo da SSC.

Antes de outubro de 1990, quando a eleição do governo do Partido Nacional, poucos executivos-chefes alcançaram as metas negociadas com os ministros. No período de 1989-1990, somente 15 dos 30 executivos entrevistados por Whitcombe³¹ satisfizeram as cláusulas contratadas. Em 1991, Kim Bolger afirmara que somente uns poucos executivos-chefes ainda mantinham contatos com os ministros e atendiam à solicitação legal

de apresentar o plano estratégico dos seus departamentos. Esta situação parece ter sido alterada no decorrer do ano de 1991. Cerca de dois terços dos ministros entrevistados afirmaram ter firmado contrato de performance com seus executivos.

Apesar de todo o otimismo sobre contrato de performance, certos ministros não estão convencidos dos benefícios que tal instrumento acarreta para a consecução dos resultados do governo. Consideram que os contratos não garantem uma boa performance, e além disto, baseiam-se na quantificação da performance, deixando de lado a dimensão qualitativa, que reside, justamente, no relacionamento entre ministro e executivo-chefe. Outro fator que compromete a realização dos objetivos é o frequente *turnover* dos executivos-chefes, que reduzem a eficiência e efetividade do processo gerencial, ocasionado por trocas ministeriais devidas a mudanças no governo.

4.3.2. As relações de trabalho no setor público

Atualmente, todo o pessoal contratado pelo Estado é regido pelo *Employment Contracts Act*, a mesma legislação que vige no setor privado. Desta forma, os executivos-chefes de cada departamento têm autonomia e liberdade para nomear, demitir e promover seus funcionários. Os contratos podem ser firmados individual ou coletivamente, por departamento, e as negociações sobre condições contratuais são conduzidas, individualmente, departamento por departamento. Por outro lado, a forma de incremento salarial está sendo alterada: a fórmula clássica de incrementos anuais está sendo abandonada, para dar lugar a um sistema de bônus baseado em performance.

Novas formas de contratação e novos sistemas de recompensa têm sido experimentados. Por exemplo, existem possibilidades de uma grande flexibilização em termos de horas por dia de trabalho e empregos ocasionais. Segundo os reformadores, estes mecanismos beneficiam o empregador, pela economia que proporcionam, e agradam alguns empregados, que não dispõem de todo o horário diário para dedicar-se ao serviço público, seja por terem outras atividades fora do Estado, seja pela necessidade de uma maior assistência aos filhos.

5. A situação atual

Em um curto espaço de tempo, a Nova Zelândia tornou-se uma nação transformada: as condições vigentes até 1984, ano que marcou o início de uma década de grandes reformas do mercado, iniciadas com a eleição do governo trabalhista de David Lange, desapareceram: de uma

das economias mais protecionistas tornou-se uma das mais abertas e produtivas.

O núcleo do serviço público, drasticamente reduzido, conta atualmente com apenas 38% departamentos, cobrindo uma variedade de funções: implementação de políticas, serviços, operações comerciais.³²

A Nova Zelândia começou seguindo a trilha percorrida pela Austrália, através de uma reforma microeconômica em 1984³³: desregulamentação econômica, tendo como ponto central a flutuação do dólar australiano.

Desde o advento da Lei de Contratos de Trabalho, que começou a vigorar em 1991, a Nova Zelândia experimentou transformações no relacionamento empregador-empregado e grandes avanços na produtividade da mão-de-obra. Sentenças judiciais com abrangência nacional deixaram de existir e a posição protegida dos sindicatos foi eliminada. Todos os trabalhadores passaram a estar empregados sob contratos individuais ou coletivos.

Devido ao superávit orçamentário alcançado — em torno de 2 a 3% do Produto Interno Bruto — além de um Banco Central com grande credibilidade, de uma conta corrente aproximando-se do equilíbrio e de um sistema industrial que realmente relaciona os aumentos de salários a ganhos em produtividade, os neozelandeses estão muito menos sujeitos a ter de enfrentar nova escalada de taxas de juros.

O crescimento do nível de empregos é o indicador mais óbvio do sucesso do mercado de trabalho. Este nível está crescendo em 4% ao ano — seu maior percentual em quase sete anos. À medida em que o crescimento do Produto Interno Bruto de 6,1% aquece a economia, cresce o número de empregos e os salários sobem em quase todos os setores da Nova Zelândia. Os principais dados estão representados nas tabelas 3, 4, 5 e 6, abaixo.

Alguns indicadores macroeconômicos indicam, entretanto, a necessidade de cuidados especiais: o déficit da conta corrente, que é de cerca de 1,4% do PIB, tende a aumentar substancialmente e a dívida externa líquida pode estourar a curto prazo. A dívida pública acumulada, no entanto, permanece alta, em torno de 39% da economia, o que, entretanto, poderá ser revertido com a entrada de recursos oriundos de uma forte campanha de privatização. Além disto, sua inflação é baixa e estável — em torno de 1 a 2 % ao ano — e seu orçamento tende a um superávit.

Tabela 3: Indicadores sociais — comparação entre o período pré-reforma e o pós-reforma.

(o Brasil está presente como fator comparativo)

| Países | Percentagem da população com acesso a serviços médicos | | Taxa de mortalidade infantil | | Analfabetismo de adultos | | Percentagem do gasto em serviços sociais em relação à despesa total | |
|---------------|--|------|------------------------------|------|--------------------------|------|---|------|
| | 1980 | 1994 | 1980 | 1994 | 1980 | 1994 | 1980 | 1994 |
| Austrália | 99 | - | 11 | 6 | <5% | <5% | 45,5 | 57,5 |
| Nova Zelândia | - | 100 | 13 | 7 | <5% | <5% | 57,0 | 69,1 |
| Japão | - | 100 | 8 | 4 | <5% | <5% | - | 59,2 |
| Coréia | - | 100 | 32 | 12 | <5% | <5% | 22,0 | 32,0 |
| Brasil | - | - | 74 | 56 | 17 | 17 | 32,3 | 36,7 |

Dados: Banco Mundial. Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1996.

Tabela 4: Indicadores econômicos — comparação entre o período pré-reforma e o pós-reforma.

(O Brasil está presente como fator comparativo)

| Países | Taxa média de crescimento anual(%) das exportações | | Taxa média de crescimento anual(%) das importações | | Taxa média anual de inflação | | Superávit/déficit global (como % do PNB) | |
|---------------|--|---------|--|---------|------------------------------|---------|--|------|
| | 1980/90 | 1990/94 | 1980/90 | 1990/94 | 1973/84 | 1990/94 | 1984 | 1994 |
| Austrália | 5,8 | 8,1 | 4,9 | 5,1 | 10,4 | 1,2 | -2,5 | -2,9 |
| Nova Zelândia | 3,6 | 5,4 | 4,6 | 5,5 | 13,6 | 1,2 | -9,5 | 0,8 |
| Japão | 6,0 | 3,3 | 4,9 | -6,7 | 4,5 | 1,1 | - | -1,6 |
| Coréia | 13,7 | 7,4 | 11,2 | 7,7 | 5,9(**) | 6,3 | -2,3(*) | 0,3 |
| Brasil | 6,1 | 6,6 | -1,5 | 8,5 | 71,4 | 1.231,5 | -3,6 | -4,0 |

Dados: Banco Mundial. Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial - 1996.

Tabela 5: Força de trabalho x desemprego

| Força de trabalho | Valores Médios | | | |
|--------------------------------|----------------|---------|---------|---------|
| | Unidade | 1993 | 1994 | 1995 |
| Força total de trabalho | 1000 | 1.643,4 | 1.693,2 | 1.728,0 |
| Homens | 1000 | 928,8 | 949,1 | 968,8 |
| Mulheres | | 714,6 | 744,2 | 759,3 |
| Taxa de desemprego | % | 10,2 | 9,5 | 6,9 |
| Homens | % | 10,7 | 9,6 | 6,9 |
| Mulheres | % | 9,7 | 9,4 | 6,9 |

Fonte: Nova Zelândia: <http://www.govt.nz>

Tabela 6: Indicadores econômicos, sociais e demográficos da Nova Zelândia em comparação com alguns países que também passaram por reformas.

(O Brasil está presente como fator comparativo)

| | Unidade | Ano | Nova Zelândia | Estados Unidos | Austrália | Inglaterra | Noruega | Japão | Coréia | Brasil (**) |
|---------------------------------|--------------------------|------|---------------|----------------|-----------|------------|---------|--------|--------|-------------|
| Área | Km2 (000) | 1995 | 266 | 9.373 | 7.687 | 245 | 324 | 378 | 99 | 8.547 |
| População | 1.000.000 | 1995 | 3,6 | 263 | 18 | 58,6 | 4,4 | 125,3 | 44,8 | 164,4 |
| Densidade | habitantes / Km2 | 1995 | 13 | 28 | 2 | 240 | 14 | 330 | 452 | 19 |
| Estatísticas Vitais | | | | | | | | | | |
| Taxa de nascimento | por 1.000 habitantes | 1995 | 16,4 | 16,0 | 14,5 | 13,5 | 13,6 | 10,0 | 14,9 | 21,4 |
| Taxa de mortalidade | por 1.000 habitantes | 1995 | 7,8 | 8,5 | 7,1 | 11,0 | 10,0 | 7,1 | 5,5 | 7,0 |
| Taxa de mortalidade infantil | por 1.000 nascimentos | 1995 | 7,1 | 8,5 | 5,8 | 6,6 | 5,0 | 4,2 | 11,0 | 5,6 |
| Expectativa de vida ao nascer | homens | 1993 | 73 | 73 | 75 | 73 | 74 | 76 | 69 | 65 |
| | mulheres | 1993 | 79 | 80 | 81 | 78 | 80 | 82 | 76 | 70 |
| PIB | | 1995 | 52 | 6.840 | 333 | 1.056 | 113 | 4.750 | 387 | 555 |
| PIB per capita (*) | % anual | 1995 | 14,400 | 26,000 | 18,500 | 18,000 | 26,000 | 38,000 | 8,600 | 2,970 |
| Crescimento do PIB | | 1995 | 2,5 | 2,2 | 2,3 | 1,5 | 3,1 | 1,2 | 7,7 | 2,2 |
| Comércio Exterior | | | | | | | | | | |
| Importações - bens e serviços | bilhão US\$ | 1995 | 16 | 889 | 68 | 289 | 42 | 356 | 120 | 36 |
| Exportações - bens e Serviços | bilhão US\$ | 1995 | 16 | 776 | 63 | 280 | 49 | 450 | 116 | 44 |
| Contribuições Setoriais | | | | | | | | | | |
| Serviços | % do PIB | 1995 | 62 | 67 | 67 | 66 | 63 | 55 | 44 | 52 |
| Força de trabalho | 1000 | 1995 | 1,730 | 124,958 | 8,696 | 27,635 | 2,180 | 65,450 | 21,059 | 74 |
| Taxa de desemprego | % | 1995 | 6,3 | 5,7 | 8,3 | 8,2 | 5,2 | 3,0 | 2,0 | 5,6 |
| Saúde | | | | | | | | | | |
| Quantidade de médicos | por 1.000 habitantes | 1991 | 1,9 | 2,4 | 2,3 | 1,4 | 2,2 | 1,6 | 1,0 | 1,3 |
| Gasto com saúde | % PIB | 1993 | 5,7 | 4,4 | 5,6 | 5,5 | 5,8 | 5,0 | 0,1 | 2,6 |
| Gasto do setor privado em saúde | % orçamento / residência | 1993 | 2,9 | 5,2 | 4,0 | 1,6 | 2,3 | 2,9 | 4,5 | — |
| Taxa de câmbio (\$NZ) | em 31.03.95 | 1995 | 1,0 | 0,61 | 0,82 | 0,39 | 4,19 | 60,6 | 484,7 | 0,61 |

(*) - média dos últimos 5 anos.

(**) - após o plano Real .

Fonte: Nova Zelândia: <http://www.govt.nz> ; Banco Mundial - Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996

O sistema fiscal da Nova Zelândia foi simplificado, e a alíquota mais alta do imposto de renda de pessoas físicas é agora de 33%, alinhada com a alíquota do imposto de renda de pessoas jurídicas.

Alegar que as reformas na Nova Zelândia não foram dolorosas seria faltar com a verdade. O povo experimentou queda em seu padrão de vida e muitos trabalhadores perderam seus empregos como resultado das mudanças estruturais.

6. Suportes conceituais da reforma

Reformas administrativas não constituem processos inovadores, típicos da atualidade: de fato, como afirma Kettl,³⁴ “*if there is anything more ageless than government itself, it is the effort to improve it*”.

No entanto, a reforma atual diferencia-se das demais em, pelo menos, dois pontos: primeiro, por seu caráter universal, ou seja, constituir um movimento no qual todos os países estão se engajando; segundo, por apresentar, de forma homogênea, a mesma base conceitual, qual seja: o movimento gerencialista, a teoria da *Public Choice* e a teoria *Principal-Agente*.

O movimento gerencialista preconiza para o setor público, a partir do modelo de competição de mercado, que a estrutura administrativa não seja superdimensionada de forma a superar as necessidades de governo. Eficiência, economia, produtividade constituem indicadores básicos para caracterizar uma boa administração. A ênfase, dentro do pensamento gerencialista, é na existência e na aplicabilidade prática de um conjunto de instrumentos gerenciais, que se acredita poderem ser aplicados universalmente, e em diferentes tipos de organizações, sejam elas públicas ou privadas.

A teoria da *Public Choice* defende os seguintes pontos básicos:³⁵

1) incremento nos incentivos econômicos ou de mercado para a gerência do setor público;

2) os indivíduos são egoístas — agem racionalmente em direção ao próprio interesse;

3) a burocracia estatal é vista como participante ativa do governo, e os burocratas apresentados, diferentemente do modelo weberiano, como agentes dinâmicos que lutam para aumentar sua dotação orçamentária, para ampliar seu círculo de poder, e principalmente, para se manterem nos cargos;

4) os diversos agentes políticos são vistos como “egoístas”, ou seja, a racionalidade de cada um visa, unicamente, maximizar seus próprios interesses;

5) nesse jogo de maximização de interesses cruzados e inter-relacionados, nessa arena de atores egoístas, o resultado final é o bem comum. Destaca, também, que o interesse individual é sempre diferente do interesse coletivo.

A teoria Principal-Agente parte do princípio de que, em um modelo ideal, os agentes oferecem seus serviços ao principal, e atendem perfeitamente às demandas e necessidades daqueles.

Além disto, a estrutura institucional do serviço público reforça a tendência em direção ao *rent seeking*, ou seja, os agentes somente atendem aos propósitos dos principais quando tais propósitos coincidem com os seus próprios interesses. Isto conduz a um tipo de assimetria entre os trabalhadores do setor público — que seriam os *agentes* — e o governo, que, presumivelmente, seria o *principal*: os primeiros, por deterem grande conhecimento institucional, poderiam ludibriar os principais a respeito dos processos burocráticos, dos quais são grandes conhecedores. Situação semelhante ocorre entre agências estatais que possuem monopólio sobre serviços e produtos: os consumidores principais desta relação não podem escolher um produto ou serviço alternativo³⁶.

Trabalhando com a teoria Principal-Agente, Przeworsky³⁷ propõe um modelo com quatro blocos de interação. O primeiro bloco seria da interação entre o Estado e os atores privados. O segundo refere-se à

interação entre políticos x burocratas. No terceiro dá-se a relação entre cidadãos e políticos e por último, a relação entre burocratas e cidadãos.

1) Estado e atores privados: aqui, o Estado, como provedor das políticas públicas, é o principal enquanto os agentes privados, que têm uma tendência natural de procurar defender seus próprios interesses, seriam os agentes. Por isto, o Estado deve desenvolver e aplicar mecanismos de regulação, capazes de fazer com que os agentes funcionem em função do principal. Daí, quanto melhor for a qualidade da regulação, melhor será a qualidade da intervenção estatal. Seriam três os fatores primordiais para que uma boa regulação estatal se efetuassem: os interesses públicos deveriam se sobrepor aos interesses privados; manter a credibilidade do governo e garantir a permanência das “regras do jogo”, e contar com uma boa rede de informações do governo sobre o funcionamento e os anseios dos membros do setor privado.

2) Políticos x burocratas: os burocratas do setor público seriam os agentes que deveriam ser conduzidos a agir em função do bem-estar público, e não em busca de seus próprios interesses; os políticos, como principais, devem estabelecer os controles, tais como: zelo nas contratações visando melhor produtividade; competição entre as diversas agências e descentralização administrativa, visando estabelecer uma maior proximidade entre burocratas e cidadãos.

3) No nível de relação entre cidadãos e políticos, o modelo prescreve que, sendo os políticos representantes dos cidadãos, eles são os agentes e os cidadãos os principais. A forma de controle mais eficaz é a não-reeleição dos maus políticos, o que, no entanto, é dificultado pela pouca visibilidade dos atos dos políticos.

4) Burocratas x cidadãos: os últimos são os principais, sendo os burocratas os agentes. Neste caso, deve-se estimular a cobrança da sociedade sobre a burocracia, no sentido de que cada órgão público tenha o seu *ombudsman*, capaz de ouvir as reclamações do público; que os cidadãos, prejudicados pela atuação pública, acionem o Poder Judiciário através de tribunais apropriados.

O grande problema na implementação de um modelo baseado na teoria principal-agente reside no âmbito das relações de poder, ou seja, que ou quais atores políticos terão a prerrogativa de definir quem será o *agente* e quem será o *principal* nas diversas cadeias de relacionamentos?

7. Conclusões

1) A partir de 1984, o governo da Nova Zelândia deu início a uma grande reforma do setor público, cujo objetivo principal foi a rentabilidade comercial. A partir daí, qualquer meta social a ser implementada pelas

empresas estatais deveria ser, preliminarmente, aprovada pelo Parlamento e financiada pelo orçamento público. Além disto, as empresas estatais foram postas na mesma situação jurídica das empresas privadas, expostas à concorrência e forçadas a buscar financiamento em condições de mercado, sem garantias públicas.

A propriedade das empresas saíram dos ministérios setoriais, passando ao controle direto do novo ministro das Empresas Estatais e ao Tesouro. Estes passaram a nomear a diretoria de cada empresa, as quais passaram a ser compostas quase exclusivamente por representantes do setor privado. Esses diretores nomeavam os administradores das empresas, a partir dos contratos de performance, fixando e controlando objetivos anuais, com a prerrogativa de demiti-los em caso de fracasso administrativo.

O governo do Partido Nacional, eleito em 1990, privatizou várias dessas empresas a despeito do lucro e da produtividade crescente por trabalhador, resultantes das iniciativas precedentes. A justificativa para a privatização foi o receio de não se conseguir sustentar, a longo prazo, as reformas. Este receio teve origem na premissa de que, em tempos de *vacas magras*, os governos conseguem tomar medidas saneadoras, priorizando os objetivos comerciais, concedendo autonomia aos administradores e adotando orçamentos rigorosos, mas passada a crise ou à vista de interesses políticos importantes, a prioridade empresarial desaparece, cedendo espaço aos interesses corporativos. Isto é particularmente dramático para as empresas que são consideradas *estratégicas* do ponto de vista eleitoral.

O modelo de privatização adotado atingiu a maioria das empresas estatais, ficando fora do programa a empresa encarregada da distribuição de energia elétrica, os institutos de pesquisa — *Crown Research Institutes (CRI)* e as empresas de saúde — *Crown Health Enterprises (CHE)*.

2) Os dados contidos na Tabela 4, 5 e 6 merecem alguns comentários. Primeiramente, cumpre ressaltar que os países comparados, excetuando-se a Coreia e, principalmente, o Brasil, acham-se no estreito círculo das mais ricas e desenvolvidas nações do mundo. Já superaram alguns aspectos críticos ainda presentes para os países em desenvolvimento, como analfabetismo, acesso aos recursos relacionados à saúde, má distribuição de renda, etc. Basta, por exemplo, comparar a situação desses dois países, em termos de taxa de mortalidade infantil, ou de renda *per capita* para visualizar este aspecto. Portanto, a comparação entre resultados de reformas deverá, pelo menos preliminarmente, levar em consideração o grau de desenvolvimento sócio-econômico de cada país.

Em segundo lugar, a área física, medida em Km², parece não ser uma variável relevante, caso o grupo de comparação seja homogêneo em termos de desenvolvimento sócio-econômico. Assim, tanto países

com grande extensão geográfica, como EUA e Austrália, quanto países pequenos, como Inglaterra, Noruega, Japão, Nova Zelândia, apresentam indicadores estatísticos vitais e *PIB per capita* sem grandes discrepâncias. Na Coreia, por outro lado, observa-se uma quase ausência do Estado no setor saúde, evidenciado tanto pela percentagem do PIB gasto no setor saúde quanto pela percentagem do orçamento familiar gasto com a saúde. Este fato é agravado pelo indicador *quantidade de médicos por 1.000 habitantes*, onde apresenta a mais baixa relação dentre os demais países, refletindo este fato na taxa de mortalidade infantil, que é a mais alta.

Em terceiro lugar, parece ficar evidente, a partir das três tabelas, que o resultado positivo das reformas condiz com a manutenção e mesmo o aumento das despesas com o setor social (considerado aqui como educação, saúde, previdência social, habitação e serviços comunitários). Tanto a Austrália quanto a Nova Zelândia, que anteriormente já despendiam cerca de 50% do total das despesas na área social, aumentaram ainda mais esse percentual no período pós-reforma.

Por último, a abertura do mercado interno às importações comportou-se, tanto Nova Zelândia quanto na Austrália, no sentido de compensar o déficit global da economia, ou seja, parece ter sido utilizada uma política de incentivo às exportações associada à melhoria na performance e na produtividade das empresas, de forma a compensar o aumento, em quantidade de dólares, das importações. Portanto, a reforma não foi realizada em troca do sacrifício das empresas nacionais, sejam elas estatais ou privadas.

3) Enquanto a *Public Choice* defende a não-intervenção estatal, e no limite, a inutilidade do Estado, aceitando como ideal a regulação total pelo mercado, a teoria Principal-Agente baseia-se na necessidade de coordenação dos esforços para consecução dos objetivos e metas das organizações, prescrevendo controle e intervenção, e mesmo, a necessidade de intervenção estatal permanente, devido mesmo ao agir egoísta dos agentes privados. Traduzindo melhor a contradição: enquanto a primeira corrente teórica preconiza estratégias tipicamente mercadológicas, a segunda possui uma fundamentação na dimensão social.

Na prática, essa contradição acha-se localizada, por exemplo, na sustentação dos objetivos e prioridades sociais do Estado na Nova Zelândia. Enquanto as empresas estatais devem se guiar por metas tipicamente comerciais, a fixação dos objetivos sociais deve ser aprovada, antecipadamente, pelo Parlamento e inscrita no orçamento público. Ou seja, pode ocorrer uma dada situação na correlação de forças políticas que propicie o Parlamento se negar a fixar qualquer meta social (por exemplo, a extensão de energia elétrica para comunidades não-lucrativas), prejudicando o cidadão menos privilegiado, ou o Parlamento passar

a aprovar determinadas medidas sociais, as quais passam a inviabilizar economicamente as empresas estatais.

4) A experiência reformista da Nova Zelândia constitui um processo em andamento, com vários elementos ainda em progresso. Entretanto, dois aspectos e duas lições básicas podem ser citados a partir da atual experiência reformista. O primeiro aspecto é a necessária firmeza na determinação em se realizar as reformas e a certeza de que os benefícios serão colhidos no futuro. Uma máxima popular pode ser utilizada para clarear esse pensamento: “não se pode cruzar um abismo com dois pulos”.³⁷ O segundo aspecto refere-se à necessidade de distinguir e reconhecer, claramente, as especificidades dos setores e dos mercados que se deseja reformar. Assim, o setor de saúde e o setor de ciência e tecnologia, devido às suas características especiais, tiveram um tratamento diferenciado.

A primeira lição a ser tirada é simples: é melhor com reforma do que sem ela. Os dados apresentados nas diversas tabelas no decorrer do artigo respondem por si mesmos. A segunda lição refere-se à necessidade de um investimento financeiro inicial nas empresas a serem corporatizadas ou privatizadas, para adaptá-las ao ambiente de mercado. A não compreensão desse fato pode jogar por água todo o esforço realizado.

5) Finalmente, o estudo ora realizado baseou-se em fontes secundárias, o que, se por um lado não lhe tira o valor, pelo menos sugere a importância de se aprofundar em novas pesquisas, principalmente as de caráter prioritariamente analítico e comparativo, baseadas no estudo de dados primários que garantem uma análise mais acurada desta experiência.

- ¹ Este artigo foi realizado com recursos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Constitui um dos produtos da pesquisa sobre burocracia estatal, do Programa de Pesquisas e Estudos sobre Reforma do Estado e Governança, mantido pela FGV/EBAP, sob a coordenação da professora de mestrado em administração pública e doutora em ciência política Sonia Fleury. Contou, além da atuação do autor como pesquisador-adjunto do Programa, com a contribuição especial dos seguintes pesquisadores: Adriana Mesquita, Sílvia Ferreira e Valdeir Araújo.
- ² “O conflito Leste-Oeste ocultou a emergência de forças que agem desde 1950 e que aparecem como elemento chave para a organização internacional: a globalização econômica e cultural, a massificação das trocas comerciais, a emergência das questões planetárias, as migrações demográficas, por exemplo.” Marisol Touraine. *Le Bouleversement du Monde. Géopolitique du XXIe Siècle*. Paris, 1995, p. 198. Ver também: Fleury, Sonia. Saúde e Qualidade de Vida: combater a desigualdade e a exclusão. Setembro, 1996.
- ³ Richardson, Ruth. *The New Zealand Public Sector*. Brasília: Mare. 1996, p. 102.
- ⁴ Herman Schwartz. Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s. *Administration & Society*, v.26, 1994, p.52.
- ⁵ Gerald Caiden. Reformas Administrativas Recientes en Australlia. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Madrid. v.57, n. 1, março/91, p. 9.
- ⁶ Jonathan Boston. Assessing the Performance of Departamental Chief Executives: Perspectives from New Zealand. *Public Administration*. v.70. Agosto 1992 , p.407.
- ⁷ Organization for Economic Cooperation and Development — OECD - 1979 — Employment in the public sector. Paris, citado por *Schwartz, op. cit.*, p. 51.
- ⁸ Jonathan Boston. Transforming New Zealand’s public sector: Labour’s quest for improved efficiency and accountability. *Public Administration*, v. 65, 1987, p. 427.
- ⁹ Jonathan Boston. *op. cit.*, p.431.
- ¹⁰ Richardson, 1996, *op. cit.*, p.102.
- ¹¹ Boston, 1987, *op.cit.*, p.432.
- ¹² Richardson, 1996, *op. cit.*, p.103.
- ¹³ State-Owned Enterprises Act, 1968, Seção 4 - citado por Boston, *op.cit.*, 1987, p. 433.
- ¹⁴ McKinlay. *Corporatisation: the solution for state-owned enterprise?* Wellington: Victoria University Press, 1987, *apud.* Boston, *op.cit.* 1986, destaca os seguintes benefícios dessa prática: a) pelo cálculo do custo para os serviços não-lucrativos, é possível avaliar acuradamente a performance comercial de cada empresa; b) os serviços subsidiados passam a sofrer um maior escrutínio público, tornam-se abertos, e possibilitam uma política eficaz de controle. De outra forma, o Treasure passa a cobrar dos ministros uma justificativa para a prorrogação dos subsídios, ou procurar uma forma mais barata para alcançar os mesmos resultados.
- ¹⁵ A colocação em prática desse princípio exigiu grandes mudanças em termos de legislação: liberalização de mercados e eliminação de protecionismos; cancelamento de subsídios financeiros; pagamento de taxas e dividendos ao governo por parte das SOE’s; eliminação da exigência de que agências do governo, sempre que possível, efetivassem suas compras em outras agências governamentais; reforma do sistema de pagamento fixo de salários, para dar maior competitividade às empresas públicas. Boston, *op. cit.*, 1987, p.434.
- ¹⁶ Segundo Boston, *op. cit.*, 1987, 95% dos 2 mil ou mais instruções contidas no *Public Service Manual* foram eliminadas. O manual foi totalmente reescrito, dando-se preferência por dotá-lo com princípios gerais, para orientação dos administradores, e não por rígidas prescrições formais.

- 17 O princípio norteador é que a responsabilidade pelo estabelecimento das políticas e dos objetivos das agências públicas cabem ao ministro, além de aprovar as estratégias para alcançá-los. Ao mesmo tempo, garante aos administradores das agências um mínimo de interferência política.
- 18 Para informações detalhadas sobre a reforma eleitoral na Nova Zelândia, ver: Vowles, Jack. The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, v.16, n.1, p.95-115 1995.
- 19 Até a metade de 1987, cerca de 5 mil empregados públicos solicitaram demissão voluntária e mais ou menos 200 se aposentaram precocemente. O custo para o Estado ficou em torno de 100 milhões de dólares. Além disto, mais de 2.000 funções públicas foram extintas durante o período 1986/1987 como resultado da comercialização dos vários serviços públicos. Boston, 1987, *op.cit.*, p.436.
- 20 Há de se destacar que, tanto na região de mineração como na florestal, o índice de desemprego, anterior às reformas, era o mais alto do país, o que agravou ainda mais a situação dos atingidos pela reforma. Além disto, a grande maioria dos postos de trabalho extintos pertenciam às minorias étnicas. Boston, 1987, *op. cit.*, p.436.
- 21 A reforma de 1912 criou uma carreira de serviço público, de caráter permanente, unificada, politicamente neutra e meritocrática. Jonathan Boston, 1987, *op.cit.*, p.424.
- 22 Basil Walker. Reforming the public sector for leaner government and improved performance: The New Zealand experience. *Public Administration and Development*. v.16, p.354, 1996
- 23 Jonathan Boston, 1987, *op.cit.*, p. 424.
- 24 Jonathan Boston, *op. cit.*, p. 429.
- 25 Rob Laking. Developing a culture of success: Reflections from New Zealand experience. *Public Administration and Development*. v.15, 1995, p. 284.
- 26 Ainda hoje o déficit público na Nova Zelândia acha-se em níveis bastante altos, estando a economia vulnerável diante de eventos adversos. Richardson, *op.cit.*, p.112.
- 27 Exemplo de plano corporativo pode ser obtido em: Nova Zelândia: <http://www.mdcentre.govt.nz//cplan95.htm>
- 28 Jonathan Boston, 1992, *op.cit.* p. 411.
- 29 Herman Schwartz, 1994, *op.cit.*, p. 60.
- 30 Para os novos administradores, o modelo prescreve que deverão receber em torno de 95% da base salarial, prevenendo-se incrementos a partir daí, até o máximo de 110% da base salarial. Uma escala de 1 a 5 é utilizada pelo SSC para decidir a magnitude dos incrementos salariais. Jonathan Boston, 1992, *op. cit.*, p. 409 e 424-425.
- 31 *Apud Jonathan Boston*, 1992, *op.cit.*, p. 414.
- 32 New Zealand. Statistics. http://www.mdcentre.govt.nz/stats/2eoa_272.html, 1996.
- 33 Peter Osborn. *Remodelação da Nova Zelândia supera em brilho a da Austrália*. In: Ohmae, Kenichi. *O fim do Estado Nação*. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1996., p.173-176.
- 34 Donald Kettl. *Reforming Government Sector Management*. Brasília, MARE, 1996, p.38.
- 35 R.C. Mascarenhas. Building an enterprise culture in the Public Sector: Reforma of the Public Sector in Austrália, Britain and New Zealand. *Public Administration Review*, v.53, n.1, jul./agos 1993, p.319-328.
- 36 Herman Schwartz, 1994. *op.cit.*, p.56.
- 37 Adam Przeworsky. *On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective*. Brasília. MARE, 1996. O modelo de Przeworsky, apesar de não ter tido impacto na reforma administrativa da Nova Zelândia, pelo menos na sua fase mais recente, está sendo citado com o objetivo de contribuir para um maior entendimento da questão teórica.
- 38 Presidente Václav Havel, da República Tcheca. *Apud Relatório Anual do desenvolvimento Mundial*. 1996, p.9.

- BIRD — Banco Mundial. *Relatório Anual sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, 1986.
- _____. *Relatório Anual sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, 1996.
- BOSTON, Jonathan. Transforming New Zealand's public sector: Labour's quest for improved efficiency and accountability. London: *Public Administration*, v.65, Winter 1987, p. 423-442.
- _____. Assessing the performance of departmental chief executives: perspectives from New Zealand. London: *Public Administration: an international*. v.70, Autumn, 1992.
- BRONSNAN, Peter; REA, David; WILSON, Moira. Labour Market Segmentation and State. The New Zealand Experience. London.: *Cambridge Journal of Economics*, v.19 n.5, october, 1995.
- CAIDEN, Gerald E. Reformas Administrativas recientes en Australásia. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Madrid, v.57, n.1, marzo 1991, p. 9-26.
- CATALÀ, J.Prats. *El Nuevo Juego y sus Reglas: Construyendola Nueva institucionalidad en la America Latina de los 90*. Barcelona, 1996.
- CROZIER, Michael. *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.
- _____. *Cómo reformar al Estado*. (Trad.): Rosa Cusminsky de Cendero Fondo de Cultura Económica México - 1ª edição: 1992.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-Nação e o sistema global". In: *Lua Nova*. Março de 1991.
- JUN, Jong S. La Reforma Administrativa En La Zona De La Orla Del Pacífico. Madrid: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. v.57 n.1, marzo 1991.
- KETTL, Donald. The Global Revolution: Reforming Government Sector Management. In: *Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial Seminário Internacional — MARE/BID/ONU. Brasília, 1996*.
- KNOTT, Jack H. Comparing Public and Private Management: Cooperative Effort and Principal-Agent Relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 3, n. 1, 1993, p. 93-119.
- LAKING, Robert. Developing a Culture of Success: Reflections From New Zealand Experience. London: *Public Administration and Development*, v.15, n.3, August, 1995, p.283-294.
- MASCARENHAS, R.C. Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*. v.53, n 4, July/August, 1993, p. 319-328.
- NEW ZEALAND. The Management Development Centre. Corporate Plan 1995/96. <http://www.mdcentre.govt.nz>
- OSBORN, PETER. "Remodelação da Nova Zelândia supera em brilho a da Austrália" In: Ohmae, Kenichi. *O fim do Estado Nação*. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1996, p.173-176.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- PRZEWORSKY, Adam. "On the design of the state: a principal agent perspective" In: *A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma Administração Pública Gerencial. Seminário Internacional — MARE/BID/ONU. Brasília, 16 e 17/05/96*.

- RICHARDSON, Ruth. "The New Zealand Public Sector Reforms". In: *A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial. Seminário Internacional - MARE/BID/ONU*. Brasília, 16 e 17/05/96, p.99-120.
- SCHWARTZ, Herman M. Public Choice Theory And Public Choices: Bureaucrats And State Reorganization In Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s. *Administration & Society*, v. 26, n.1, May, 1994, p.48-77.
- TOURAINE, Marisol. *Le Bouleversement du Monde*. Géopolitique du XXI^e Siècle. Paris: Seuil, 1995.
- UTEY, Stephen. Adapting To Radical Innovation: Accident Compensation In New Zealand. Miami: *Policy Studies Review*, v. 12 n.1/2, 1993.
- VOWLES, Jack. The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, v.16, n.1, January 1995, p.95-115
- WALKER, Basil. Reforming the public sector for leaner government and improved performance: The New Zealand experience. *Public Administration and Development*. v.16, 1996, p.353-375.
- WEBER, Max. "Os tipos de dominação". In. *Economia e Sociedade - Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, v.1, Trad.: de Regis Barbosa e Karem Elsabe Barbosa; Rev. Técnica de Gabriel Cohn, Brasília, D.F.: Ed. UnB, 1991.

Resumo

Resumen

Abstract

A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: Controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*

Wagner Carvalho

O artigo discute o processo de reforma administrativa implementada na Nova Zelândia a partir de 1984, com a chegada do Partido Trabalhista ao poder, abordando seus principais desdobramentos nos anos 90. Parte de uma apresentação do modelo administrativo em vigor na Nova Zelândia antes das reformas empreendidas em 1984, delimitando dessa forma o quadro referencial para comparar a situação anterior com a atual, de maneira que proporcione uma avaliação sobre os impactos das medidas empreendidas. Em seguida, apresenta uma descrição dos objetivos e princípios norteadores da reforma tais como, separação das funções comerciais das não-comerciais; separação entre as funções administrativas e de assessoria; princípio do “quem usa paga”, *user pays*; transparência na concessão de subsídios; neutralidade competitiva, descentralização e aumento do poder discricionário do administrador; melhoramento da *accountability*, entre outros. A seguir, são apresentadas as principais medidas empreendidas pelo governo trabalhista entre 1984 e 1990, dando ênfase à metodologia adotada para a implementação e *accountability* dos contratos de gestão firmados entre os executivos-chefe e os ministros. Posteriormente, o autor apresenta as modificações introduzidas nas regras de contratação de pessoal no serviço público neozelandês e, de um modo mais geral, na política de recursos humanos. Finalmente, é traçado um perfil da situação atual da Nova Zelândia, bem como é feita a apresentação sucinta daqueles que o autor considera como sendo os “suportes conceituais da reforma”: o movimento gerencialista, a teoria do *Public Choice* e a teoria *Principal-Agente*.

La reforma administrativa de Nueva Zelandia en los años 80-90: Control estratégico, eficiencia gerencial y *accountability*

Wagner Carvalho

El artículo discute el proceso de reforma administrativa que se está llevando a cabo en Nueva Zelandia a partir de 1984, con la llegada del Partido Laborista al poder, enfocando sus principales despliegues en los años 90. Parte de una presentación del modelo administrativo en vigor en Nueva Zelandia antes de las reformas emprendidas en 1984, delimitando de esa manera el cuadro de referencia para comparar la situación anterior con la actual, de tal forma que proporcione una evaluación de los impactos de las medidas adoptadas. En seguida presenta una descripción de los objetivos y principios que nortearon la reforma, tales como separación de las funciones comerciales de las no comerciales; separación entre las funciones administrativas y de asesoramiento; principio de “quien usa paga”, *user pays*; transparencia en la concesión de subsidios; neutralidad competitiva, descentralización y aumento del poder discrecional del administrador; y mejoramiento de la *accountability*, entre otros. A continuación se presentan las principales medidas adoptadas por el gobierno laborista entre 1984 y 1990, dando énfasis a la metodología seguida para la puesta en marcha y la *accountability* de los contratos de gestión firmados entre los ejecutivos-jefes y los ministros. Posteriormente, el autor presenta las modificaciones introducidas en las reglas de contratación de personal en el servicio público neozelandés y, de manera más general, en la política de recursos humanos. Finalmente, se traza un perfil de la situación actual de Nueva Zeladia, haciendo, además, la presentación sucinta de los que el autor considera como siendo los “soportes conceptuales de la reforma”: el movimiento gerencial, la teoría de la *Public Choice* y la teoría del *Principal-Agente*.

Administrative reform in New Zealand in the 80s and 90s: strategic control, managerial efficiency and accountability

Wagner Carvalho

This article discusses the administrative reform process implemented in New Zealand as of 1984, when the Labor Party came to power, and addresses its major developments in the 90s. It starts with an explanation of the administrative model in effect in New Zealand prior to the reforms undertaken in 1984, thus establishing the reference framework in which to compare the previous state of affairs vis-à-vis the current one in such a way as to provide an assessment of the impact of the measures introduced. The article then goes into a description of the major reform objectives and principles, such as separation of commercial and non-commercial functions; separation of administrative and advisory functions; the user pays principle; transparency in the granting of subsidies; competitive neutrality; decentralization and increase in administrators' discretionary power; improvement in accountability, among others. The main measures carried out by the Labor government between 1984 and 1990 are then highlighted, with special emphasis on the methods used to ensure implementation and accountability of management contracts entered into by top executives and ministers. The article further addresses the changes introduced in the rules governing personnel contracting in New Zealand's civil service and, in a more general sense, in the human resources policy. Finally, an outline of the current situation in New Zealand is drawn, followed by a brief discussion of the "conceptual underpinnings of the reform", namely the managerialist movement, the Public Choice theory and the Principal Agent theory.

Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana¹

*Adriana de Sá Mesquita
Silvia Pereira Ferreira*

1. Década de 80: o mundo em mudança

A década de 80 caracterizou-se por um movimento crescente de reforma de Estado, onde se insere a questão da modernização ou reforma administrativa. O movimento de reforma do Estado vem se estabelecendo de forma crescente adquirindo um *status* global. Governos de todos os países, independente de seu tamanho e de seu nível de desenvolvimento político, econômico e social, procuram através de variadas maneiras adaptarem-se a uma nova realidade que parece exigir Estados mais flexíveis, menos extravagantes em gastos, mais eficientes, menos interventores nos mecanismos de mercado, mais “enxutos” e responsáveis.

As causas para este movimento de caráter “universal” ainda não estão bem claras. Entretanto, em termos gerais, ele constitui também uma resposta às transformações nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado, iniciadas desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esse processo de transformação, encoberto durante o período da Guerra Fria, tornou-se mais evidente a partir da queda do Muro de Berlim em 1989.²

Já sem preocupações de ordem ideológica para se contrapor, em consequência do fim da Guerra Fria e do desmoronamento do comunismo, juntamente com a escassez de recursos para manter grandes investimentos em questões antes básicas, os Estados expõem a necessidade de mudanças em suas estratégias e nas formas de gestão dos recursos públicos.

O atual movimento reformista³ encerra dois dilemas centrais, o primeiro consiste na construção de governos eficientes, ou seja, governos que “trabalhem melhor e também custem menos”; e o segundo que coloca a questão em torno do papel e função que o Estado deve desempenhar, ou seja, decidir “o que o Estado deve fazer”.

Esses dois pontos indicam o sentido comum das diversas reformas administrativas, e a forma como elas se inserem no contexto da reforma do Estado, onde visam priorizar a eficiência econômica, a redução de pessoal, as políticas de responsabilidade e informação, a maximização da relação custo/serviço, a simplificação dos procedimentos e a adoção, no setor estatal, de procedimentos e modos de gerenciar típicos do setor privado.

Pelo menos duas vertentes bem específicas têm orientado as reformas administrativas nas décadas de 80 e 90 deste século. Uma considera que o Estado ainda possui uma função primordial no espaço globalizado, e por isso deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; outra, vê o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento capitalista, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mal atendimento aos consumidores, ou seja, considera que se faz necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo de forma a não permitir que interfira nos mecanismos de mercado.⁴ Considerando-se essa classificação, mas ressaltando que a realidade é sempre mais matizada e menos maniqueísta, podemos afirmar que, em linhas gerais, a reforma australiana enquadra-se no primeiro modelo.

A reforma iniciada na década de 70 tinha por base a supressão da resistência burocrática. Constatou-se a necessidade de uma valoração científica das práticas diretivas com o objetivo de maximizar a administração pública. De acordo com Halligan⁵, a reforma australiana caracterizou-se, na década de 80, por uma difusão do conceito de Função Executiva Superior, pelo impulso a direção política dentro da gestão da administração pública e pela utilização de métodos gerenciais do setor privado no setor público.

2. A reforma administrativa australiana: aspectos gerais

2.1. Antecedentes históricos

A Austrália, no início deste século, havia obtido êxito na organização de uma burocracia estatal altamente qualificada para o exercício da função pública. Fez parte deste processo a construção da empresa estatal e uma reforma dos serviços públicos, visando combater práticas patrimoniais e estabelecer regras de impessoalidade no acesso aos serviços públicos.

Segundo Caiden⁶, a recente reforma australiana deve ser entendida a partir do êxito obtido pelos reformadores do século passado. Ao livrarem a administração pública dos abusos e das insuficiências herdadas das burocracias coloniais britânicas do século XIX, conquistaram importante reconhecimento através de seus experimentos sociais e suas inovações no espaço da democracia social. A reforma trouxe consigo condições de trabalho seguras e competitivas, estando o Estado australiano munido de

peças competentes atuando no setor público. A cristalização deste modelo constituiu um dos empecilhos à sua modernização, pois, como sabemos, uma das características do modelo burocrático-legal é, justamente, a falta de flexibilidade e opacidade às mudanças nas “regras do jogo”.

A reforma do século passado buscou introduzir um modelo burocrático aos moldes do que seria chamado por Weber de modelo burocrático-legal, que primou pela impessoalidade dos procedimentos, a fim de combater a corrupção e garantir o acesso de todos os cidadãos aos serviços. Em contrapartida, ficaram relegados a segundo plano a competição e a produtividade da administração pública.

O modelo, que parecia ter solucionado a questão da administração pública através de uma reforma radical, tornou-se conservador diante dos problemas administrativos que emergiam no interior de uma sociedade em constante processo de transformação. Assim, os setores públicos tornaram-se espaços da inércia e da falta de crítica, onde o trabalho concentrava-se mais nos procedimentos burocráticos do que na realização das atividades-fim.

As normas e regras tornaram-se obstáculos para as mudanças que se faziam necessárias, diante das rápidas transformações do mundo no pós-guerra.

A década de 70 marca um novo espaço de reflexão em torno das questões que emergiam no interior do processo de administração pública. Nesse momento, torna-se claro a falta de soluções inéditas de cunho audacioso e inovador, evidenciando a falência e inadaptabilidade do modelo vigente até aquele momento. Diante deste quadro, tornou-se claro a necessidade de um novo processo de reforma que possibilitasse o surgimento de uma nova cultura administrativa.

Segundo Halligan⁷, nesta década, iniciou-se um redirecionamento da relação entre a burocracia e os políticos, onde a primeira foi considerada como elitista, independente e não representativa. Questionou-se, então, o monopólio dos funcionários públicos no assessoramento aos ministros e a sua indispensável participação nos processos gerenciais. A partir desse diagnóstico, pretendeu-se democratizar a burocracia, aumentando a influência dos ministros na execução e controle das políticas públicas.

2.2. Organização político-governamental

Uma das especificidades do processo de reforma australiana refere-se às diferentes velocidades e ênfases das reformas, que irão variar segundo o nível de poder no qual são empreendidas. Esta característica só é possível em função da grande autonomia detida pelos estados da federação.

Perante a especificidade acima referida, torna-se relevante apresentar o sistema político australiano. Tal sistema, segundo Domberger⁸, divide-se em três níveis:

1) União (Commonwealth): Na Constituição, lhe é garantido poderes específicos de abrangência nacional. Dentre as suas responsabilidades estão as relações internacionais, defesa, correio, telecomunicações, legislação comercial e industrial, arrecadação de imposto de renda e pagamento da seguridade social.

2) Estados: Têm poder legislativo sobre todas as funções não especificamente assinaladas na Constituição para o poder central. Políticas de serviços, leis de propriedade e criminais, saúde e educação.

3) Governo local: Opera sob controle legislativo dos governos estaduais. Através do *Local Governments Acts* lhes foram garantidos poder para prover ou regular serviços como estradas locais, uso da terra, coleta de lixo, bibliotecas, etc.

Em 1992, a Austrália possuía nada menos que 846 conselhos locais em todo o território, cifra considerada excessiva, o que tem motivado o governo da União a incentivar processos de racionalização e fusão. O estado de Victoria, um dos maiores da Austrália, possuía 210 governos locais, sendo que atualmente este número foi reduzido para 78.

De uma forma geral, a participação dos governos locais na geração de receitas ou despesas é relativamente pequeno se comparado com os EUA e a Inglaterra. As localidades, entre 1989-1990, contribuíram com apenas 3,5% da receita australiana e representaram 5,7% das despesas.⁹

2.3. O processo: desenvolvimento, princípios, objetivos e estratégias

O processo de reforma pelo qual passou a Austrália, a partir da década de 70, teve como metas prioritárias o aumento da eficiência, a diminuição de custos dos bens e serviços providos pelo Estado, a equidade de acesso dos australianos aos serviços públicos e uma administração baseada no modelo de efetividade e igualdade na gestão de pessoal.

Dentre os princípios da reforma administrativa, em particular da administração de recursos humanos, pode-se destacar a busca por uma maior responsabilidade dos ministros e do Parlamento (*accountability*), mais eficiência, efetividade e igualdade com meios mais racionais para a distribuição dos recursos em atividades prioritárias, dando aos administradores grande flexibilidade na gerência destes recursos, proporcionando maior mobilidade e flexibilidade às políticas, auxiliando-os na tarefa de recrutar melhor o pessoal e alcançar qualidade e resultados.

Podemos apontar ainda, os seguintes itens, como princípios¹⁰ básicos que nortearam todo o processo de reforma:

a) Aperfeiçoamento das organizações: fusão e consolidação de agências e órgãos administrativos; racionalização de estruturas e melhor definição das funções de cada agência.

b) Direção executiva ou gerencial: os ministros passaram a participar da direção das agências, conduzindo políticas, influenciando nas atitudes, implantando uma cultura empresarial e melhorando a comunicação e o trabalho em equipe.

c) Sistemas diretivos de pessoal e finanças: as agências de controle central foram reduzidas ou suprimidas, substituindo-as por agências de supervisão e assessoramento em matéria de políticas públicas, permitindo às agências executivas uma maior autonomia, desde que observadas as orientações e procedimentos universais.

d) Elitismo diretivo: através da criação do Serviço Executivo Superior (SES) que se orienta por resultados e possui um sistema de compensações com base em avaliações de rendimentos.

e) Desburocratização: descentralização, nivelamento e aperfeiçoamento das hierarquias, eliminação das sobre-regulações, redução de formulários, controles de eficiência, simplificação de procedimentos e integração de serviços.

f) Nova cultura diretiva: o servidor passa a ser avaliado por sua capacidade de demonstrar eficiência, maior responsabilidade e liberdade pessoal de ação. Criou-se incentivos e prêmios por produtividade e inovação.

Podemos observar duas fases na efetivação destes. A primeira, no início da década de 80, quando observa-se a ascensão de jovens tecnocratas que operaram como agentes aceleradores das reformas.¹¹ Este movimento coincide com o governo trabalhista de Hawke, que empreende um processo reformista amplo, mas bastante moderado, quase não havendo menção às práticas gerencialistas. Como objetivos desta primeira fase, podemos apontar a busca de uma administração mais sensível e responsável diante dos políticos eleitos; o aumento da eficiência e eficácia dos serviços; a garantia de equidade no acesso ao emprego público; e a criação de um sistema de proteção dos direitos funcionais mais independente e aperfeiçoado.

Para atingir os objetivos da primeira fase, foram traçados uma série de estratégias, dentre elas a criação de um novo SES; a implantação do programa de controle dos recursos orçamentários da União — PPMGF — programas e planos de melhoria de gestão financeira; a implementação de um sistema de controle orçamentário para as agências; e a criação de uma nova política de pessoal abrindo as carreiras no setor público.

A segunda fase da reforma é marcada pelo acirramento da crise fiscal e pelo aprofundamento do processo de globalização da economia. Diante destes movimentos sentiu-se a necessidade de aprofundar

a reforma, em especial no que diz respeito aos métodos de aquisição de bens e serviços por parte do Estado. Numa clara ruptura com sua tradição política, o partido trabalhista “roubou” da oposição liberal a bandeira de introdução de práticas do gerenciamento privado na administração pública. Isto pode ser evidenciado no lema da campanha eleitoral deste partido em 1982: “dirigir o Estado como uma empresa”.

Podemos destacar da segunda fase os seguintes objetivos: reconhecer a rentabilidade do dinheiro como objetivo principal das aquisições; reorientar a formação profissional buscando a melhoria das práticas e capacitação do pessoal, visando a uma maior eficiência no processo aquisitivo; a adoção do princípio de competição aberta e eficaz como guia das aquisições, evitando a normatização desnecessária; o desenho de um marco central de políticas públicas e diretrizes ministeriais nos quais possam operar os departamentos; e a concessão aos departamentos do controle detalhado de aquisições.¹²

Na direção destes objetivos, foram traçadas as seguintes estratégias: utilização de consultores empresariais e *expert* de multinacionais, emprego de métodos empresariais e de contabilidade para investigar as organizações públicas, traçando estratégias e planos diretivos; o emprego, pelos diretores públicos, de métodos para redução de custo e aumento do rendimento; a gestão por objetivos; e a informatização dos serviços.

A nova política radicalizou o processo de importação de práticas empresariais, procurando tirar lições do estudo das relações entre comprador e vendedor, cliente e prestadores de serviço.

As estratégias utilizadas na reforma administrativa da Austrália apontam três aspectos que denotam sua essência: a valorização da cidadania, do pessoal (funcionários públicos) e a relação com o setor privado. Passaremos agora a analisar, mais detalhadamente, o desenvolvimento de cada um destes três aspectos.

3. Valorização da cidadania

Na busca da melhora da qualidade dos serviços públicos, a administração australiana criou uma estratégia de controle dos serviços pela população, baseada na atuação dos ombudsmen. Para Lee, o trabalho típico dos ombudsmen é o de realizar pesquisas, esforçar-se por resolver conflitos, e caso não se resolva, de fazer recomendações com objetivo de modificar os procedimentos das agências governamentais em decorrência das queixas.¹³ O ombudsman foi introduzido na Austrália na década de 70, exatamente na tentativa de inovar a administração pública.¹⁴

Para a correta compreensão dos êxitos e limites da experiência australiana com as Agências de Ombudsmen (AO), a análise do sistema político vigente, sistema de Westminster, é uma variável fundamental.

As características do sistema de Westminster que influenciam no processo de queixas e no recurso as AO podem ser resumidas nos seguintes itens:

a) fusão dos poderes Executivo e Legislativo. A emergência de um Executivo forte enfraquece a possibilidade do Parlamento controlar as ações dos agentes da administração, em particular dos ombudsmen.

b) os tribunais são fracos neste tipo de sistema e não julgam as decisões administrativas a fundo, consideram-se que esta responsabilidade é dever do Parlamento.

c) o partido político em um sistema Westminster pode exercer sua disciplina sobre o primeiro ministro e sobre outros ministros assim como sobre o Parlamento. Isto pode servir aos interesses do cidadão no sentido de fazer pesar as pressões do partido sobre os agentes da administração.

d) individualmente, os membros do Parlamento, mais particularmente os não ligados a uma Pasta, jogam sempre um papel corretor de injustiças em favor dos cidadãos lesados pelos órgãos governamentais.

e) as comissões parlamentares não têm muito poder na Austrália, mas elas podem transformar-se atualmente em órgãos fortes que poderão fiscalizar a administração do governo.

f) o pessoal legislativo, reduzido no sistema Westminster, limita a possibilidade do Parlamento fiscalizar as medidas administrativas.

g) as agências dos Controladores Gerais de Contas (Auditor Geral) começam a aparecer e passam a assumir um papel similar aos do *General Accounting Office* dos Estados Unidos, que praticam, em larga escala, avaliações de programas governamentais.

h) A “tradição do segredo administrativo” na Austrália limita a capacidade do Parlamento ou dos cidadãos de conhecer os processos de decisão administrativa e de exigir dos administradores responsabilidade por seus atos.

Segundo Lee, considerando os prós e contras, é visível que o controle da administração governamental é mais fácil em um sistema presidencial como o dos EUA do que num sistema Westminster.¹⁵

As agências de Ombudsmen devem ser compreendidas dentro de um conjunto de medidas empreendidas com o intuito de aumentar o controle político dos cidadãos sobre as medidas administrativas e a burocracia.

Desde a década de 70, foi promulgado um conjunto de leis impondo aos órgãos administrativos normas processuais autônomas. As *Sunshine Laws* obrigam os organismos públicos como os conselhos municipais, as comissões dos estados e da União a tornarem suas assembleias abertas e públicas.

Criaram-se, igualmente, leis sobre liberdade de informação (FOI) que garantem ao cidadão livre acesso a suas informações pessoais armazenadas em bancos de dados governamentais. Tanto a União quanto o estado de Victoria dispõem deste tipo de legislação. A legislação também restringe o poder do Estado de criar bancos de dados com informações pessoais, e nos casos existentes, à inviolabilidade da informação.

Existem ainda legislações cruzadas, que obrigam as agências governamentais a avaliarem os efeitos de suas políticas sobre o meio ambiente e a economia, além de obrigar as agências a limitarem a quantidade de formulários impostos sobre os cidadãos no requerimento dos serviços.

A singularidade das AO sobre as iniciativas acima citadas é que estas agências tratam especificamente de problemas individuais, que frequentemente não estão previstos na legislação mais genérica.

As legislações regulamentadoras dos procedimentos administrativos constituem a pedra angular na construção de uma gestão voltada para o cidadão. Elas prescrevem as normas que os agentes devem respeitar para emitir regulamentações e para se pronunciarem sobre questões de violações presumidas na regulamentação.

O *Administrative Procedure Act* de 1946, promulgado nos EUA, representa um marco neste tipo de legislação. Entretanto, a Austrália não possui uma lei deste tipo e sua ausência constrange os cidadãos que buscam reparação e reduz a eficácia dos Ombudsmen sobre as queixas emitidas pelos cidadãos.

Os processos ligados à gestão orçamentária permitem igualmente um maior controle das agências burocráticas, tornando-as mais responsáveis. Na década de 80, o governo da União e o estado de Victoria criaram sistemas orçamentais para programas com o objetivo de tornar os órgãos governamentais responsáveis pela qualidade, eficiência e efetividade dos serviços prestados.¹⁶

Foram criadas, pelo Executivo, agências independentes ou semi-independentes com o objetivo de vigiar as operações administrativas. Nomearam-se Comissários de Contas que foram paulatinamente ampliando suas atribuições da verificação financeira para o exame das conseqüências programáticas das despesas governamentais.

No decorrer da década de 80, foram sendo criados diversos procedimentos administrativos que permitem ao cidadão apelar de medidas tomadas por agências governamentais, reforçando a responsabilidade dos agentes sobre tais medidas. Em caso de reparações, o cidadão pode encaminhar suas queixas aos tribunais constituídos no interior da própria agência, questionando-a, ou a um tribunal geral com ampla competência judiciária. Um antigo combatente que deseje, por exemplo, apelar de uma decisão relativa a sua pensão, pode se endereçar a uma comissão que trata

especificamente desta questão, ou apelar de uma decisão frente a um tribunal de competências mais amplas como o *Administrative Appeals Tribunal* (AAT) da Austrália ou o AAT do Estado de Victoria.

Se por um lado os tribunais internos das agências podem desenvolver um nível específico de competência sobre as questões pertinentes, a agência a qual pertence, por outro, os tribunais gerais, embora com menor competência específica, possuem uma maior autonomia de juízo.

Os funcionários, por sua vez, possuem um tribunal próprio para receber suas apelações, que trata-se do *Mérit Protection and Review Agency*.

As comissões especiais têm sido um recurso frequentemente utilizado pelos governos australianos como forma de limitar os poderes da burocracia. A Austrália conheceu numerosas comissões *ad hoc* depois de 1970. Estas comissões têm como principal objetivo passar em revista os procedimentos jurídicos de suas respectivas administrações e recomendar modificações. (vide anexo)

As agências de Ombudsmen devem ser compreendidas neste conjunto de medidas visando maximizar os mecanismos de controle sobre a burocracia. Podemos identificar nos governos australianos algumas AO de caráter geral, que tratam de problemas relativos ao conjunto da administração — é o caso da AO do estado de Victoria que se ocupa de questões muito amplas. As AO podem igualmente tratar de questões muito específicas.

Lee (1991) expõe em seu artigo uma grande variedade de definições dos objetivos das AO. Abraham (1960), um dos primeiros adeptos das AO nos EUA, as compreende como “um cão de guarda vigiando a administração”, enquanto que Gellhorn (1966 e 1967) as define como um serviço à disposição dos cidadãos que se julgam lesados pela administração para ouvir as suas queixas.

Hill (1976) descreve as AO como sendo “um engenho cibernético exercendo uma mediação no nível das relações entre governantes e governados”. Esta definição vai além do simples tratamento das reclamações. Considera-se que as AO humanizam a democracia, protegendo os direitos humanos, assegurando um controle democrático e proteção contra o comportamento patológico das burocracias. Os ombudsman trabalham não somente para retificar as distorções que vitimam os cidadãos, mas também para defender os funcionários injustamente acusados. Gormley (1989) deixa entender que os ombudsman podem servir de controle catalítico, permitindo aumentar a consciência da burocracia para as questões de interesse particular dos cidadãos/beneficiários dos serviços.¹⁷

Assim como as definições, as práticas também irão variar sensivelmente segundo as administrações, particularmente no que se refere aos deveres e às atribuições.

As AO apareceram na Austrália no início dos anos 70, na sequência de que se chamou “Nova legislação administrativa”, que tratou da criação de tribunais administrativos de apelação, da promulgação de leis sobre liberdade de informação e da votação de uma legislação permitindo o exame judiciário de medidas administrativas. Estas reformas visavam responder ao que se considerou ser um “novo despotismo” dos chefes das burocracias.¹⁸

Os seis estados da Austrália criaram AO por volta dos anos 70: Austrália Ocidental em 1971, seguida pela Austrália Meridional em 1972 e Victoria em 1973. O governo nacional criou uma AO independente no Território do Norte, uma região do país pouco habitada. A AO da União foi criada em 1976 e conta com um numeroso efetivo, sem símile em qualquer outra parte do mundo, algo em torno de 70 empregados. As AO geralmente se esforçam por cooperar umas com as outras e, no caso da Tasmânia, o ombudsman do estado federado joga igualmente o papel de agência regional do ombudsman da União.

Para efeito comparativo, transcrevemos do artigo de Lee (1991) uma tabela que estabelece uma comparação entre as AO do estado de Victoria e da União.

O estado de Victoria é um dos estados mais importantes da Austrália, ele abriga a cidade de Melbourne, a segunda cidade mais importante do país. As AO da União e de Victoria possuem competências semelhantes. A agência de Victoria se ocupa de questões ligadas a administração do estado e das administrações locais, já a AO da União trata de questões relativas a federação e ao território da capital federal onde está situado o governo nacional de Canberra.

As AO possuem competência sobre as questões administrativas, mas não sobre as políticas. Não são suas atribuições, igualmente, os atos dos ministros, do Parlamento e dos tribunais.

A função principal dos ombudsman da União e de Victoria é realizar pesquisas (inquéritos) sobre as queixas. A AO de Victoria somente aceita queixas por escrito, o que tem a vantagem de fornecer um documento formal relativo a identidade do queixoso, a data da queixa e sua natureza. O pessoal da AO fornece assistência às pessoas incapazes de preparar sozinhas as queixas escritas.¹⁹No que se refere ao Ombudsman da União, somente 30% das queixas recebidas são escritas, a maioria, 70% são feitas oralmente.

As AO de Victoria e da União obrigam o cidadão a notificar suas queixas às agências apropriadas antes de recorrer aos Ombudsmen. O Ombudsman da União não se limita a exigir que a agência apropriada seja notificada, mas insiste igualmente que a agência tome uma decisão na questão. Desta maneira, o ombudsman da União assegura-se de que examinará as medidas administrativas bem diferentes dos procedimentos ou das medidas já examinadas.

Quadro: Comparação entre os Ombudsmen do estado de Victoria e da Commonwealth da Austrália.

| Victoria | Commonwealth da Austrália |
|--|---|
| Criado pelo Ombudsmen Act de 1973. | Criado pelo Ombudsmen Act de 1976. |
| Atribuições: | Atribuições: |
| Administração do Estado e Administração local. | Administração da Commonwealth e Território da capital australiana. |
| Decisões administrativas, mas não questões políticas. | Decisões administrativas, mas não questões políticas. |
| Limitações: | Limitações: |
| Atos dos ministros, do Parlamento e das Cortes. | Atos dos ministros, do Parlamento e das Cortes. |
| Competência limitada quanto aos empregados do setor público. | Competência limitada quanto aos empregados do setor público com exceção do pessoal da Defesa. |
| Funções principais: | Funções principais: |
| Inquérito sobre as reclamações. | Inquérito sobre as reclamações. |
| As reclamações devem ser formuladas por escrito. | As reclamações podem ser formuladas por escrito ou oralmente. |
| O Ombudsman não deve aguardar uma medida administrativa definitiva para intervir. | O Ombudsman deve aguardar medidas administrativas definitivas antes de intervir. |
| O agente não é um advogado. | O agente não é um advogado. |
| Quase não dispõe de poderes de antecipação. | Dispõe de poderes de antecipação. |
| Há um acesso quase ilimitado a informação necessária ao inquérito sobre uma reclamação. | Há um acesso quase ilimitado a informação necessária ao inquérito sobre uma reclamação. |
| Atividades concentradas sobre a administração geral, questões correcionais, administração local. | Atividades concentradas sobre a seguridade social, rede telefônica, a fiscalização, a defesa. |
| Inquéritos realizados compulsando os arquivos, por telefone e por meio de contatos pessoais. | Inquéritos realizados compulsando os arquivos ou por telefone. |
| Ocupa-se de questões ligadas à liberdade de informação. | Implicado nas questões ligadas à liberdade de informação. |
| Poder de recomendação. Não pode se opor à uma decisão administrativa. | Poder de recomendação. Não pode se opor à uma decisão administrativa. |
| Caso particular: a polícia. | Caso particular: a defesa. |
| Ligações com o Tribunal Administrativo de Apelação (AAT), outros tribunais e cortes. | Ligações com o Tribunal Administrativo de Apelação (AAT), outros tribunais e cortes. |
| Problemas com instâncias concorrentes. | O Ombudsman é uma “loja de uma única seção” |
| Independência limitada, Governos e Parlamento, limitações orçamentárias. | Independência limitada, Primeiro Ministro e Parlamento, limitações orçamentárias. |

O ombudsman da União ou do estado federado jamais age como se fosse um porta-voz ou advogado do indivíduo lesado. O Ombudsman é uma parte neutra que tenta estabelecer os fatos de uma situação e recomendar uma solução que alie as normas da lei e da equidade. Em 50% das questões estudadas, o Ombudsman de Victoria informa aos queixosos que a agência acusada agiu de maneira apropriada. Este procedimento é interessante, pois permite fornecer aos cidadãos explicações quanto às medidas tomadas pelas agências governamentais.

A AO de Victoria trata apenas das queixas e espera que os problemas sejam levados a sua atenção. Em contrapartida, a AO da União pode antecipar as queixas, tomando a iniciativa das medidas.

Os Ombudsmen de Victoria e da União podem realizar pesquisa (inquéritos) sob uma base informal, podendo caminhar a etapas mais formais. Estas pesquisas informais permitem tirar as queixas não fundadas contra os funcionários, embora um procedimento mais formal, como a redação de uma carta endereçada à agência denunciando a queixa, poderá pôr em perigo a boa reputação de um funcionário, sobretudo se a carta obtiver a atenção da mídia. De outro lado, quando uma pesquisa formal é aberta, o Ombudsman deve informar ao ministro responsável por escrito.

As agências de Ombudsmen da União estão divididas e especializadas em agências centrais e regionais. As questões de seguridade social de rotina são tratadas pela AO da União na região onde elas aparecem, mas os dossiês mais complicados são transmitidos à AO de Canberra. A AO de Sydney é especializada em questões fiscais, enquanto que a AO de Melbourne em questões telefônicas.

Há uma diferença entre os Ombudsmen de Victoria e os da União: os primeiros enviam seu pessoal sobre o terreno para encontrar as pessoas implicadas na questão, enquanto que a AO da União trabalha por telefone e sobre a base de arquivos e dossiês.

Os Ombudsmen de Victoria e da União se ocupam das leis sobre a liberdade de informação (FOI). Nos dois casos é possível que os particulares queixem-se que certos departamentos demoram a liberar informações ou mesmo recusam-se. A AO de Victoria pesquisa sobre as situações nas quais um departamento afirma que um documento não existe, quando na verdade deveria existir. O Ombudsman de Victoria joga, de certo modo, um papel de guardião que seleciona as questões antes que elas sejam submetidas ao AAT, que é responsável pela interpretação da lei (FOI) neste estado.

Um problema delicado, que se coloca para as AO dos estados e da União, é o da aplicação das leis sobre a liberdade de informação sobre os seus próprios arquivos. A AO da União já está conformada com numerosas solicitações de informação. A lei do estado foi emendada em 1987, a fim de excluir o ombudsman dos requerimentos de informação.

4. Valorização do servidor público

A partir de uma avaliação sobre a reforma gerencialista australiana, realizada pelo *Management Advisory Board* (MAB), foi desenvolvido um relatório intitulado *Building a Better Public Service*, o qual sugere uma estratégia futura para o serviço público, identificando três elementos-chave para o processo de continuidade das mudanças em direção à melhoria de performance e de uma maior integração da natureza das reformas com a cultura do serviço público. São elas:

- avaliação objetiva de performance;
- melhoria da liderança; e
- melhoramento contínuo através de uma intervenção no nível da cultura organizacional.

De acordo com o relatório do MAB,

*“Since the Public Service is a service industry its greatest assets will always be the knowledge, skills and capabilities of its people. This especially is an area where change cannot be simply mandated and where the attitudes and behaviour of staff and the culture of organizations may have powerful effects.”*²⁰

No âmbito das estratégias de política de recursos humanos, a agência responsável pela política de administração de recursos humanos é a *Public Service Commission* (PSC). Ela procurou, dentro da agenda da reforma, articular valores e princípios de um moderno e profissional serviço público, através do desenvolvimento de políticas que visam práticas honestas e equitativas, para proporcionar às agências melhores práticas na administração de RH. Neste contexto, foram estabelecidas regras para o aprimoramento do servidor público, com vistas à:

- projeção de uma estrutura adequada, em termos de políticas públicas e linhas de ação na área de desenvolvimento de pessoal;
- comunicação e promoção da estruturação do item acima;
- monitoramento e obtenção de *feedback* relativo à implementação;
- identificação e comunicação das melhores práticas;
- promoção de uma metodologia de avaliação;
- revisão da política quando necessário, e reinício do ciclo.

Procurou, com isto, enfatizar os novos valores gerencialistas — necessidade de maior responsabilidade por parte do governo, gerência para resultados e aumento da *accountability* — não descartando alguns valores tradicionais considerados positivos, pois *“... the new and the old should reinforce each other”*. Lança, então, o conceito de *“New Professionalism”*, que procura integrar o que há de melhor no gerencialismo, com os melhores valores tradicionais (veja figura 1).

Figura 1: Novo profissionalismo



Working together for results

Figura 1 - Conceito de “Novo Profissionalismo” para os servidores públicos, adaptado de Denis Ives, p.324.

Nesta perspectiva, a comissão procurou unir o melhoramento de performance a uma estratégia de gerência de pessoal, buscando ainda, integrar valores e práticas de recursos humanos com os objetivos das organizações.

Na tentativa de estabelecer uma moderna cultura e um *ethos* próprio do serviço público australiano, a comissão propôs, como valores, a responsabilidade para com o governo, o foco na consecução dos resultados, o mérito como valor básico, os altos níveis de integridade, a probidade e conduta, a maior confiança na *accountability* e o melhoramento contínuo através das equipes e dos indivíduos.²¹

A proposta trazida pela Comissão tem como direção a construção de um novo profissionalismo, qualificado como um processo que engloba os elementos positivos das práticas de melhoramento administrativo com os “bons” valores tradicionais do serviço público australiano. Tal proposta reconhece a centralidade da administração de pessoal e a importância dos valores das pessoas e do seu potencial, criando um ambiente no qual esse potencial possa ser realizado.

Este modelo, segundo seus formuladores, proporciona uma necessária transição entre os “velhos” conceitos do serviço público e os que ora tornam-se necessários para a atual e futura ambiência. Este período de transição é justificado como forma de auxiliar os servidores públicos a superarem esta etapa e a se sentirem mais confortáveis dentro do processo de mudança.

Tanto o *Building a Better Public Service* quanto o *New Professionalism* proporcionam um arcabouço conceitual e uma direção

estratégica consistente, para conduzir, com sucesso, a agenda de reforma administrativa. O modelo reconhece o inter-relacionamento de três dimensões: a performance das organizações, os indivíduos e as equipes. Ao mesmo tempo, reconhece que o melhoramento da performance e o alcance dos objetivos organizacionais dependem basicamente das pessoas — por isto a ênfase no desenvolvimento de pessoal e da gerência.

Com o objetivo de auxiliar os gerentes a enfrentarem os desafios e a tirarem as melhores vantagens das oportunidades através de um gerenciamento de pessoal de boa qualidade, a *Public Service Commission* adotou uma série de estratégias para integrar os novos valores no dia-a-dia de serviço. Desenvolveu-se um plano orientador para a gerência — *Human Resource Management (HRM)*. O objetivo do HRM é promover um melhor gerenciamento de pessoal no serviço público, e foi especialmente projetado para auxiliar o gerente a melhor compreender as novas regras e as suas responsabilidades. Essa estratégia identifica seis áreas-chave para a administração e gerência de pessoal, conforme esquematizado no quadro abaixo:

| | |
|--------------------------------------|---|
| 1) <i>Human Resource Planning</i> | assegurar um apropriado relacionamento entre o HRM e a estrutura organizacional para a consecução dos objetivos organizacionais e o aproveitamento correto da especialização e das habilidades das pessoas. |
| 2) <i>Staffing Practices</i> | garantir processos corretos e efetivos tanto no que se refere à seleção quanto à demissão do <i>staff</i> , visando às necessidades organizacionais. |
| 3) <i>Working Conditions</i> | garantir formas atrativas para manter o <i>staff</i> , assegurando a melhoria da performance, através de condições apropriadas, inclusive no que se refere à remuneração. |
| 4) <i>Performance management</i> | facilitar a melhoria da produtividade e efetividade, via maximização da performance individual. |
| 5) <i>Human Resource Development</i> | objetiva a melhoria da efetividade organizacional e da performance individual. |
| 6) <i>Staff Relations</i> | fomentar e manter um bom nível de relacionamento entre as pessoas e a organização, já que, segundo reconhece, existe uma dependência mútua entre esses dois níveis. |

Desta forma, outras práticas e políticas foram implementadas pela reforma administrativa australiana, tais como a *negociação no local de trabalho*, prática da mobilidade, o *plano de oportunidades iguais*, o *plano de treinamento e especialização*.

A prática de negociação caracteriza-se por ser um instrumento de gerenciamento utilizado nos locais de trabalho, sendo parte de uma estratégia para desenvolver a cultura de resultados e de melhoria

contínua. Tem como finalidade a negociação e a implementação individualizada, por agência e departamento, permitindo aos administradores de departamentos negociarem variações da remuneração e das condições de trabalho, sempre tendo em vista o interesse da produtividade, eficiência da organização.

O processo de negociação contempla uma contratualização formal por tempo definido, ou seja, dois anos. Em termos de remuneração, o contrato prevê um incremento remuneratório de 4,9% durante a vida do contrato. Uma parte deste reajuste destina-se ao pagamento pela produtividade e eficiência alcançadas, e outra pela recuperação do poder aquisitivo do salário, em decorrência de perdas causadas pela inflação. Outro objetivo é manter um nível remuneratório compatível com o realizado pelo setor privado. Basicamente, o contrato pode prever as seguintes práticas:

- incremento de pagamentos, como vista anteriormente;
- recompensa pelo esforço de produtividade da equipe de trabalho;
- jornada de trabalho em meio-expediente (*part-time work*);
- procedimentos em caso de ineficiência;
- práticas de combate ao absenteísmo;
- melhoria da competência baseada no treinamento e especialização.

Já a mobilidade permite e estimula os funcionários a transitarem entre os diversos departamentos através de critérios de promoção ou transferência. Assim, a carreira de serviços é larga e não se limita ao departamento em que o funcionário está lotado.

Ives²² expõe que os secretários de departamento têm, usualmente, trabalhado em dois ou mais departamentos ao longo de suas carreiras. Os *Seniors Executive Service*, representando a administração executiva do serviço público, são geralmente nomeados com base na sua prática conseguida através de transferências entre serviços. Esta prática da mobilidade é difundida também para as médias e baixas gerências, o que resulta em um ganho em termos de versatilidade, possibilidade de carreira, profissionalismo e planejamento de sucessão.

Foi desenvolvido também o *Equal Employment Opportunity Strategic Plan (EEO)*, um plano estratégico para os anos 90, editado em 1993, o qual fornece os meios para o desenvolvimento da administração de recursos humanos através da promoção da equidade e do mérito no serviço público.

Basicamente, o plano introduz medidas para promover oportunidades iguais de emprego no serviço público e combater a discriminação injustificada contra os membros de grupos normalmente discriminados (grupos EEO): mulheres, deficientes, aborígenes e pessoas que desconhecem a língua inglesa.

Três princípios básicos nortearam o plano:

a) igualdade de acesso ao processo de seleção, à promoção e transferência, ao treinamento e desenvolvimento de pessoal, e também em relação aos termos e condições de serviço;

b) capacitar os membros de grupos EEO a competirem por promoção e transferência, seguindo carreira em condições igualitárias;

c) incrementar ou manter a representação dos grupos EEO nos diversos níveis e estruturas do serviço público, tendo como base a competição validade pelo mérito.

Visando ao treinamento e ao desenvolvimento do serviço público, foi criado o *Competency Based Training (CBT)*. Esta política justificou-se pela demanda crescente em propiciar altos níveis de especialização e desenvolvimento visando à consecução dos objetivos organizacionais. Essa abordagem de treinamento tem seu foco na especialização e no conhecimento requerido pelos locais de trabalho, ou seja, busca-se uma forma de direcionar e focalizar o treinamento de acordo com os objetivos organizacionais. Além disso, este processo procura incorporar no funcionalismo público os aspectos necessários para dar continuidade à agenda de reforma governamental e, ao mesmo tempo, reforçar as políticas e valores promovidos pelo *Building a Better Public Service*.

Em futuro próximo, todos os novos gerentes *juniores* serão submetidos a um programa de treinamento, o qual fará parte do processo de seleção e admissão. Para o nível de média gerência, existe uma grande variedade de opções de treinamento, incluindo o acesso ao *Public Sector Management Course*, já tendo sido treinados mais de 1.200 gerentes. Por sua vez, os gerentes executivos da *Public Service Commission* também participam de cursos para alta gerência.

5. Política de contratualização de serviços públicos

A política de contratualização realizada na Austrália foi fortemente influenciada tanto pelos modelos de reforma administrativa do Reino Unido quanto pelo da Nova Zelândia. A prática da contratualização surge num contexto de questionamento da capacidade e eficiência do Estado para a produção direta de bens e serviços.

Entretanto, as pressões orçamentárias, a diminuição das barreiras alfandegárias e o incremento da internacionalização da economia, que atinge rapidamente a Austrália, foram fatores decisivos na adoção de políticas para redução do custo efetivo de cada bem ou serviço prestado pelo Estado. Notou-se rapidamente que o “Custo Estado” era a variável fundamental para o incremento da competitividade geral da economia.

Segundo Domberger & Hall²³, a implementação dos CTC (*Competitive Tendering and Contracting*) envolvem quatro momentos distintos:

- 1) Especificação do serviço a ser oferecido;
- 2) Solicitação para oferecimentos; (*request for tenders*);
- 3) Avaliação e seleção do contratante;
- 4) Gestão e controle após contratação.

As bases teóricas para as contratualizações (CTC) foram dadas por Coase (1937) e Willianson (1985), embora somente tenham penetrado no campo administrativo a partir da década de 70. Autores como Kettl (1993) têm sublinhado os riscos que estes programas potencialmente podem oferecer às estruturas de governos democráticos à medida em que pulverizam a responsabilidade.

A contratualização está presente na Austrália, mesmo que de forma pouco sistemática e informal, desde a década de 70, mas nos anos 80, acompanhando o acirramento das reformas, ganha maior regularidade. A contratualização é explicitamente recomendada na “*Coombs Royal Commission on Australian Government Administration*”, onde inicia-se um processo de reavaliação das funções abertas ao setor privado.

Assim como na Nova Zelândia, também na Austrália tratou-se de distinguir as funções do governo enquanto comprador de serviços em nome dos cidadãos e enquanto provedor direto dos mesmos. Da mesma forma, reorientou-se as prioridades que deixaram de concentrar-se meramente sobre os *inputs*, e passaram a focalizar, prioritariamente, para avaliação, os *outputs* e *outcomes*.

O princípio geral que rege estas iniciativas é a necessidade de maximizar os recursos públicos, melhorando a relação custo/serviço. O incentivo à competição é tido como o caminho privilegiado para alcançar estes objetivos.

Os partidos liberais da Austrália foram os primeiros a adotarem a bandeira do estilo gerencial de administração pública, embora a introdução de políticas gerenciais tem tido um forte impacto, através da reforma do setor público, sobre todo o espectro político, sejam trabalhistas ou liberais.

Um exemplo desta quase unanimidade partidária é o fato dos trabalhistas, no poder desde 1983 no âmbito da União, terem adotado uma política marcada por um estilo econômico racionalista e uma atitude pragmática, embora não formal ou doutrinária, em relação à questão da contratualização.²⁴

Sendo a Austrália um modelo federativo, observou-se que os estados resistiram mais às demandas por reformas. O que se pode notar atualmente é uma grande variedade de reformas tanto no que se refere aos ritmos quanto à abrangência, incluindo, obviamente, as políticas de

contratualização que variam de estado a estado. Estas variações podem ser atribuídas a variáveis como fatores históricos, circunstâncias locais, ideologias políticas e situações econômicas.

A situação fiscal é uma variável de extrema importância na realização de políticas reformistas. O estado de Queensland, o mais robusto em nível fiscal da federação, não empreendeu políticas de contratualização. Entretanto, a generalização das contratualizações entre os demais estados demonstra que a saúde fiscal de Queensland era uma exceção dentro de um quadro geral deficitário.

O estado de New South Wales (NSW) foi o primeiro a adotar a contratualização a partir de 1988, através de uma política formal e uma direção centralizada. Outros importantes estados como Victoria e Westerns Austrália adotaram políticas semelhantes em 1992 e 1993, respectivamente.

Os principais critérios para contratação adotados por estes estados são os que seguem:

- 1) Custo/efetividade.
- 2) Acesso às novas tecnologias.
- 3) Combate a desempenhos insuficientes ou culturas inapropriadas da força de trabalho interna.
- 4) Necessidade de contornar práticas trabalhistas restritivas.
- 5) Dificuldade para pagar e manter um competente quadro técnico.

Em 1994, o governo de Victoria tomou a vanguarda do processo, introduzindo uma política de competitividade compulsória. Até então, as contratualizações eram implementadas por meio de incentivos às agências. Victoria ofereceu aos governos locais um percentual progressivo dos gastos anuais para serem empregados na contratualização. Gradualmente os gastos locais sujeitos à competição elevaram-se a 30, 40 até 50% dos gastos anuais em 1996-1997. A iniciativa de Victoria abriu um intenso debate nos outros estados que, entretanto, mantiveram a política de incentivos.²⁵

Em um estado como Western Austrália, os CTC estão vetados para atividades como provisão de equipamentos para o governo, certas funções regulatórias e/ou emergenciais, serviços essenciais das Forças Armadas, etc. Estas atividades estratégicas são consideradas incompatíveis com a participação da iniciativa privada.

O governo da União tem encorajado os departamentos a utilizarem os CTC, à medida em que avaliam que sua utilização possa trazer uma melhoria dos serviços. A aplicação tem sido gradual. Através do “*Financial Management Improvement Program*” introduziu-se alterações no relatório financeiro, a fim de se incentivar o princípio da “maximização dos recursos”. Em 1989, esta idéia foi novamente evocada, reconhecendo-se a importância da competição como instrumento para sua realização.²⁶

A política de competição entre agências tem sido um dos pontos polêmicos do processo de reforma, sua implementação varia de estado a estado. Agências como a *Commonwealth Department of Administrative Services* (DAS) e a *NSW Commercial Services Group* (CSG) realizam serviços para outras agências governamentais. Com o aumento do número de agências provedoras, as pressões competitivas têm aumentado.

No nível da União, agências como a DAS prestam serviços de reparos, manutenção, avaliação, suprimento e distribuição. Entretanto, as agências governamentais não estão obrigadas a contratar a DAS, e nem podem utilizar seu *status* de agência estatal para competir deslealmente com outras empresas do setor privado. As agências da União estão igualmente autorizadas a competir com agência de outros níveis (estaduais ou locais) ou mesmo com o setor privado — a *Australian Protection Service* oferece seus trabalhos competindo com firmas de segurança privada, entretanto, esta não tem sido a regra entre os estados.

6. Considerações finais

A reforma australiana caracterizou-se por partir de um modelo anterior bem-sucedido, baseado na concepção weberiana, que conseguiu transformar no século passado uma administração tradicionalista num sistema centrado em regras impessoais, que conseguiu eliminar, quase completamente, o problema da corrupção no serviço público.

A cristalização das práticas burocrático-weberiana trouxe, como conseqüência, uma grande resistência tanto estrutural quanto cultural em transformar tal modelo. Esta resistência foi um dos maiores entraves às reformas recentes.

O motivo condutor da reforma australiana tem sido o rearranjo dos papéis desempenhados pelos atores sociais (administração pública, sociedade civil, mercado) na gestão do bem comum. Procurou-se aumentar a eficiência do setor público, buscando formas inovadoras de gerenciamento, muitas das quais importadas do setor privado, orientadas em função de um melhor atendimento ao cidadão-usuário.

Embora tenha utilizado diversas práticas e conceitos típicos do setor privado, ao fim e ao cabo, podemos afirmar que o Estado resultou fortalecido, visto que maximizou as formas e mecanismos de intervenção na sociedade. Um Estado que melhor serve ao cidadão é, sem dúvida, um Estado mais forte.

O modelo federativo australiano marca algumas especificidades desta reforma. Diferente da Nova Zelândia, onde o modelo unitário e centralizado permitiu uma evolução célebre e homogênea das reformas, na Austrália, a existência de sete níveis de poder “autônomos” (a União e

seis estados) determinou um processo mais heterogêneo, embora, com uma surpreendente comunhão de princípios.

Dentre os mecanismos utilizados, as agências de Ombudsmen merecem ser destacadas como um dos símbolos desta reforma. Através destas agências ampliou-se o espaço do cidadão na gestão da *res publica*, assim como a responsabilidade dos funcionários diante de seus atos. Apesar das limitações que o sistema de Westminster impõe às políticas de *accountability*, os Ombudsmen têm obtido êxito na mediação dos conflitos entre usuários e provedores. No que se refere ao Brasil, que já possui uma legislação punitiva para o comportamento desleal dos servidores públicos, a lentidão da justiça e a falta de mecanismo, que auxiliam o cidadão lesado no seu direito, fazem perpetuar alguns vícios no serviço público que poderiam ser minimizados por mecanismos similares ao do ombudsman.

No que diz respeito à política de pessoal, a Austrália soube manter o equilíbrio entre os antigos valores de probidade e integridade do servidor público com a nova demanda por qualidade, produtividade, autonomia e responsabilidade. Ao contrário dos adeptos do desmonte rápido do modelo burocrático weberiano, os administradores australianos optaram por ajustá-lo a nova realidade, evitando assim, a crise deontológica que se instalou em outras reformas. As visões simplificadoras e maniqueístas, escondem, quase sempre, uma incapacidade teórica para pensar a complexidade do real e propor soluções para além dos clichês.

Podemos concluir que se por um lado a existência de um modelo burocrático cristalizado dificultou ou mesmo retardou o processo de reforma administrativa na Austrália, por outro, sua existência possibilitou uma passagem segura para formas mais flexíveis de gerenciamento do setor público.

Comissões instaladas até 1985

| Title | Chairman | Dates |
|---|---|---|
| Committee of Inquiry into the Public Service of South Australia | Prof. D. C. Corbett | May 1973-Apr 1975 |
| Board of Inquiry into the Victorian Public Service | Sir Henry Bland | Oct 1973-Oct 1975 |
| Royal Commission on Australian Government Administration | Dr H. C. Coombs | Jun 1974 - Jul 1976 |
| New South Walles Machinery of Government Review | Hon T. J. Lewis to Jan 1975, Hon F. M. Hewitt from Jan 1975 | Jul 1974-Apr 1976 |
| Review of New South Wales Government Administration | Prof. P. S. Wilenski | Feb 1977-Feb 1982 |
| Review of Tasmanian Government Administration | Phase 1: Task For Phase 2: Sir George Cartland | May 1978- Dec 1979 Mar 1979-Nov 1981 |
| Review of Commonwealth Administration | Mr J. B. Reid | Sep 1982-Jan 1983 |
| Review of Public Service Management (South Australia) | Mr B. Guerin | Jun 1983-Feb 1985 |

- 1 Este artigo foi realizado com recursos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Constitui um dos produtos da pesquisa sobre Burocracia Estatal, do Programa de Pesquisas e Estudos sobre Reforma do Estado e Governança, mantido pela FGV/EBAP, sob a coordenação da professora do curso de mestrado em administração pública e coordenadora do programa de Estudos e Pesquisas sobre Reforma do Estado e governança Sonia Fleury. Contou, ainda, com a contribuição especial dos seguintes pesquisadores: Wagner Carvalho e Valdeci Araújo.
- 2 Marisol Touraine. *Le Bouleversement du Monde. Géopolitique du XXIe Siècle*. Paris: Seuil, 1995.
- 3 Donald Kettl. *The Global Revolution: Reforming Government Sector Management*. Brasília, 1996.
- 4 Sobre este tema ver: Adam Przeworsky. *On the Design of the State: A principal-Agent Perspective*. In “Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial”. Brasília. MARE. 1996. J.Prats Català. *El Nuevo Juego y sus Reglas : Construyendola Nueva Institucionalidad en la America Latina de los 90*. Barcelona, 1996. Michael Crozier. *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987. Luc Rouban. *La Modernisation de L’État et la Fin de la Spécificité Française in “Revue Française de Science Politique*. v.40, n.4, agosto 1990, p. 521:544.
- 5 HALLIGAN, John. *Función pública y reforma administrativa en Australia*. In: *Revista Internacional de Ciencias Administrativa*, Madrid: vol. 57, no.3, septiembre 1991, pp. 40
- 6 CAIDEN, Gerald E. *Reformas Administrativas Recientes en Australasia*. In: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: vol. 57, no. 1, marzo 1991, p. 9-26.
- 7 HALLIGAN, John, Op. Cit., p. 39.
- 8 DOMBERGER, Simon; HALL, Christine. *Contracting for Public Services: A review of antipodean experience*. In: *Public Administration*, v.74, n.1, Spring 1996.
- 9 *Idem ibidem*, p. 134.
- 10 CAIDEN, Op. Cit., pp. 13.
- 11 Sobre a questão ver o trabalho de John HALLIGAN. *Función Pública y reforma administrativa en Austrália*. In.: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Madrid: v.57, n.3, Sept, 1991.
- 12 CAIDEN, Op. Cit., p. 15.
- 13 LEE Jr, Robert D. *Legal Parameters of Administration in a democratic society: the case of Australia*. In.: *Administration & Society*, London: v.23, n.2, August, 1991, p. 501.
- 14 CAIDEN, Op. Cit., p.10.
- 15 LEE Jr, Op. Cit., p.502-503.
- 16 *Idem ibidem*, p. 506.
- 17 *Idem ibidem*, p. 509.
- 18 *Idem ibidem*, p. 509.
- 19 *Idem ibidem*, p.511.
- 20 Ives, Denis. *Human resource management in the Australian public service: challenges and opportunities*. *Public Administration and Development*. London, v.15, n.3, p.324.
- 21 *Idem ibidem*, p. 323
- 22 *Idem ibidem*, p.327.
- 23 DOMBERGER, S. & HALL, C., Op. Cit., p.130.
- 24 *Idem ibidem*, p.133.
- 25 *Idem ibidem*, p.135.
- 26 *Idem ibidem*, p.135

- CAIDEN, Gerald E. Reformas administrativas recientes en autralasia. in: *revista internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: v.57 n.1, Marzo, 1991.
- CATALÀ, J.Prats. *El Nuevo Juego y sus Reglas: Construyendola Nueva institucionalidad en la America Latina de los 90*. Barcelona, 1996.
- CROZIER, Michael. *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.
- _____. *Cómo reformar al Estado*. México: Fondo de Cultura Económica México, 1992.
- DAUKINS, John S. Achieving improvement in economics transitions: the australian experience public. In.: *Administration and development*, London: v.15 n.3, August, 1995.
- DOMBERGER, Simon; HALL, Christine. Contracting for public services: a review of antipodean experience. In: *Public Administration*, v. 74, n.1, Spring, 1996.
- FLETCHER, Christine and CLIFFWALSH. Reform of intergovernmental relations in Australia: the politics of federalism and the non-politics. In.: *Public administration - an international...*, London: v. 70, Winter, 1992.
- HALLIGAN, John. Función Publica y reforma Administrativa en Australia. In.: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: v.57 n.3, Septiembre, 1991.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-Nação e o sistema global". In: *Lua Nova*. Março de 1991.
- IVES, Denis. Human resource management in the australian public service: challenges and opportunities. In: *Publica administration and development*. London: v.15 n.3, August, 1995.
- JABES, J.; JANS, Nick (et alii). La gestion des services publics canadien et australien: étude comparative de la solitude verticale. In.: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Paris: v.58, n.1, 1992.
- KETTL, Donald. The Global Revolution: Reforming Government Sector Management. In: "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial" - Seminário Internacioanal - MARE/BID/ONU Brasília, 1996.
- LEE Jr, Robert D. Legal Parameters of administration in a democratic society: the caseo of Australia. In.: *Administration & Society*, London: v.23, n.2, August, 1991.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial" - Seminário Internacional - MARE/BID/ONU. Brasília, 1996.
- Public Management Developments: Survey 1990. OECD, *Organization for Economic Co-Operation and Development*. 1990.
- Public Management Developments: Update 1991. OECD, *Organization for Economic Co-Operation and Development*. 1991.
- RICHARDISON, Ruth. A Reforma do Setor Público na Nova Zelândia. In: "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial" - Seminário Internacional - MARE/BID/ONU. Brasília, 1996.
- ROUBAN, Luc. La Modernisation de L'État et la Fin de la Spécificité Française. In: *Revue Française de Science Politique*. v.40, n.4, agosto 1990, p. 521:544.
- TOURAINÉ, Marisol. *Le Bouleversement du Monde*. Géopolitique du XXI^e Siècle. Paris: Seuil, 1995.
- WEBER, Max. "Os tipos de dominação". In: *Economia e Sociedade - Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, v.1, Trad.: de Regis Barbosa e Karem Elsabe Barbosa; Rev. Técnica de Gabriel Cohn. Brasília - D.F. : Ed. UnB, 1991.

Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana

Adriana de Sá Mesquita e Silvia Pereira Ferreira

O artigo analisa o processo de reforma administrativa empreendida na Austrália ao longo das décadas de 70-80, destacando duas de suas principais tendências: o fortalecimento da “Função Executiva Superior” e a valorização da cidadania. Nele são descritos os princípios básicos norteadores da reforma ao longo dos anos 70, bem como, os objetivos visados com a segunda fase das reformas executadas a partir da década de 80, implementadas por governos trabalhistas. Destaca-se a organização e o funcionamento do sistema das Agências de Ombudsmen e dos Comissários de Contas responsáveis pela fiscalização e gestão orçamentária. A seguir, são descritas algumas das ações encaminhadas pela *Public Service Commission* (PSC) no sentido de aperfeiçoar o gerenciamento e o melhor desempenho dos recursos humanos, destacando a introdução do importante conceito de *Novo Profissionalismo*, assentado em valores como responsabilidade para com o governo, foco nos resultados, mérito como valor básico, altos níveis de integridade e probidade na conduta, desempenho com *accountability* e melhoramento contínuo do desempenho das equipes e indivíduos. Outro importante instrumento analisado é o *Human Resource Management*, através do qual as autoridades australianas introduziram novas práticas como negociação no local de trabalho, plano de oportunidades igualitárias no local de trabalho e o plano de treinamento e especialização. Para finalizar, o artigo enfoca a política de contratualização de serviços públicos adotada na Austrália — os *Competitive Tendering and Contracting*, evidenciando os fatores indutores da adoção desta nova prática de gestão.

Adriana é mestre em administração pública — EBAP/FGV/RJ e especialista em políticas públicas e gestão governamental no MARE e Silvia é socióloga e professora da UnB. Ambas são assistentes sociais e pesquisadoras da EBAP/FGV/RJ

Fortalecer el servicio público y valorar la ciudadanía: la opción australiana

Adriana de Sá Mesquita y Silvia Pereira Ferreira

El artículo analiza el proceso de reforma administrativa emprendida en Australia a lo largo de las décadas de los 70-80, destacando dos de sus principales tendencias: el fortalecimiento de la “Función Ejecutiva Superior” y la valoración de la ciudadanía. En él se describen los principios básicos orientadores de la reforma a lo largo de los años 70, así como los objetivos pretendidos con la segunda fase de las reformas ejecutadas a partir de la década de los 80, puestas en práctica por gobiernos laboristas. Se destaca la organización y el funcionamiento del sistema de las Agencias de *Ombudsmen* y de los Comisarios de Cuentas responsables de la fiscalización y gestión presupuestaria. A continuación se describen algunas de las acciones encaminadas por la *Public Service Commission* (PSC) en el sentido de perfeccionar la gerencia y el mejor desempeño de los recursos humanos, destacando la introducción del importante concepto de *Nuevo Profesionalismo*, apoyado en valores tales como responsabilidad para con el gobierno, foco en los resultados, el mérito como valor básico, altos niveles de integridad y probidad en la conducta, desempeño con *accountability* y mejoramiento continuo del desempeño de los equipos e individuos. Otro importante instrumento analizado es el *Human Resource Management*, mediante el cual las autoridades australianas han introducido nuevas prácticas, tales como negociación en el lugar de trabajo, plan de oportunidades igualitarias en el sitio de trabajo y el plan de capacitación y especialización. Para terminar, el artículo enfoca la política de licitaciones y contrataciones de servicios públicos adoptada en Australia - *Competitive Tendering and Contracting*, evidenciando los factores indutores de la adopción de esta nueva práctica de gestión.

Strengthening the civil service and valuing citizenship: the Australian choice

Adriana de Sá Mesquita and Silvia Pereira Ferreira

RSP

This article addresses the administrative reform process carried out in Australia over the 70s and 80s and underscores two of its major trends, namely strengthening the “Higher Executive Function” and valuing citizenship. The primary principles guiding the reform process in the 70s are described, as well as the objectives set for the second phase of reforms carried out as of the 80s and implemented by labor administrations. The organization and *modus operandi* of Ombudsmen Agencies and Accounts Commissioners, who are responsible for budget inspection and management, are given special highlight. The article then describes some of the measures taken by the Public Service Commission (PSC) with a view to improving both management and performance of human resources and underscores the introduction of the very important concept of New Professionalism, grounded on values such as responsibility towards the government, focus on results, merit as a basic value, high levels of integrity and probity in officials’ conduct, performance with accountability and continuous performance improvement of teams and individuals. Another equally important tool addressed herein is the Human Resource Management system, whereby Australian authorities have introduced new practices such as negotiation at the workplace, the plan for equalitarian opportunities at the workplace and the training and specialization plan. In conclusion, the article addresses the public services contracting policy used in Australia, namely Competitive Tendering and Contracting, and underlines the factors that have led to the introduction of this new management practice.

Reforma administrativa: o caso do Reino Unido¹

Marcelo Hernandez Macedo
Andrea Moraes Alves

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Introdução

Com a eleição de um governo conservador em 1979, a Inglaterra assumiu a reforma administrativa como prioridade. Embora já constituísse tema de discussões desde os anos 60, a reforma da administração pública jamais havia alcançado tamanha valorização. Para a compreensão das propostas e medidas adotadas pelo governo Thatcher, as quais provocaram modificações substanciais na configuração do serviço público inglês, não podemos desprezar as especificidades desse país no que se refere às características do seu sistema político e ao estado anterior de sua administração pública.

No que se refere ao sistema político inglês, este caracteriza-se pela presença de um governo partidário, com a alternância de dois partidos que historicamente disputam o poder: os conservadores e os trabalhistas. A consequência imediata e fundamental desse modelo é que, invariavelmente, o sistema eleitoral atribui a maioria da Câmara dos Comuns a um dos partidos, o qual, ao escolher o primeiro-ministro, detém amplos poderes executivos. Além disso, alguns outros fatores que em geral limitam as prerrogativas do Poder Executivo — um Senado forte; uma constituição escrita; um sistema federativo; e um Judiciário ativo — estão ausentes no sistema britânico (COSTA, 1995:19). Portanto, apesar das tendências de flexibilização desse sistema, o modelo britânico fornece ao Poder Executivo um grau de autoridade para governar, pouco visto em regimes democráticos. Este modelo facilitou a implementação das reformas defendidas pelo governo conservador.

No que tange ao sistema administrativo inglês, um relatório apresentado pelo Comitê Fulton em 1968 marcou oficialmente o diagnóstico

Marcelo é mestre em administração pública — EBAP/FGV/RJ e especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Educação e do Desporto. Andrea é socióloga e professora da Universidade de Brasília — UnB

negativo em relação à qualidade e à organização do serviço público naquele país. Além de críticas relativas à competência dos funcionários e à sua parcialidade no exercício das funções, o documento indicava a urgente necessidade de inserção de um *approach* técnico na formação dos funcionários, principalmente em relação à assessoria dos ministros, função ocupada pelos chamados *generalistas*. O argumento básico apontava para a necessidade de alcance da eficiência nas operações departamentais e da efetividade nas políticas públicas em lugar dos funcionários preocuparem-se com “a turbulência política do dia-a-dia” (THOMAS, 1984:245). No final dos anos 60, as idéias de eficiência e efetividade já conquistavam seu espaço no setor público provenientes de comparações com o desempenho de empresas privadas. A definição de objetivos e meios e a otimização dos recursos para alcance dos resultados esperados ascenderam como valores de um serviço público moderno.

Apesar das críticas, o Comitê Fulton não logrou abalar o prestígio que a tradição do serviço público britânico havia construído, nem fora esse seu objetivo. Reconhecia-se ainda a importância do trabalho dos *generalistas* que dominavam o conhecimento sobre o funcionamento do Parlamento e dos departamentos, tinham habilidades como coordenadores e estavam associados a uma história de estabilidade e honestidade no serviço público, estreitamente ligada à formação de um modelo administrativo burocrático no país, marca inconfundível do regime britânico desde o século XIX.² Mas, as novas noções esboçadas no relatório do Comitê previam a exigência de um perfil mais profissional e menos político para os altos funcionários, caso contrário corria-se o risco de estagnação das atividades do aparelho do Estado diante dos novos desafios impostos pela economia e pela sociedade civil no mundo contemporâneo.

Uma década depois, com o advento dos conservadores ao poder, constatam-se as primeiras medidas efetivas com o objetivo de aumentar a eficiência e a efetividade dos serviços públicos, o que, no caso inglês, significa a adoção de um perfil técnico para os funcionários, a redução dos gastos públicos, o estabelecimento de metas de qualidade nos serviços e um reordenamento institucional da organização estatal que torne possível uma maior agilidade no cumprimento das funções públicas. Em última instância, visava-se instituir definitivamente os princípios do *managerialism* no setor público.

Pollitt (1996: 82) identifica três fases no processo de reforma administrativa iniciado por Margareth Thatcher. A primeira fase, que se estende de 1979 a 1982, caracteriza-se pela tentativa de redução de despesas. Para tal, 14% do total de servidores existentes em 1979 foram demitidos, e o Departamento do Serviço Civil, estrutura encarregada da administração de pessoal do governo, foi abolido, sendo substituído por uma nova estrutura (*Management and Personnel Office* — MPO) submetida diretamente

ao gabinete do primeiro-ministro. O controle sobre o pagamento dos servidores passa a ficar a cargo do Tesouro. Inicia-se, ainda, nessa fase a implantação do “escrutíneos de Rayner”, grupos de trabalhos ministeriais encarregados de racionalizar os gastos e eliminar os desperdícios.

Ciente das limitações políticas da simples proposta de redução de despesas, o governo passou a enfatizar a eficiência ao invés da economia. A nova ênfase de “fazer mais com menos” caracterizou a segunda fase das transformações implementadas pelos conservadores, a qual iria durar até o final de 1987. É dessa fase a ampliação para toda a administração do novo sistema de informações administrativas (FMI — *Financial Management Initiative* — 1982); a implantação de um sistema de avaliação que introduziu metas a serem cumpridas por cada funcionário, além de um sistema de remuneração proporcional ao rendimento individual (1984/1985); e ainda o início de um amplo processo de privatização dos serviços públicos, operacionalizado tanto pela venda de diversas empresas como pela contratação externa para a prestação dos serviços, que iria expandir-se na fase seguinte.

A fase mais recente, iniciada com a terceira vitória consecutiva do Partido Conservador em 1987, caracteriza-se pela intensificação da utilização de mecanismos típicos de mercado; pela desconcentração na prestação dos serviços; pela retórica sobre a necessidade de qualidade no serviço público; e pelo direcionamento dos serviços para o consumidor. Dando continuidade à reestruturação institucional iniciada na segunda fase, efetivaram-se nesse período modificações substanciais na estrutura da administração pública através da instituição de novas formas de contratação. Atualmente, o serviço público britânico tem 65% do seu pessoal trabalhando em agências que ganharam relativa autonomia em relação ao poder central (JENKINS, 1996:90).

Apontados alguns tópicos importantes do processo de reforma administrativa na Inglaterra, é preciso ressaltar que, de acordo com o projeto de pesquisa elaborado por nossa equipe de trabalho, este texto não pretende reproduzir a história do processo de reformas administrativas na Inglaterra, mas analisar alguns aspectos específicos desse processo, quais sejam: formas inovadoras de gestão no setor público; a contratualização das relações nesse setor; e a política de gestão de recursos humanos, na qual se inserem os sistemas de avaliação de desempenho individual.

2. Aspectos da reforma administrativa na Inglaterra

A primeira forma inovadora de gestão no serviço público britânico, que merece ser analisada, é a formação dos “escrutíneos de Rayner”.

O primeiro governo Thatcher foi buscar no setor privado um consultor em administração, Sir Derek Rayner, com o objetivo de racionalizar os gastos e eliminar os desperdícios no serviço público. A partir de maio de 1979, Sir Rayner propôs dois tipos de exercícios: um particular (“escrutíneos”), relativo a investigações em funções e operações de cada departamento; e outro geral (“*Lasting Reforms*”), preocupado com reformas de caráter duradouro, que envolvem mudanças de comportamento para o exercício das atividades (THOMAS, 1984:241).

Os escrutínios, pequenos grupos formados por funcionários departamentais e assessorados por um grupo central (“Unidade de Eficiência”), esse por sua vez ligado diretamente ao gabinete do primeiro-ministro e chefiado pelo próprio Rayner, caracterizam-se pela realização de avaliações departamentais. As avaliações visam responder a três perguntas fundamentais para cada processo de trabalho examinado: 1) Quem é o responsável pelo processo? 2) Qual é o seu custo? 3) Quais são os resultados esperados? (JENKINS, 1996:90). Os grupos departamentais têm três meses para produzir um relatório respondendo às questões. As decisões relativas às ações a serem implementadas são tomadas nos três meses seguintes, e os resultados devem efetivar-se completamente dentro de dois anos, a contar do início da avaliação.

A atuação de Rayner durante o período do escrutínio compreendeu o apoio e a orientação aos funcionários departamentais, o auxílio ao ministro na revisão do relatório e na elaboração do plano de ação (“*Action Document*”), e ainda o acompanhamento dos progressos de cada departamento, reportando-os ao primeiro-ministro. Durante 1980, 39 escrutínios foram identificados como potenciais economizadores de recursos, dos quais 24, quando implementados, significaram economias de 22 milhões de libras por ano (THOMAS, 1984:241). Alguns escrutínios serviram de modelo para transformações em processos semelhantes de outros departamentos, enquanto outros exigiram a cooperação entre departamentos, como foi o caso do escrutínio para o pagamento de benefícios a desempregados, o qual envolveu os departamentos de Emprego e o de Saúde e Seguridade Social.

Segundo Thomas (1984), uma das características que diferencia a abordagem de Rayner dos demais programas implementados desde 1960 é o arranjo político-administrativo ao qual essa abordagem está associada. Este arranjo compreende: envolvimento do ministro no escrutínio, o que garante o permanente interesse dos funcionários de alto nível; a independência dos funcionários departamentais encarregados do escrutínio em relação à rígida hierarquia de comando, e a importância dada pelo primeiro-ministro à essa ação, expressa pela vinculação da “Unidade de Eficiência” ao seu gabinete. Esse novo arranjo institucional representou a valorização do tema da eficiência como uma questão política e não meramente técnica.

Não obstante, a associação entre as propostas de Rayner e as políticas conservadoras do governo geraram muitas críticas por parte dos sindicatos de servidores públicos. Os escrutínios são vistos como mecanismos de redução dos gastos públicos e do número de servidores públicos, e não como instrumentos de avaliação livres de valor. Essa imagem decorre do fato de que os escrutínios não foram efetivamente acompanhados por mudanças nas culturas organizacionais do serviço público. O exercício geral proposto por Rayner, “*Lasting Reforms*”, parece não ter sido intensivamente praticado. Diversos autores criticam a pouca atenção dada à dimensão cultural das reformas. Até mesmo Kate Jenkins (1996:94), uma defensora ardorosa das reformas da era Thatcher, adverte sobre a confusão entre reformas administrativas e mudanças no rumo das políticas, alegando que as primeiras envolvem mudanças comportamentais, e que a falta de atenção para esse fato tem sido um dos principais equívocos das reformas.

A segunda forma inovadora de gestão diz respeito ao desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais. Em 1979, Michael Heseltine, secretário do Departamento de Meio Ambiente, desenvolveu o MINIS (*Management Information System for Ministers*). Esse sistema de informação apresentava ao secretário do Departamento de Meio Ambiente toda a estrutura administrativa que o cercava, permitindo o questionamento de seu desenho e a identificação das responsabilidades e prioridades de cada subunidade. O MINIS, desenvolvido a partir de um exercício de Rayner, tornou-se um escrutínio permanente, que permitia ao secretário de Estado a revisão detalhada das atividades do departamento e das necessidades de recursos humanos.

No entanto, esse sistema enfocava principalmente os gastos com pessoal, omitindo informações a respeito das demais despesas administrativas, como diárias, viagens, postagem, telecomunicações, etc. A ausência de informações nesse sentido foi suprida pelos “estudos de Joubert”, os quais resultaram no desenvolvimento do MAXIS (*Management Accounting System*). Além da maior abrangência das informações, este sistema compreendia a criação de centros de custo locais, atribuindo a cada subunidade a responsabilidade pela administração de seu próprio orçamento. Segundo Thomas (1984), isso representou a principal mudança na forma de controle dos custos administrativos.

Restrito ao Departamento de Meio Ambiente, o Tesouro considerou que esses sistemas de informação poderiam ser estendidos para todo o serviço público. Em 1982, o governo anunciou o *Financial Management Initiative* (FMI) para cobrir todos os departamentos. Essa iniciativa representou a integração entre o MINIS e o MAXIS em escala ampliada. Os objetivos do FMI eram: 1) fornecer uma visão clara das metas e meios para alcançá-las, medindo os resultados parciais sempre que possível;

2) definir responsabilidades para uma melhor utilização dos recursos, incluindo avaliações sobre os valores acrescentados por cada processo; 3) garantir o acesso à informação, principalmente em relação a custos e ao treinamento necessário para o exercício efetivo das responsabilidades.

O FMI foi operacionalizado da seguinte maneira: cada departamento foi chamado a produzir um plano para ser enviado ao MPO e ao Tesouro, o qual deveria conter informações a respeito dos programas, seus financiamentos e formas de controle, assim como sobre os responsáveis pela execução de cada um dos projetos; uma unidade de administração financeira, composta por membros do Tesouro e do MPO, trabalhou na orientação dos altos gerentes para a formulação de seus planos.

Em 1986, o FMI foi revisto e estendido com a finalidade de introduzir responsabilidades orçamentárias para os administradores de cada subunidade, incorporando definitivamente o princípio descentralizador preconizado pelo MAXIS. Inclusive, esta iniciativa parece ter sido a única efetivamente descentralizadora desde o início da era Thatcher.

No entanto, conforme alega Pollitt (1990: 55), tanto a respeito dessa iniciativa como também no que se refere ao pagamento por mérito e a contratação externa, o controle do governo central permaneceu forte. Ao estabelecer nos limites financeiros e as normas de performance para o repasse de recursos nos níveis locais, o governo conservador vem impondo obstáculos a uma descentralização genuína. Walker (1991:133) confirma essa avaliação quando argumenta que, ao reduzir o ritmo de repasse de recursos, e ao limitar as possibilidades dos entes locais em adquirir de forma autônoma os seus recursos, o governo conservador operou uma grande centralização fiscal. Conforme alega esse autor, tais iniciativas de centralização fiscal correspondiam a anseios de maior eficiência no serviço público e, como argumento legitimador, admitia-se que as administrações locais não estavam preparadas para gerenciar recursos autonomamente. Para o governo central, seria necessário que as administrações locais fossem mais prudentes, participativas e responsáveis na utilização dos seus recursos.

Uma terceira inovação no serviço público britânico, originada a partir de experiências locais trabalhistas em York e Lewisham (HOOD, 1994: 300), foi o programa *Citizen's Charter*. Os *Charters* correspondem a documentos nos quais são especificados objetivos e normas claras para cada serviço público, acompanhados dos recursos disponíveis para a sua execução, assim como a identificação dos responsáveis pela sua provisão. Esses documentos são destinados a informar ao usuário acerca do funcionamento dos serviços, sendo o primeiro documento elaborado ainda em 1981, o que, segundo Jenkins (1996:92), significou uma abertura em relação à tradição burocrática britânica de manutenção do sigilo sobre informações

a respeito do serviço público. Os *Charters* são elaborados em torno de um conjunto de seis princípios:

a) divulgação dos padrões esperados pelos serviços e sua performance em relação a eles;

b) informação acurada, publicada em linguagem acessível, sobre a administração dos serviços, seu custo, seu desempenho e a definição das responsabilidades;

c) consulta sistemática ao usuário sobre os serviços, suas opiniões devem ser levadas em consideração na tomada de decisões;

d) os funcionários públicos têm o dever de serem corteses no tratamento do usuário, sem distinções de nenhuma espécie;

e) se algum erro é identificado, deve haver uma explicação e um meio efetivo de corrigí-lo. Os usuários devem ter acesso fácil aos locais de reclamação;

f) processamento eficiente e econômico dos serviços, dentro dos recursos que a nação dispõe. Deve haver uma validação independente da performance em relação a esse item.

O governo Major não tem medido esforços para ampliar o programa, o qual já se estendeu, inclusive, para os serviços privatizados (água, gás, eletricidade e telecomunicações). Em 1995, existiam 39 *charters* cobrindo os principais serviços públicos, alguns deles foram republicados, contendo padrões de qualidade mais elevados. Naquela época, estava previsto o lançamento de informações comparadas sobre a performance de escolas, hospitais e outros serviços locais. Já havia sido introduzido, em abril desse ano, um novo código para a elaboração de informação governamental, coordenado por um *Ombudsman* (MOTTRAM, 1995:314).

Segundo esse autor, o *Citizen's Charter* tem resultado, em redução ao tempo de resposta às reclamações dos cidadãos, mecanismos de compensação mais satisfatórios para o consumidor, melhores sistemas de atendimento, e na introdução de leigos na supervisão dos serviços. Além disso, circula quinzenalmente um boletim informativo sobre os serviços públicos, e foi instituído um prêmio (*The Charter Mark*) destinado àqueles que alcançam níveis de excelência na prestação desses serviços, de acordo com os princípios estabelecidos pelo *Citizen's Charter*. São ainda elaborados documentos oficiais reportando o progresso dos padrões de qualidade estabelecidos.

Não obstante, pairam algumas críticas sobre essa iniciativa. A principal delas diz respeito ao caráter consumista do programa, problema assinalado tanto por Hood (1994) como por Pollitt (1996:83). De acordo com o segundo autor:

“Os cidadãos são pouco frequentemente mencionados após o título — o foco principal localiza-se nos *clientes e consumidores*

dos serviços ao invés de estar localizado num conceito coletivo de cidadania mais amplo e mais explicitamente político. Os administradores devem consultar os clientes e a partir daí estabelecer padrões para o serviço em questão. Acordos para participação coletiva ou representação dos cidadãos não são discutidos. O suposto parece ser o de que o cliente, que o governo tem em mente, é o individual, o consumidor que ativamente escolhe, ao invés do cidadão preocupado com o público. Certamente há pouca coisa no *Charter* que estenda direitos dos cidadãos ou arranjos coletivos, mesmo que os cidadãos possam demonstrar seu poder pela participação ativa.” (tradução dos autores).

Observadas as críticas e os benefícios trazidos pelo programa, o fato é que o *Citizen's Charter* alcançou magnitudes inesperadas. Com 15 anos de duração, o programa encontra-se amplamente disseminado, abrangendo tanto os serviços estatais como os recentemente privatizados.

Antes de introduzir o tema das formas de contratação, parece importante dedicar algumas linhas ao amplo processo de privatização implementado na era Thatcher, já que, conforme veremos, estes dois temas estão fortemente imbricados.

A principal forma de privatização operada na Inglaterra foi a venda de ativos. Segundo Wright (1992:130), mais da metade do setor industrial pertencente ao Estado passou às mãos de agentes privados até 1992; mais de um milhão de empregados do setor público foi transferido para o setor privado; foram desnacionalizados os serviços de gás, eletricidade, água e telecomunicações, assim como as indústrias estratégicas (aeroespacial, siderúrgica, *British Airways*). O autor aponta alguns motivos para o voluptuosidade do processo de privatizações na Inglaterra: a imagem negativa do setor público; o fato de o governo central ser o proprietário das empresas; a inexistência de obstáculos constitucionais; a favorável posição comercial e financeira das empresas.

De acordo com Dunsire (1990:57/8), emergem duas conseqüências positivas do processo de privatizações na Inglaterra. A primeira delas advém da forma escolhida para a venda dos ativos, qual seja, a pulverização das ações das empresas entre os trabalhadores e a população em geral. O resultado disso é que em 1979 havia apenas 2 milhões de acionistas na Inglaterra, enquanto que em 1991 esta cifra alcançou os 13 milhões (WRIGHT, 1992:131). A segunda conseqüência positiva foi a significativa redução do déficit público.

Apesar das facilidades e conseqüências positivas enumeradas acima, alguns autores relutam em apontar o sucesso total do processo. No que se refere ao aumento de competitividade após as privatizações, a maioria dos autores afirma que esse objetivo não foi alcançado. Dunsire

afirma existir consenso na literatura quanto à idéia de que propriedade e estrutura competitiva são questões distintas; a propriedade, seja ela pública ou privada, não se constitui *per se* uma medida de competitividade. Segundo Vickers and Yarrow (in MARSH, 1991:466), devido à simplificação e à rapidez com que foi conduzido o processo, as falhas na efetiva introdução de mecanismos regulatórios e de promoção da competição impedem que o programa de privatização venha, a longo prazo, constituir-se num sucesso.

A respeito do aumento da eficiência e do comprometimento dos novos trabalhadores acionistas com as suas empresas, alega esse último autor que ainda são necessárias maiores investigações.

Todavia, a privatização na Inglaterra não se restringe à venda de ativos. Os textos que versam sobre esse tema enumeram diversas outras formas de privatização ocorridas nesse país: a desregulação, a supressão de serviços e investimentos públicos (na esperança de que o setor privado ocupe o espaço aberto), o aumento das taxas pagas pelo uso dos serviços. Além destas, destaca-se a contratação externa, tema sobre o qual nos debruçaremos a seguir.

No Reino Unido, durante muitas décadas, firmou-se a tradição da prestação de serviços por funcionários públicos. Os *laborists* acreditavam que assim se impedia o desemprego e regulava-se o setor privado. Por isso, os contratos com empresas privadas para a prestação de serviços públicos não tiveram um desenvolvimento importante até 1979.

Segundo Abrucio (1996:21), citando Clarke (1993), uma das medidas adotadas para operacionalizar a estratégia de tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo foi a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse modelo possui três dimensões:

- a) a extensão das relações contratuais no fornecimento dos serviços públicos para o setor privado e para o setor voluntário não-lucrativo;
- b) a extensão das relações contratuais dentro do serviço público;
- c) o desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviços e os consumidores/clientes;

A primeira dimensão do novo modelo foi desenvolvida principalmente através da contratação externa. Desde o começo da era Thatcher até 1987, os conservadores haviam reduzido o emprego nos departamentos centrais em 22.000 postos de trabalho por intermédio das contratações externas de serviços (REHFUSS, 1991:174).

Um instrumento de contratação alternativo utilizado, e que integra a segunda dimensão acima citada, foi a “licitação competitiva”, a qual permite que os próprios servidores públicos apresentem sua proposta para a prestação dos serviços, em competição com agências privadas. A facilidade de mobilização, o treinamento e a ajuda dos administradores das agências permitiram a organização de grupos de trabalho capazes de oferecer propostas para a execução de serviços, mantendo um mesmo

nível de qualidade a custos reduzidos. Em 1983, exigiu-se dos entes sanitários distritais que os serviços de lavanderia, limpeza e assistência social fossem submetidos à licitação competitiva.

Dados coletados no Instituto de Administração de Pessoal mostram que, até 1986, os 522 contratos firmados pelo NHS — *Nacional Health Service* — junto a seus próprios funcionários resultaram em economias de 59.000, em média por contrato, frente às 140.000 libras, em média, economizadas com contratos privados. Os empregados próprios ganharam 78% de todas as disputas (REHFUSS, 1991:185).

Até 1988, no entanto, poucos serviços locais haviam se adequado ao novo modelo de contratação. Finalmente, em agosto de 1989, a administração central exigiu aos entes locais que fossem licitados os seguintes serviços: recolhimento de lixo; limpeza de ruas; manutenção de veículos; conservação de terrenos; escolas e edifícios. A cada seis meses, um dos itens desta lista deveria ser licitado.

A partir de um trabalho no qual entrevistou funcionários de diversas agências inglesas que vivenciavam processos de contratação, Rehfuss (1991) obtém pontos de vista bastante distintos a respeito das preferências desses funcionários. Enquanto alguns mostram-se satisfeitos com os serviços contratados externamente, outros prefeririam estar trabalhando com os antigos funcionários.

A principal preocupação dos contratantes a respeito dos contratados privados é com a queda na qualidade dos serviços prestados. É constatada a falta de experiência desses trabalhadores, que muitas vezes utilizam o seu primeiro contrato para a formação profissional, como conseqüência do fato de que no começo dos anos 80, havia poucas empresas privadas prestadoras de serviço na Inglaterra, e essas empresas remuneram mal os seus trabalhadores, logo estes tendem a serem pouco qualificados. O Serviço Nacional de Saúde (NHS), por exemplo, após o fracasso inicial das experiências com contratos externos, tende atualmente a firmar contratos com os próprios funcionários (REHFUSS, 1991:180).

Ainda a respeito dos contratos firmados com agências formadas pelos próprios funcionários públicos, Pollitt (1996:83) afirma que as leis que governam as relações contratuais entre corpos públicos ainda não estão adaptadas à nova realidade administrativa, o que vem causando diversas ambigüidades na operacionalização dos contratos.

Em 1988, como resultado de um relatório da Unidade de Eficiência, foi concebido o *Next Steps*, uma iniciativa que, conforme o próprio nome indica, significa continuidade no objetivo de incrementar a eficiência no setor público.

O último objetivo do *Next Steps* era que três quartos dos servidores públicos passassem a trabalhar em unidades separadas do núcleo central do Estado, este responsável pela elaboração das políticas (WILSON,

1991:23). Essas unidades seriam responsabilizadas pela execução das políticas públicas, teriam sempre um chefe executivo responsável pela sua performance, e as atividades seriam conduzidas a partir de contratos de gestão estabelecidos entre os departamentos e a administração central, esta representada pela Unidade de Eficiência. Pretendia-se atribuir-lhes autonomia para a gestão administrativa e de recursos humanos, o que inclusive implicaria dificuldades para o sucesso do programa, dada à insistência do Tesouro em manter o controle centralizado dos recursos.

As agências têm, à disposição, quatro modelos de financiamento: a) *Gross Running Costs*, as agências têm seus orçamentos fixados; b) *Net Running Costs*, receitas e economias podem ser utilizadas para gastos administrativos adicionais; c) *Trading Fund*, um sistema de prestação de contas similar ao de uma organização comercial; e d) *Government-owned Company*, totalmente independente do serviço público. É notável o fato de que a maioria das agências opera sob a forma de *Gross Running Costs*, nenhuma delas constituiu-se como *Government-owned*, duas têm *Trading Funds* (HMSO e *Royal Mint*) e cerca de doze operam sob a base de *Net Running Costs*.

Apesar de ter iniciado de forma tímida, em unidades administrativas pouco polêmicas e que tinha objetivos de fácil concretização, a proposta era que o programa se estendesse às mais diversas áreas. Conforme já vimos, hoje 65% dos servidores públicos britânicos trabalham em agências.

Em 1992, o governo Major iniciou dois novos processos de contratação conhecidos como *Market Testing* e *Competing for Quality*. Enquanto o primeiro selecionava serviços que poderiam ser prestados via “licitação competitiva”, o segundo selecionava serviços que, estrategicamente, deveriam ser providos exclusivamente por agentes privados (MOTTRAM, 1995:315). Em relação ao *Market Testing*, devido à inclusão no programa de serviços considerados estratégicos pelos funcionários de mais alto escalão, estes têm resistido a sua implementação, o que vem limitando o seu escopo (JENKINS, 1996:90).

Assim sendo, a adoção de novas formas de contratação significou a criação de um novo arranjo institucional no Reino Unido, o qual rompia com o antigo modelo de monopólio estatal, e aumentava o pluralismo institucional na provisão de serviços públicos. Não se tem hoje uma exata noção a respeito do futuro das agências públicas e privadas, apesar desse arranjo institucional já dominar a provisão dos serviços públicos. Enquanto alguns preferem o antigo modelo de prestação pública de serviços, outros agradecem por ver agências internas reforçadas.

Outro aspecto relevante da reforma administrativa britânica, intimamente associado às formas inovadoras de gestão e contratação, consiste na gestão de recursos humanos.

Conforme vimos, o começo da era Thatcher elegeu a administração de pessoal como um dos pontos básicos a serem reformados. As primeiras medidas foram a extinção do Departamento de Serviço Civil e a redução do quadro de funcionários.

O Departamento de Serviço Civil havia sido criado imediatamente após a publicação do Relatório do Comitê Fulton, com a responsabilidade de controlar o número de servidores e seu pagamento, e promover a eficiência gerencial através do acompanhamento do desempenho das atividades dos funcionários. Em suma, este órgão centralizava toda a gestão de recursos humanos. Em 1980, um comitê parlamentar apontou para a ineficácia do departamento, alegando sua falta de controle sobre algumas características básicas do quadro de pessoal. No final de 1981, a primeira ministra extinguiu o departamento, dividindo suas tarefas entre o Tesouro e uma nova unidade responsável pela gestão de recursos humanos, o MPO — *Management and Personnel Office*.

Ao MPO, estrutura interna ao gabinete da primeira ministra, couberam as tarefas de formulação, coordenação e supervisão da política de recursos humanos, seleção, recrutamento e treinamento de funcionários, assim como a promoção de estudos e pesquisas sobre organização e métodos. O Tesouro implementava o controle financeiro, a política de remunerações, e dimensionava os recursos humanos no setor público. Assim estava dividida a gestão dos recursos humanos em 1987, data que marca a extinção do MPO, com suas principais funções passando a ficar a cargo do Tesouro. A expansão do novo modelo de contratações (licitação competitiva e contratação externa) e a formação de centros de custos locais ensejou conflitos com o mecanismo centralizado (no Tesouro) de gestão de recursos humanos, então em vigor.

Ao lado de medidas relativas à alteração da estrutura organizacional, a política do governo conservador determinou mudanças em algumas características do funcionalismo público. Tradicionalmente, os servidores públicos britânicos eram selecionados através de exames competitivos e promovidos por mérito, havia uma clara distinção entre o serviço público e o interesse pessoal e uma marcante delimitação de funções e competências. Entre 1930 e 1960, verificou-se um substancial crescimento no tamanho e no escopo do trabalho dos funcionários, devido à cultura intervencionista do *Welfare State*, o fortalecimento da estrutura sindical, e a dispersão regional dos servidores.

O advento da administração conservadora em 1979 significou a intensificação de algumas medidas propostas pelo relatório Fulton no sentido de aumentar a *accountability*, o profissionalismo e a valorização do custo dos serviços. Butler (1993:398) afirma que as mudanças nas características do funcionalismo público podem ser observadas sob

quatro perspectivas: *vinculação (pública/privada), administração, competitividade e abertura*.

No que se refere à vinculação dos funcionários, até 1993, quase um milhão de empregos no setor público foi transferido para a esfera privada. Apesar da ênfase inicial ter recaído sobre os funcionários das empresas estatais, recentemente o governo tem voltado sua atenção para a administração direta. De algo em torno de 732.000 funcionários em 1979 o setor público passou a possuir o efetivo de 580 mil em 1988 (DUNSIRE, 1990:43).

Em relação à administração, as inovações administrativas e o novo modelo de contratação significaram mudanças importantes na organização do trabalho. De uma estrutura montada essencialmente sobre uma larga base horizontal, com departamentos monolíticos dividindo as mesmas condições de trabalho, pagamento e graus de hierarquia, operou-se a transformação em direção a uma base mais vertical, com o núcleo central encarregado pela elaboração das políticas públicas, e agências executivas pela sua implementação. Os funcionários departamentais passaram a ter maior liberdade em relação ao centro, enquanto aqueles situados nas agências executivas são balizados por relações contratuais que incluem objetivos, responsabilidades, pagamento, recrutamento e treinamento (BUTLER, 1993: 400).

Vale ressaltar a transformação exercida nos altos escalões. Enquanto num passado próximo os chefes de departamentos eram considerados intercambiáveis, podendo mover-se de um departamento para outro com facilidade, agora esses funcionários tornaram-se chefes de agências executivas, operando sob contratos pessoais firmados junto aos ministros, os quais possuem prazos, exame de performance e permitem uma maior remuneração de acordo com o desempenho.

Em relação ao treinamento dos funcionários, maior atenção parece que tem sido dada à formação para os altos escalões governamentais. Em 1985, o *Civil Service College* introduziu dois novos cursos: *Top Management Programme* e *Senior Management Development Programme*, ambos para funcionários em ascensão. Pollitt (1990:61) critica a negligência em relação à formação dos demais, apontando como motivos os constrangimentos econômicos e ideológicos que fazem parte do contexto do governo conservador.

No que tange à terceira perspectiva analisada por Butler (1993), a competitividade, o governo conservador, desde o início, não têm medido esforços para estimular a competição tanto entre os funcionários do próprio setor público (principalmente entre os de nível superior) como também entre estes e os do setor privado. As novas formas contratuais e as gratificações pela performance são os principais catalizadores para a competitividade.

Essa terceira perspectiva influi diretamente sobre a quarta, qual seja, a abertura do serviço público. O aumento da competitividade, com a inserção de profissionais oriundos do setor privado na prestação de serviços públicos, minou a tradição de recrutar jovens universitários que fossem preparados para desenvolver uma carreira no serviço público. Entre 67 diretores de agência, citados no *Whitehall Companion* de 1993-1994, nenhum correspondia ao perfil clássico do diplomado em Oxford com uma carreira de *generalista* passada quase inteiramente dentro do serviço público (HOOD, 1994:305). Atualmente, a divulgação dos concursos públicos é muito mais ampla e os requisitos para a inscrição menos restritos. Somando-se a isso a democratização da informação gerencial (FMI), percebe-se hoje um significativo processo de abertura no serviço público.

Ainda no que se refere ao recrutamento dos funcionários, este agora é efetuado em nível departamental e das agências, sob a supervisão de uma comissão especializada, cujo papel restringe-se à salvaguarda dos princípios de justiça e competição aberta.

Outro ponto fundamental para a compreensão das inovações relativas à gestão de recursos humanos é a avaliação de desempenho dos funcionários. Item essencial, discutido desde o relatório do Comitê Fulton, o tema da avaliação de desempenho toma contornos mais definidos a partir de 1984, com a modificação do sistema anual de avaliação de pessoal em direção à introdução de objetivos para cada funcionário, cujo alcance ou frustração deveria ser discutido com a chefia.

O modelo pré-80 de pagamento dos servidores públicos britânicos era caracterizado por uma estrutura institucional durável, com um alto grau de centralização na determinação das condições de emprego e um estável processo de barganha, o qual envolvia diretamente as organizações sindicais. O governo comprometia-se em prover o equilíbrio entre uma remuneração considerada justa e o controle dos gastos públicos. Esse equilíbrio era constantemente negociado, baseado em uma comparação entre os ganhos salariais de empregados no setor privado e os salários e funções similares dos funcionários públicos. Havia uma unidade responsável por coletar dados que possibilitassem a comparação, a chamada *Pay Research Unit* (PRU). A partir do final dos anos 70, esse sistema entrou em colapso devido à mudança no ambiente econômico e político.

No início da era Thatcher, desenvolveu-se uma preocupação com o controle dos gastos públicos, e, dois dos itens considerados fundamentais para esse controle diziam respeito ao número e aos proventos dos funcionários públicos. Quanto ao número, como já afirmamos, o corte no quadro de pessoal se deu imediatamente. Em relação aos salários, a busca por um novo modelo de determinação do pagamento vem, até hoje, causando controvérsias.

O governo conservador estabeleceu dois princípios gerais para nortear o debate da questão salarial. O primeiro refere-se à importância de se ter um sistema estabelecido de pagamento; o segundo é a crença de que tal sistema deve responder às necessidades da eficiência gerencial, sendo totalmente comprometido com uma rígida disciplina de controle de gastos.

Nesse sentido, já em 1981, o governo revoga o PRU, sob o argumento de que o sistema, além de inflacionário, protegia os servidores públicos da concorrência benéfica ao mercado de trabalho. Para os conservadores, qualquer novo sistema deveria estar alicerçado em bases muito mais gerenciais.

Com a extinção do PRU, firmas de consultoria passaram a ser contratadas para a realização da pesquisa comparativa. Muito debate tem sido provocado entre consultores, governo e sindicatos acerca das metodologias de trabalho adotadas, da análise dos dados e de seu uso como parte do processo de negociação das políticas de pessoal. É importante ressaltar que não houve uma completa negação da comparação com o setor privado, em termos salariais e de condições de trabalho, mas o seu uso passou a ser visto como uma ferramenta gerencial que forneceria informações sobre níveis competitivos de pagamento, de forma a lidar com a necessidade de expansão ou de retenção dos quadros, e não mais como um instrumento político de barganha entre o governo e os sindicatos.

Em 1985, iniciam-se experimentos com bônus ligados à performance do funcionário — *Performance Related Pay*. Os servidores submetidos ao novo esquema encontravam-se nos níveis inferior e intermediário (graus 3 a 7) do serviço público. Em 1987, expande-se o novo modelo para o grau 2 da escala funcional. No entanto, essa expansão fragilizou-se já no ano seguinte, quando o Tesouro decidiu que aos servidores de graus 2 e 3 poderiam ser atribuídos pontos suplementares de remuneração de acordo com a vontade de seus chefes. Portanto, a proporção do salário submetida à avaliação do desempenho pôde ser compensada por este mecanismo discricionário.

Os servidores de grau 1, responsáveis pela elaboração das políticas públicas, não têm seus ganhos salariais afetados pela performance, com a exceção dos chefes de agências executivas. Quanto aos demais funcionários, que verdadeiramente sofrem os efeitos do pagamento relacionado à performance, a parte da remuneração ligada ao desempenho é recebida sob a forma de prêmios anuais que não possuem um caráter permanente. Não estando integrados ao salário, esses prêmios não contam para o cálculo da aposentadoria, representando apenas uma pequena parte do montante salarial desses funcionários (HOOD, 1994, 303)

Como maneira de implementar a nova filosofia de pagamento, o governo começou a limitar o orçamento para inibir os aumentos do serviço

público. Entretanto, houve necessidade de flexibilização dessa limitação, para evitar problemas com alguns grupos de funcionários.

As dificuldades enfrentadas pelo *Performance Related Pay* são exploradas por Ian Kessler (1993). Este autor argumenta que o tema tem sido cercado de incertezas e tensões, as quais envolvem, tradicionalmente, os sindicatos e o governo e, mais recentemente, as agências executivas e o Tesouro. O programa seria um mecanismo discricionário que estaria contribuindo para a erosão da moral dos servidores e de sua motivação para o trabalho, beneficiando alguns em detrimento de outros.

A avaliação da consultoria Hay MSL (KESSLER, 1993, 327) relata as visões dos funcionários sobre o sistema de pagamento, definindo-o como negligente, em relação ao estabelecimento de um firme critério de recompensas, e obscuro quanto aos procedimentos adotados.

Apesar disso, o governo conservador continua considerando a possibilidade de ligação entre a performance e o pagamento como um objetivo ótimo para equacionar os problemas de racionalização do gasto público. Para Kessler (1993), permanece em aberto o sucesso do governo em desenvolver o princípio do *Performance Related Pay*, não somente devido às resistências internas que dificultam a flexibilização, como também em relação ao convencimento dos funcionários de que o sistema promove maiores chances de realização profissional aliada à garantia da eficiência.

3. Considerações finais

Os resultados iniciais do processo de reforma administrativa na Inglaterra não permitem conclusões definitivas, dada a incerteza acerca do novo modelo de Estado proposto. Não obstante, dentro desse processo, dois pontos merecem ser destacados.

Em primeiro lugar, o próprio fato da reforma administrativa ser vista como um processo. Essa concepção possibilita a retomada constante dos caminhos da reforma, ocasionando avanços e recuos, e permitindo análises mais abrangentes sobre as medidas a serem tomadas. Todavia, ainda prevalece a idéia de que mudanças estruturais são capazes de promover transformações culturais. Conforme vimos, efetuaram-se modificações significativas na configuração do Estado, mas que parecem estar ainda longe de provocar uma substancial mudança cultural em direção aos princípios preconizados pelo gerencialismo. Alguns autores, como Hood(1994) e *Poole et alli* (1995), afirmam que alguns princípios do gerencialismo já estão incorporados à prática dos servidores, enquanto outros, como Pollitt (1996), alertam sobre a debilidade das medidas acerca da formação e da satisfação dos prestadores de serviços públicos.

O segundo ponto diz respeito ao caráter paradigmático do caso inglês. Isso se deve à transparência e à firmeza acerca da direção a ser seguida, além das conhecidas especificidades políticas e administrativas desse país. As medidas tomadas seguem nítida e publicamente a trilha do gerencialismo e da redução da presença do Estado em todos os âmbitos. Os defensores da proposta se esforçam para relativizar essa redução (*rolling back the state*), alegando que esta representa mais exatamente uma mudança de papel de um Estado provedor para outro regulador. Nesse sentido, essa nova configuração do Estado, massificada pelo adjetivo “neoliberal”, tem o caso inglês como modelo.

Assim sendo, o caso inglês constitui-se num importante referencial de análise sobre o tema “reforma administrativa”. Tanto pela observação das inovações gerenciais e contratuais adotadas, como através da sua proposta de gestão dos recursos humanos, a Inglaterra fornece exemplos que podem servir de parâmetro para as reformas em outros países. No entanto, é preciso ressaltar sempre a singularidade do processo inglês, evitando a transposição acrítica e descontextualizada de medidas isoladas.

- ¹ Este artigo foi realizado com recursos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Constitui um dos produtos de pesquisa sobre Burocracia Estatal, do Programa de Pesquisas e Estudos sobre Reforma do Estado e governança, mantido pela FGV/EBAP. Coordenado por Sonia Fleury, doutora em ciência política e professora de mestrado em administração pública da EBAP/FGV, e coordenadora do Programa de Estudos e Pesquisas sobre Reforma do Estado e governança mantido pela FGV/EBAP.
- ² Referimo-nos propriamente ao chamado modelo Whitehall, cuja expressão encontra-se no Northcote-Trevelyan Report of 1854. Esse modelo baseia-se nos seguintes princípios: 1) divisão entre trabalho intelectual e tarefas mecânicas no serviço público; 2) concurso público; 3) promoções baseadas no mérito; 4) unificação dos departamentos, dentro dos quais promoções e transferências ocorreriam. (MARION, 1993).

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. ENAP, Brasília, 1996, mimeo.
- BUTLER, Robin. *The evolution of the civil service: a progress report*. Public Administration, v.71, Autumn 1993, p.395-406.
- CARTER, Neil. *Learning to measure performance: the use of indicators in organizations*. Public Administration, v.69, Spring 1991, p.85-101.
- COSTA, Valeriano Mendes F. Configuração do Atual Regime Parlamentarista Britânico. In: ANDRADE, Regis de Castro & JACCOUD, Luciana. *Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha*. ENAP, Brasília, v.1, 1993.
- DUNSIRE, Andrew. *El Debate Público/Privado: Manifestaciones en el Reino Unido*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, v.57, n.1, marzo 1990, p.33-69.
- GREENAWAY, John. *Having the Bun and the Halfpenny: Can Old Public Service Ethics Survive in the New Whitehall?* Public Administration, v.73, Autumn 1995, p.357-374.
- HALL, Peter A. *Policy Innovation and the Structure of the State: The Politics-Administration Nexus in France and Britain*. ANNALS, AAPSS, 466, march 1983, p.43-59.
- HEALD, David. *Territorial Public Expenditure in the United Kingdom*. Public Administration, v.72, Summer 1994, p.147-175.
- HOOD, Christopher. *L'Evolution de la Gestion Publique au Royaume-Uni et la Suppression des Privilèges de la Fonction Publique*. Revue Française d'Administration Publique, n.70, avril-juin 1994, p.295-308.
- JAMES, Simon. *The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government*. Public Administration, v.71, Winter 1993, p.491-506.
- JENKINS, Kate. *Civil Service Reform in the United Kingdom*. Seminário Internacional - Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Brasília, maio 1996, mimeo.
- KERAUDREN, Philippe. *Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979*. Revue Française de Science Politique, v.43, n.04, août 1993.
- KESSLER, Ian. *Pay Determination in the British Civil Service since 1979*. Public Administration, v.71, Autumn 1993, p.323-340.
- KNOX, Colin & McAlister, Denise. *Policy Evaluation: Incorporating Users' Views*. Public Administration, v.73, Autumn 1995, p.413-436.
- MARION, David E. *The British Civil Service: a Political Excavation and Review*. Administration & Society, v.24, n.4, february 1993, p.470-486.
- MARSH, David. *Privatization under Mrs. Thatcher: A Review of the Literature*. Public Administration, v.69, Winter 1991, p.459-480.
- MASCARENHAS, R. C. *Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand*. Public Administration Review, july-august 1993, v.53, n.4, p.319-328.
- MCLAREN, Robert I. *British Administrative Culture in the UN System*. International Review of Administrative Sciences, v.60, 1994, p. 609-618.
- MOTTRAM, Richard. *Improving Public Services in the United Kingdom*. Public Administration and Development, v.15, 1995, p.311-318.
- POLLITT, Christopher. *Managerialism and the Public Services*. Oxford, Basis Blackwell, 1990.
- _____. *Antistatist Reforms and the New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom*. Public Administration Review, january-february 1996, v.56, n.1, p.81-87.

- POOLE, Michael & alli. *Change and Continuities within the Public Sector: Contrasts between Public and Private Sector Managers in Britain and the Effects of the Thatcher Years*. Public Administration, v.73, Summer 1995, p.271-286.
- REHFUSS, John. *La Agencia Competitiva: Reflexiones Generadas por la Contratación Externa en Gran Bretaña y Estados Unidos*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, v.57, n.3, septiembre 1991, p.173-193.
- RIDLEY, Frederick F. *Intermediaries between Citizen and Administration: Some British Perspectives*. International Review of Administrative Sciences, n.4, 1984, p.355-363.
- THOMAS, Rosamund. *The Politics of Efficiency and Effectiveness in the British Civil Service*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, n.3, 1984, p. 239-251.
- _____. *The Duties and Responsibilities of Civil Servants and Ministers: a Challenge within British Cabinet Government*. International Review of Administrative Sciences, v.52, 1986, p.511-538.
- WALKER, David B. *Descentralización; Tendencias Recientes y Perspectivas desde un Enfoque Administrativo Comparado*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, v.57, n.1, marzo 1991, p.127-147.
- WILSON, Graham K. *Perspectivas de la Función Pública en Gran Bretaña*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, V.57, n.3, septiembre 1991, p.11-31.
- WRIGHT, Vincent. *Les Leçons des Privatisations Britanniques ou les Dilemmes de L'Etat Libéral*. Revue Française d'Administration Publique, n.61, janviers-mars 1992, p.127-133.

Reforma administrativa: o caso do Reino Unido

Andrea Moraes Alves e Marcelo Ernandez Macedo

O artigo apresenta uma análise das principais características da reforma administrativa empreendida no Reino Unido a partir da do primeiro governo Thatcher em 1979. Inicialmente, são descritos dois aspectos peculiares que, segundo os autores, explicam a intensidade das reformas administrativas aí empreendidas: seu sistema político, no qual sobressai sobremaneira a alta capacidade decisória do Executivo, e as debilidades de seu sistema administrativo, alvo de críticas reiteradas desde o Relatório do Comitê Fulton, publicado em 1968. A partir disso, os autores descrevem três fases recentes na reforma administrativa inglesa pós-Thatcher. Nesta descrição, são enfocadas as principais características e experiências inovadoras adotadas, enfatizando, entre outros: 1) os chamados “escrutíneos de Rayner”; 2) os sistemas de informações gerenciais adotados (*Management Information System for Ministers* e o *Management Accounting System*); 3) o programa *Citizen's Charter*; 4) o processo de privatização inglês; 5) a experiência de contratação externa de serviços (com a adoção de instrumentos como a “licitação competitiva”, que permite aos próprios servidores públicos apresentarem propostas para prestação de serviços em competição com as empresas privadas, além dos sistemas *Market Testing* e *Competing for Quality*) e, por fim; 6) a política de gestão de recursos humanos, com destaque para o forte processo de demissões no serviço público, o sistema de avaliação de desempenho dos funcionários e de remuneração por *performance* adotados no Reino Unido.

Reforma administrativa: el caso del Reino Unido

Andrea Moraes Alves y Marcelo Ernandez Macedo

El artículo presenta un análisis de las principales características de la reforma administrativa emprendida en el Reino Unido a partir del primer gobierno Thatcher, en 1979.

Inicialmente se describen dos aspectos peculiares que, según los autores, explican la intensidad de las reformas administrativas que se emprendieron allí: su sistema político, en el que sobresale notablemente la alta capacidad decisoria del Poder Ejecutivo, y las debilidades de su sistema administrativo, blanco de críticas reiteradas desde el Informe del Comité Fulton, publicado en 1968. A partir de ello, los autores describieron tres fases recientes en la reforma administrativa inglesa post-Thatcher. En dicha descripción se enfocan las principales características y experiencias innovadoras adoptadas, enfatizando, entre otros 1) los llamados “escrutinios de Rayner”: 2) los sistemas de informaciones gerenciales adoptados (*Management Information System for Ministers* y el *Management Accounting System*); 3) el programa *Citizen's Charter*; 4) el proceso de privatización inglés; 5) la experiencia de contratación externa de servicios (con la adopción de instrumentos como la “licitación competitiva”, la cual permite que los propios servidores públicos presenten propuestas para la prestación de servicios, compitiendo con las empresas privadas, además de los sistemas *Market Testing* y *Competing for Quality*; y, por último; 6) la política de gestión de recursos humanos, realizándose el fuerte proceso de despidos en el servicio público, el sistema de evaluación del desempeño de los empleados y de remuneración según su *performance*, adoptados en el Reino Unido.

Marcelo é mestre em administração pública — EBAP/FGV/RJ e especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Educação e do Desporto. Andrea é socióloga e professora da Universidade de Brasília —UnB

Administrative reform: the UK experience

Andrea Moraes Alves and Marcelo Ernandez Macedo

This article analyses the main features of the administrative reform undertaken in the United Kingdom as of the first Thatcher Administration in 1979. Firstly, two specific aspects are described in order to explain the comprehensiveness of the administrative reforms carried out in the UK, namely its political system, in which the Executive Branch's high decision-making capability is particularly prominent, and the weaknesses of its administrative system, the target of repeated criticism since the Fulton Committee Report, published in 1968. Based on these points, a description is made regarding three recent phases in the post-Thatcher British administrative reform. The main features and innovative experiences are addressed, with special emphasis on 1) the so called Rayner scrutinies; 2) the management information systems used (Management Information System for Ministers and Management Accounting System); 3) the Citizen's Charter program; 4) the British privatization system; 5) the experience in contracting out services (through instruments such as competitive tendering, which allows civil servants themselves to advance proposals for services provision in competition with private companies, in addition to the Market Testing and Competing for Quality systems, and, finally, 6) the human resources management policy, underscoring the strong lay-off process in the civil service, the employee performance assessment and performance-based pay system used in the United Kingdom.

A modernização do Estado e a gerência pública¹

*Carolina Tohá
Ricardo Solari*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Novas tendências na modernização do Estado

No âmbito do debate sobre a modernização do Estado, superou-se a reflexão em torno da lógica administrativa e do objetivo da grande reforma de um Estado onipotente. Felizmente, também está perdendo espaço a idéia do Estado minimalista, herdada do prolongado período de estabilização e ajuste, que concebia a redução estática das funções e do tamanho do Estado como um propósito socialmente ótimo e imutável.

A presente reflexão considera a modernização do Estado como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. O foco está, por um lado, na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços e na promoção da consulta ao público e da transparência. Por outro lado, procura-se incorporar técnicas de gestão mais avançadas para dotar de maiores eficácia e eficiência o funcionamento das instituições públicas.

Nessa nova etapa, as políticas de modernização do Estado são concebidas como um conjunto de processos cumulativos que se desdobram por meio de metas mensuráveis em períodos de tempo definidos e indicadores divulgados e verificáveis.

Os novos conceitos que acompanham o processo de modernização do Estado são os da flexibilidade, tanto das instituições como da relação entre Estado e seus funcionários, e da inovação permanente nos processos de tomada de decisão e nas formas de produção dos serviços públicos.

A atual preocupação com estes temas surge a partir de uma renovada convicção referente à importância do Estado e seu papel nas nossas sociedades. Trata-se de modernizar o Estado para reavivar o serviço público no momento dos desafios da equidade e da competitividade. Requer-se um

Carolina é cientista político e secretária executiva do Comitê de ministros da Área Social do Chile. Ricardo é economista e vice-presidente da Corporação *Tiempo 2000* no Chile

Traduzido por
Maria
Stefanova
Apostolova,
técnica da
ENAP

Estado potente e renovado, nem maior nem mais caro que o atual e, certamente, com uma relação muito mais amigável com os cidadãos.

Durante os últimos anos, surgiram na América Latina múltiplos processos de mudança e inovação nesse campo. Na maioria dos países da região o período de ajuste fiscal está sendo concluído e esta nova preocupação com o funcionamento do Estado já não se explica pela urgência de cortar gastos, senão pela ânsia de otimizar o uso dos recursos públicos e elevar a qualidade da ação do Estado.

A gerência pública passa a ser uma peça fundamental nesta nova forma de entender a modernização do Estado. Depois das tentativas mal sucedidas de reforma administrativa, hoje não mais se espera que as normas e os procedimentos garantam automaticamente a dinâmica institucional, mas que proporcionem o marco de referência para que as pessoas encarregadas da direção estabeleçam a referida dinâmica. Em outras palavras, trata-se de mudar o papel e o perfil dos dirigentes públicos, privilegiando neles suas capacidades gerenciais e de liderança. Da condição de meros administradores dos organismos públicos passam a desempenhar um papel semelhante ao de gerentes, conduzindo as instituições como unidades produtivas ou prestadoras de serviços.

Este conjunto de idéias foi difundido em vários países de todos os continentes, e tem sido aplicado não somente no âmbito restrito dos governos centrais e seus serviços, mas igualmente nos governos subnacionais e nos municípios. No âmbito dos poderes Judiciário e Legislativo, por sua vez, foram desenvolvidas concepções análogas, adaptadas à especificidade de cada um.

Estes processos serão tratados nas próximas páginas, para, em seguida, serem analisadas com detalhe suas repercussões e implicações no âmbito da gerência pública.

2. Os desafios de uma gestão pública moderna

2.1. Recriar uma racionalidade microeconômica

De acordo com a concepção tradicional, a melhor maneira de conduzir as atividades dos órgãos públicos consiste em estabelecer procedimentos que regulem sua atividade e uma série de limites e controles para prevenir abusos e faltas. Na melhor das hipóteses, deste modo se consegue evitar a corrupção e manter uma rotina de funcionamento que garanta o cumprimento das funções básicas, mas não de resultados específicos.

Com base nesta situação, foram formuladas as estratégias vigentes sobre a modernização da gestão pública. No entanto, estas possuem objetivos

e prioridades diferentes, centrados na busca de níveis mais elevados de eficiência e eficácia. Para atingir este objetivo, procura-se criar condições equivalentes à racionalidade das empresas privadas sem desconsiderar a especificidade do setor público. Neste não existem instrumentos contábeis equivalentes aos balanços anuais, nem indicadores claros de produtividade ou incentivos que a estimulem. É comum, inclusive, a falta de clareza a respeito dos objetivos e produtos de cada unidade administrativa ou prestadora de serviços. Portanto, para reproduzir a racionalidade microeconômica, devem ser definidos critérios e criados mecanismos que desempenhem este papel e que sejam coerentes com a realidade do setor público.

Dentre os critérios em discussão, encontram-se os conceitos da produtividade no setor público; a modificação dos processos orçamentários com definições ligadas a objetivos e produtos mensuráveis e passíveis de avaliação; a revisão dos elementos que definem a rentabilidade social dos programas, serviços e investimentos realizados pelo Estado; a incorporação de critérios que atribuem um peso maior à demanda dos usuários na tomada de decisão no setor público e, por último, a adoção de padrões comparativos como forma de avaliar o rendimento e a qualidade da ação estatal.

Os instrumentos concebidos para operacionalizar estes critérios incluem:

- a redefinição explícita da missão de cada órgão. Para adequar o funcionamento do órgão a sua missão, é desenvolvido o planejamento estratégico, estabelecem-se objetivos e metas, definem-se atividades e programas, clientes e usuários, prioridades e prazos.
- definição de incentivos e sanções econômicas, profissionais e institucionais para obter comportamentos e interesses compatíveis com os objetivos definidos.
- avaliação dos resultados da gestão mediante indicadores, auditorias periódicas e diferentes estudos que incluem consultas ao público-usuário.
- vinculação entre a avaliação da gestão e a designação de recursos orçamentários, a formulação de políticas e a nomeação, a confirmação ou o afastamento dos dirigentes.

2.2. Incentivar um maior compromisso com a gestão

A função pública sempre esteve ligada a motivações como a natureza do serviço e o compromisso com o interesse comum. No entanto, o tipo de atividade das instituições públicas pressupõe uma cadeia de intermediações que distancia a atuação dos gestores dos efeitos decorrentes de seus atos.

Instituições grandes, pesadas e rígidas, cadeias de decisão extensas e complexas, limitações de regulamentos e recursos, prejudicam

significativamente a iniciativa pessoal dos funcionários e dirigentes, tornando quase invisível a relação entre suas medidas, ações e efeitos sociais.

Por sua vez, não existe uma correlação direta entre o bom desempenho dos diferentes atores e sua trajetória, seja em termos econômicos, profissionais, de prestígio social ou de reconhecimento pessoal. Diferentemente do setor privado, com condições de trabalho cada vez mais competitivas, no setor público costuma-se manter regulamentos que privilegiam o tratamento igualitário entre os funcionários e que limitam, o máximo possível, a discricionariedade no tratamento do pessoal.

Hoje torna-se evidente que estes regimes de trabalho podem ter como efeito o estímulo a um desempenho medíocre, transformando o emprego público num refúgio para servidores deficientes e pouco comprometidos, e num lugar pouco gratificante para os que têm iniciativa e podem destacar-se. Esta situação é acentuada ainda pelo contexto geral de desvalorização da política e do que é público que se formou em nossos países.

Diferentes estratégias foram discutidas para reverter esta situação, e as soluções propostas com maior frequência têm sido:

— a criação de incentivos econômicos para o desempenho, tanto individual como coletivo.

— a supressão ou relativização da antigüidade como fator determinante nas promoções da carreira e sua substituição por critérios competitivos ligados ao desempenho.

— a criação de cargos de nomeação temporária, sujeitos a avaliação e concurso periódicos.

Os sistemas de incentivo econômico, em particular, têm sido objetos de resistência por uma série de razões: porque criam uma competição desleal entre os servidores; porque desviam as motivações dos objetivos globais para as variáveis específicas ligadas a sua obtenção ou concessão; porque é muito difícil determinar a quem deveriam ser atribuídos; porque seu custo econômico não corresponde à dimensão real das melhorias que estimulam; porque sua aplicação cria conflitos corporativos que, às vezes, acabam por distorcer a própria natureza dos incentivos.

Nenhuma dessas objeções parece suficientemente contundente para descartar a aplicação de sistemas de incentivo. O que fica claro é que uma política dirigida para motivar o servidor não pode limitar-se à aplicação de incentivos econômicos. Não existe nenhuma forma de substituir os incentivos intrínsecos do funcionalismo público: a realização de um serviço público e a participação na tomada de decisões que afetam o país. Estes devem ser reforçados como parte do processo de modernização, e para isso é importante estimular iniciativas que valorizam a função pública e medidas de reorganização do trabalho que garantem maior participação, autonomia e oportunidades de desenvolvimento profissional aos servidores.

2.3. Procurar um novo equilíbrio entre a flexibilidade e os regulamentos

A rigidez dos procedimentos administrativos e o limitado espaço de decisão dos gestores representam um dos obstáculos principais ao melhoramento da gestão na administração pública.

A existência de controles *ex-ante* e a regulamentação excessiva de toda a atividade administrativa hoje nos parecem demasiados, no entanto, não podemos presumir que estes possam ser substituídos sem custo.

Pelo menos em alguns países, os controles e procedimentos cumpriram um papel importante ao conduzir a atividade administrativa pelo caminho da lei, evitando abusos e corrupção, e estabelecendo uma certa continuidade no modo de operar dos órgãos públicos para além das mudanças políticas. Optar pela flexibilidade e desfazer-se das formalidades e regulamentos atuais requer a implantação de outros mecanismos que protegem os mesmos valores.

A mudança cultural necessária para superar estas dificuldades é significativa e os custos de um possível fracasso podem ser muito altos. Por isso, o questionamento das normas e procedimentos administrativos nos nossos países foi entendido de forma mais restrita que nos países desenvolvidos, e encontra-se vinculado a propostas que tendem a fortalecer o poder e a discricionariedade dos altos executivos, mas não conceder mais poder e responsabilidades aos gerentes intermediários e aos funcionários.

Nos dias de hoje, a mudança organizacional deve ser parte intrínseca das instituições e não um mero fenômeno transitório, daí que a gerência pública tem muito mais a ver com a direção de instituições que estão mudando do que com a administração de entidades estáveis. Este fenômeno deve nos prevenir da busca de resultados imediatos; é necessário reconhecer que a questão política principal consiste em respaldar processos de uma orientação correta, mas de resultados a longo prazo. Nesse sentido, a pressa é inimiga do êxito.

Outra precaução a ser tomada consiste em rever o papel das consultorias e assessorias externas. Em particular, devem ser fortalecidas as capacidades de contratação externa e explicitados os critérios e procedimentos para sua execução. Para tanto, exige-se uma especialização das funções da contraparte técnica em matéria de contratos dentro das instituições públicas e o desenvolvimento de metodologias eficientes para avaliar a qualidade e o custo dos serviços oferecidos e dos contratados. Esta é a única forma efetiva de prevenir focos de corrupção e clientelismo numa área que tem se revelado, em muitos países, como particularmente vulnerável a este tipo de prática.

2.4. Estabelecer uma nova relação com a sociedade

Para atender a população temos de conhecê-la, conhecer seus pontos de vista e levá-los em consideração. Está certo que as instituições públicas não têm o objetivo, como é o caso das privadas, de conquistar a clientela nem de retê-la. A relação é antes no sentido contrário: a administração pública é decorrente da sociedade, vive dos tributos dos cidadãos, independentemente do uso que cada um deles faz dos serviços públicos.

Por muito tempo, tomou-se como premissa que o que era público, pelo simples fato de sê-lo, ia a favor do interesse geral. A visão neoliberal dos últimos anos, e sua crítica ao Estado, não somente questionou a capacidade dos órgãos públicos de satisfazer as necessidades da sociedade civil, mas também criou um novo consenso em torno da postura que afirma justamente o contrário.

Este se tornou um dos motivos principais para que as instituições públicas voltassem sua atenção para além de seus limites. O objetivo consiste em evitar que a administração seja um espaço fechado e auto-referente, criando-se mecanismos que favoreçam a sensibilidade administrativa. Trata-se de conseguir que a administração seja mais compreensiva e clara, mais acessível e amigável; enfim, que os interesses dos cidadãos estejam diariamente no centro da atuação pública.

A maior transparência na administração é, ao mesmo tempo, uma forma de responder ao público e uma maneira de dinamizar os sistemas de controle, de baixo custo e alta eficácia política. Quando a informação é acessível e clara, quando as contas públicas são exigíveis, o controle dos cidadãos pode tornar-se mais efetivo e adequado que os controles estritamente administrativos. Na época em que a corrupção se transforma num mal tão difundido, esta pode ser uma estratégia para detê-la.

Portanto, não se trata somente de satisfazer os usuários ou de consultá-los, senão de transformar este vínculo num elemento-chave para a qualidade da gestão que contribua com informação sobre a qualidade dos serviços e estimule os esforços para melhorá-la. Nos nossos países, não existe uma cultura exigente e informada dos usuários que desempenha um papel de *corretor* da administração dos serviços. Criar esta cultura deve tornar parte do esforço atual de modernização do Estado e da nova gerência.

A descentralização desempenha, igualmente, um papel fundamental nesta tarefa de aproximar o setor público a seus usuários. De fato, a criação de capacidade de governo no âmbito regional, estadual e municipal favorece não somente o vínculo entre Estado e cidadão, mas também a capacidade total do sistema para ser gerenciado nessa direção. Deste ponto de vista, a orientação ao usuário não compete somente à gestão, mas também à estrutura e à instituição do Estado.

2.5. Revitalizar o sentido da função pública

A crítica contra o setor público afetou a imagem e o papel social dos funcionários. Ultimamente, no entanto, as tendências reformadoras atribuíram-lhes um papel cada vez mais atuante nas estratégias de mudança. Reconheceu-se que a forma de atuar das instituições públicas passa pela modificação das práticas e estilos de trabalho e pela preferência por estilos de gestão mais flexíveis, baseados na responsabilidade e na maior autonomia dos sujeitos. É reconhecido, por outro lado, que estas convicções teóricas não são postas sempre em prática com a determinação necessária.

Os funcionários públicos enfrentam críticas, expectativas e exigências de uma maneira bastante agressiva, reconhecendo nelas mais um perigo e um ataque do que uma oportunidade. No entanto, as sucessivas mudanças até o momento e no futuro representam, em termos mais amplos, mais um fortalecimento do que um desprezo ao papel dos servidores públicos. O ponto crítico surge no período de transição, quando são afetadas as garantias e comodidades do emprego público tradicional, sem ter, ainda, as oportunidades e desafios da nova etapa.

O tipo de gestão desejado atualmente requer funcionários mais qualificados, preparados para trabalhar em equipes e para enfrentar novas situações. Por isso, os processos de fortalecimento da gerência costumam ser acompanhados por um questionamento, às vezes, bastante drástico da função pública nos seus aspectos profissionais e de rotina de trabalho. Daí decorrem as inimizades entre os novos gestores públicos e os funcionários, mas o próprio avanço deste conflito se encarregou de clarificar algumas coisas:

— Problemas de incorporação dos funcionários aos novos esquemas de trabalho não dependem principalmente de suas características pessoais, mas dos sistemas atuais de trabalho.

— Independentemente das virtudes dos gerentes, o conhecimento e a experiência dos funcionários são indispensáveis para o bom funcionamento dos organismos públicos.

— As possibilidades de mudança dentro das instituições públicas não devem partir de uma negação e um descrédito dos recursos humanos mas, pelo contrário, de uma valorização e atualização da sua função.

Nos últimos tempos, a atenção começa a se deslocar do questionamento da cultura dos funcionários para a reestruturação da gestão dos recursos humanos. Atualmente, tornou-se um componente tão importante quanto a gestão estratégica ou a administração financeira, porém, diferentemente das anteriores, permanece muito mais vulnerável no que se refere à formação e sensibilidade dos profissionais que assumem este tipo de funções.

Hoje, torna-se cada vez mais importante a capacidade dos dirigentes públicos de gerenciar pessoal, em especial, de promover o trabalho em equipe, de abrir espaços para participação que contribui para a atividade da direção, de promover uma cultura organizacional que valorize o trabalho no setor público e as boas relações de trabalho no contexto da missão específica a ser cumprida.

O que se espera do funcionário público é que faça uma revisão do seu compromisso profissional e de trabalho. O cumprimento da lei e dos regulamentos e o respeito às hierarquias parecem ser atributos secundários em relação a outros mais relevantes: o profissionalismo, a responsabilidade, a autonomia, o espírito crítico, a abertura e a inovação, a preocupação com o público. O compromisso exigido é com o Estado (essencialmente, corresponderia a uma renovação da razão de ser do serviço público), com a democracia (a vontade coletiva e a cidadania como objetos principais da ação pública) e com a eficiência (o bom aproveitamento dos recursos, a procura da excelência e o aperfeiçoamento permanente).

As mudanças que sustentam este novo papel dos funcionários não são nada óbvias. É reconhecida a necessidade de aumentar os níveis de exigência na carreira pública e de estabelecer mecanismos para dispensar funcionários de desempenho insuficiente. Existe, no entanto, uma discussão em torno da seguinte questão: se o emprego público deve submeter-se às regras gerais do mercado de trabalho ou se deve manter uma especificidade na sua regulamentação. A favor da primeira opção depõe a comprovada ineficácia dos tradicionais estatutos de trabalho no setor público que protegem a mediocridade e não oferecem nenhum tipo de estímulo ao bom desempenho. Os que defendem a opção de manter uma diferenciação para o setor público não negam a necessidade de mudanças nos atuais sistemas, mas sustentam a necessidade de uma proteção especial da estabilidade dos funcionários como uma forma de garantir sua independência e sua continuidade perante às autoridades políticas do período.

Além desta discussão, que se refere fundamentalmente aos sistemas de saída da administração, existe um consenso em relação à necessidade de ser muito mais seletivo e preciso no recrutamento e seleção de pessoal, o que representa também uma maneira efetiva de prevenir o problema anterior. Da mesma forma, reconhece-se a necessidade de incorporar nas carreiras elementos meritocráticos de profissionalismo e competência.

3. A gerência pública no novo contexto

As mudanças nas instituições públicas obrigaram muitos países a rever e a reformular o papel da gerência no âmbito institucional. A tendência é favorecer uma gerência com mais poder, mais autonomia e mais

profissionalismo. Mesmo assim, existem várias formas de fortalecer a gerência, e a experiência mostra que as respectivas opções conduzem a modelos institucionais diferentes, cada um com suas vantagens e desvantagens.

A teoria organizacional e as visões empresariais coincidem em atribuir à gerência e à liderança importância cada vez maior na determinação da qualidade e dos estilos de gestão. Alguns países assumiram esta filosofia para enfrentar os processos de modernização do Estado, abrindo espaço para o chamado “gerencialismo”, que presume a existência de uma gerência eficiente e com mais poder como núcleo essencial das mudanças. A postura que adotamos aqui a respeito da gerência do setor público tem elementos em comum com esta visão, no entanto, dela se diferencia em pelo menos dois aspectos.

Em primeiro lugar, estamos falando de gerência pública e sustentamos que esta apresenta especificidades, porque as instituições públicas têm objetivos, normas e produtos diferentes das privadas, relacionam-se de forma diferente com os usuários e têm recursos de origem e natureza especiais. As motivações e a vocação de um gerente público são distintas das de um gerente privado. Igualmente, existem diferenças nos conhecimentos requeridos e nas exigências colocadas. Devemos supor, portanto, que o desenvolvimento da gerência pública não passa pela adoção, ou a simples adaptação dos avanços da gerência privada, senão que é necessário dar uma resposta tão criativa e consistente como aquela para seus próprios problemas.

Em segundo lugar, estamos nos referindo ao contexto latino-americano. As tendências internacionais neste campo são bastante consistentes, mas existem diferenças significativas entre as experiências dos vários países, sobretudo devido a seus diferentes pontos de partida. Aplicar fórmulas à francesa, à inglesa ou à norte-americana significa, na maioria dos casos, não levar em conta as necessidades locais específicas. No mesmo continente existem realidades muito variadas, e reconhecer este fato é um bom começo para trocar experiências e soluções.

Entendemos como gerentes públicos todos os funcionários do Estado que tomam ou provocam decisões em relação à alocação dos recursos públicos (humanos, financeiros e institucionais) para atingir determinados objetivos. Dentro deste amplo grupo temos ainda a alta gerência, onde se explicita a visão institucional, respeito aos valores e se definem os objetivos e a forma de obtê-los. Geralmente, estas funções de alta gerência fazem parte dos cargos de natureza política.

A nossa análise partirá deste universo, mas ela se refere fundamentalmente à gerência das instituições do aparelho central do Estado e dos serviços públicos envolvidos.

O papel do gerente público está justamente no centro das tensões que percorrem as instituições públicas: entre a política e a burocracia, entre as exigências de flexibilidade e de controle, entre a preocupação de responder às necessidades dos cidadãos e a limitação da disponibilidade de recursos. Um gerente público, conseqüentemente, deve ser um bom gestor, conhecer a especificidade do setor público, ter a capacidade de liderança e uma significativa dose de criatividade e manejo político. Mas, sobretudo, um bom gerente público deve ter uma percepção moderna do serviço público e transmiti-la para as instituições sob sua direção.

O papel que os gerentes podem desempenhar na modernização das instituições públicas é insubstituível e seria desejável que os governos lhes atribuíssem um papel de atores nesses processos. De fato, os gerentes têm um controle e um conhecimento privilegiados sobre suas respectivas instituições, sem dúvida, bem superiores aos dos organismos centrais (tais como repartições públicas ou comitês presidenciais de modernização). Contudo, isso não pode ser confundido com uma completa delegação de responsabilidades, com uma falta de compromisso político ou com uma ausência de respaldo por parte das autoridades políticas. Os gerentes que assumem a liderança destes processos enfrentam, com freqüência, situações altamente conflitivas e podem sentir-se desmotivados a prosseguir em caso de não contarem com um adequado apoio político. Por outro lado, é importante que as gerências que empreendem processos de modernização combatam o isolamento e as pressões institucionais, criando redes, trocando experiências e promovendo a cooperação entre parceiros, tanto em nível nacional como internacional.

Tentaremos aqui pôr em ordem as questões a serem respondidas para definir um novo perfil para os gerentes públicos, e anunciar as diferentes alternativas de respondê-las.

3.1. O acesso aos cargos gerenciais

Exceto nos casos de alta gerência em determinados países, os gerentes públicos não são convocados para tomarem as decisões políticas. Isso compete às autoridades democraticamente eleitas e aos ministros. Contudo, a importante estratégia do governo em dispor de dirigentes públicos capazes de implantar as decisões políticas é tão determinante que, na prática, a atividade gerencial se desenvolve em sintonia e contato com as decisões políticas.

Dois fatores definem o acesso aos cargos gerenciais. O primeiro se refere à forma de nomeação e depende da dimensão que é dada aos cargos de responsabilidade política, ou de confiança, dentro do governo. O segundo consiste no tipo de perfil profissional exigido e é definido de acordo com os mecanismos de seleção aplicados tanto para os cargos de carreira como para os de confiança.

Alguns países com visão “gerencialista” da gestão pública trataram de profissionalizar a gerência, assegurando que estes cargos fossem ocupados por pessoal politicamente afinados com os governos. É o caso da Grã-Bretanha, onde existe um sólido e poderoso serviço público, em que os cargos gerenciais imediatamente inferiores aos dos ministros vinham sendo tradicionalmente ocupados por pessoal de carreira, burocratas profissionais sem conhecimento gerencial e que costumavam ter um compromisso maior com seus colegas da administração pública do que com o governo em exercício. A solução neste caso foi recuperar alguns destes cargos para o pessoal de confiança do governo e preenchê-los com executivos altamente qualificados e politicamente comprometidos.

Na América Latina, o problema costuma ser colocado de outra forma. Quando os gerentes são de carreira, freqüentemente são burocratas sem capacidade gerencial. Se são de confiança, em troca, costumam ser quadros partidários ou políticos de baixo perfil, sem formação adequada.

As alternativas para enfrentar esta situação devem contemplar um bom equilíbrio entre nomeações políticas e cargos de carreira. Os postos mais altos da gerência requerem personalidades políticas responsáveis. Se estes forem ocupados por funcionários de carreira, devem ser pessoas mais qualificadas e que tenham a confiança do governo, i.e., que sejam eleitos pelas autoridades políticas entre os funcionários de carreira. Em caso de se optar por nomeações políticas de pessoal externo, deve assegurar-se o cumprimento dos requisitos técnicos e garantir-se que ditas nomeações não sejam usadas para favorecer interesses diferentes dos da boa gestão pública.

Os demais cargos gerenciais deveriam ser preenchidos basicamente por pessoal interno por várias razões: primeiro, porque deve ser garantida alguma continuidade na direção da administração pública; segundo, porque mantê-los como cargos de carreira permite oferecer uma perspectiva profissional interessante para reter os bons profissionais; e, terceiro, porque não se justifica sua indicação política dada a natureza das funções a serem desempenhadas, funções que exigem um bom conhecimento do setor público e da realidade específica de cada órgão.

Além de procurar uma combinação adequada entre cargos de carreira e de confiança, devem ser levados em consideração mecanismos adicionais que proporcionem uma maior flexibilidade e dinamismo ao ingresso e promoção dos cargos de direção. A possibilidade de acesso *lateral* a certos cargos, a mobilidade horizontal dentro da administração e a realização de concursos para definir as nomeações são alternativas úteis nesse sentido, e de fácil aplicação. Um sistema de acesso assim concebido tende a tornar a carreira gerencial mais atrativa e, às vezes, mais competitiva.

3.2. Perfil profissional dos dirigentes públicos

Um cargo de responsabilidade na administração pública pode ser ocupado por profissionais de diversas áreas que possuem habilidades gerenciais. Contudo, na maioria dos casos, são exigidas ainda uma especialização e experiências específicas, devido a que a gestão pública se diferencia significativamente da gestão privada e estas diferenças devem ser do conhecimento de quem desempenha estes cargos.

Como conseguir que os gerentes públicos cumpram estes requisitos? No caso dos cargos de confiança, uma forma de garanti-lo é estimulando, no mundo político, uma maior consciência em relação à responsabilidade de conduzir o Estado e, nos cidadãos, uma atitude de vigilância e exigência a respeito do cumprimento dessa responsabilidade. Isto pode ser traduzido em acordos explícitos sobre os requisitos para ocupar certos cargos ou em informação transparente a respeito dos critérios de nomeação.

Também é essencial que os partidos promovam e invistam na formação de quadros profissionais de alto nível.

No caso do pessoal de carreira, o ponto crítico encontra-se no sistema de capacitação de pessoal e na retenção dos funcionários mais qualificados. O sistema de capacitação está sendo fortalecido em vários países empenhados em programas de modernização do setor público. Os mecanismos escolhidos podem ser: órgãos especializados dentro da administração para a capacitação de todos os funcionários; organismos externos autônomos que se especializam na formação de altos gerentes (do tipo da famosa Escola Nacional de Administração da França); programas universitários de pós-graduação; bolsas governamentais ou de cooperação para estudos no exterior; cursos especiais dirigidos a gerentes públicos, etc.

Três considerações gerais devem ser estudadas na hora de optar por qualquer um desses sistemas: primeiro, tem de ser evitada uma solução burocratizada do problema da capacitação que a torne muito rígida e abra espaço para organismos que reproduzam os males clássicos do setor público (altos gastos administrativos, tendência a expansão excessiva, dificuldade de adaptação diante das novas necessidades).

Caso se opte por sistemas descentralizados de contratação para a capacitação, que utilizam serviços de organismos capacitadores do setor privado ou universitários, estes problemas serão evitados. Cada instituição pública deve assumir o problema da capacitação como uma área estratégica, a cargo de unidades bem desenhadas, próximas à gerência, que formulem programas institucionais de capacitação e tenham boas capacidades de contratação e avaliação.

Sistemas deste tipo são mais adequados também para acolher formas de capacitação profissional mais modernas, que procuram desenvolver alternativas de organização do trabalho, linguagens e formas de relacio-

namento diferentes, ou melhor, formas de capacitação contínua no próprio lugar de trabalho, que hoje são preferidos aos cursos tradicionais.

A segunda consideração consiste em revisar profundamente o tipo de conteúdo e de programas de capacitação a serem adotados. O tipo de gerência pública desejado não vai ser atingido só por meio de bons técnicos. Os processos de mudança precisam de uma direção com liderança e com capacidade de pensar as organizações como tais, de entender seus problemas e solucioná-los. As deficiências dos gerentes públicos na gestão de recursos humanos são incompatíveis com as exigências impostas pelos processos de modernização e mudança. As tendências gerenciais atuais tiraram do fundo da gaveta os temas de pessoal para transformá-lo em peça-chave da gestão. No setor público deve acontecer o mesmo, começando pela capacitação dos dirigentes nesta matéria.

Existe, por outro lado, um conjunto de áreas que exigem conhecimentos específicos. Algumas se referem a funções de crescente relevância nos setores públicos, como a atividade reguladora e a capacidade de contratação externa. Outras estão ligadas à necessidade de visões transetoriais no setor público. A especialização setorial em torno da atividade dos principais ministérios e serviços públicos pode transformar o Estado em um montão de divisões estanques sem nenhuma capacidade de ter uma visão global dos problemas e das políticas. As novas formas de gestão pública devem estar mais abertas à coordenação e ao desenho interdisciplinar, e a gerência deve estar preparada para favorecer estes processos.

Por último, devemos assinalar que melhorar a capacitação dos gerentes sem tomar medidas paralelas que favoreçam a retenção dos funcionários pode provocar uma maior rotação de pessoal. Uma alta rotação significaria, em última instância, que o setor público não conseguiu consolidar um corpo gerencial estável e sólido, terminando por subsidiar a formação de gerentes para o setor privado. Na realidade, não existe nenhuma chance de ter uma gerência pública de alto nível se não forem criadas condições que a tornem atrativa como carreira, e para tanto são necessárias medidas dirigidas à melhoria das condições e perspectivas de trabalho.

3.3. Mecanismos de recrutamento e retenção

A gerência pública deve tornar-se uma alternativa profissional atrativa. Hoje em dia estamos longe disso; vemos remunerações comprimidas, baixo prestígio social, altas exigências de trabalho, escasso reconhecimento. Ao mesmo tempo, temos um mercado de trabalho fortemente agressivo e competitivo, que oferece muitas possibilidades a todos os profissionais com qualidades gerenciais.

Neste contexto, o setor público pode perder a corrida. Algumas das soluções propostas sugerem simplesmente elevar as remunerações

em níveis competitivos com o mercado. No entanto, pensar que desta forma garantir-se-á o recrutamento e a retenção do pessoal e serão resolvidos os problemas de motivação e compromisso é cair numa simplificação extrema.

É muito difícil que o Estado se torne realmente competitivo no mercado em termos de remuneração. Além disso, as empresas sempre terão a possibilidade de melhorar sua última oferta, opção que não existe para o Estado. Sem dúvida, deve ser feito um esforço importante para que a remuneração no setor público, não somente dos gerentes, seja justa e adequada à dignidade da sua função, mas isso precisa vir acompanhado por medidas que tornem o setor público mais atrativo nos campos onde este tem, efetivamente, vantagens comparativas.

Estas vantagens se produzem, em primeiro lugar, no plano vocacional. A vocação pelo serviço público é o primeiro elemento de atração da carreira gerencial dentro do Estado que pode ser explorado e estimulado. Os discursos “gerencialistas” costumam ignorar este atrativo da gerência pública, tendem, inclusive, a negá-lo ao concentrar sua atenção exclusivamente nos incentivos econômicos e na competição com a gerência privada. Fomentar e reconhecer essa vocação constitui, ainda, uma garantia de probidade e compromisso, que é difícil de assegurar de outra forma.

Outra vantagem é o interesse profissional pelo tipo de trabalho que é desenvolvido no setor público. A complexidade e a importância das temáticas abordadas constituem um atrativo significativo para muitos profissionais e gerentes. A retenção desses quadros dentro do Estado pode depender, então, da criação de condições apropriadas para desenvolver bem o trabalho.

Existe muito espaço a ser recuperado no tocante ao prestígio e à valorização do emprego público. Até mesmo nos países mais problemáticos existe uma surpreendente quantidade de servidores públicos comprometidos e capazes, movidos por uma autêntica vocação pelo serviço cujo trabalho não é reconhecido e nem valorizado de forma adequada. O setor público não se tornará um lugar interessante e atrativo enquanto se ignorarem os acertos e se ressaltarem as falhas e os problemas. O impacto disso sobre a motivação e a retenção dos altos funcionários pode ser comparável ou até maior que do efeito de muitas outras medidas geralmente propostas.

3.4. Sistemas de avaliação e controle sobre os gerentes públicos

A tendência de privilegiar os controles *ex-post*, baseados em resultados, em detrimento dos *ex-ante*, que verificam a obediência às normas

e o ajuste aos processos, é uma tendência predominante em matéria de gestão pública no mundo inteiro. Contudo, a reconversão geral do setor público a sistemas de controle *ex-post* parece tão pouco recomendável como a intensificação excessiva dos controles prévios.

Desenvolver um maior controle por resultados é conveniente, em especial, quando se trata de certas atividades com produtos claramente definidos e mensuráveis. Entretanto, mesmo nestes casos, a manutenção de formas de controle sobre os procedimentos continua sendo necessária para prevenir e identificar problemas de corrupção. O importante é criar formas de controle menos formalistas e burocratizadas, que não se tornem obstáculos para a gestão além do mínimo necessário.

O importante é conseguir que o centro do sistema de controle deixe de ser constituído pelos procedimentos e que se desloque gradualmente para os resultados. Para que isso aconteça devem ser criados sistemas permanentes de avaliação dos resultados da gestão de cada gerente, que sejam aplicados dentro da administração e acompanhados por sistemas públicos de informação e prestação de contas.

Dentro da administração, o controle deve produzir-se por meio da organização do trabalho e deve estar ligado à forma como são definidos os compromissos e as tarefas dos gerentes nos diversos níveis. Alternativas interessantes nesse sentido seriam definir compromissos e metas de gestão oportunamente avaliados e utilizar contratos por desempenho que vinculem as nomeações para cargos gerenciais ao cumprimento de certos objetivos de gestão.

Para a avaliação dos compromissos, metas e objetivos mencionados é necessário fixar indicadores adequados e realizar avaliações periódicas da gestão. A utilização dos indicadores pode alimentar formas de autocontrole dentro das próprias instituições. A clareza interna e a desburocratização contribuem nessa direção, porque aumentam a transparência, facilitando, assim, a visibilidade dos resultados da gestão e a responsabilidade por eles.

Em geral, o controle deve basear-se no princípio da confiança e, acima de tudo, deve-se evitar transformar em uma dimensão paralizante da ação dos executivos. Isto pode ser tão grave quanto a corrupção.

O elemento que pode levar a uma mudança qualitativa do problema do controle na administração pública é a consulta à sociedade. Para a gerência isto significa tornar público seus resultados e tornar acessível a informação sobre os procedimentos da gestão. No entanto, uma consulta ao público para atender além dos requisitos administrativos somente é possível quando se forma um verdadeiro hábito coletivo de prestar e receber contas públicas e fomentar uma cultura da transparência e da informação.

A situação da América Latina é muito deficiente nesse aspecto. Reverter esta realidade significa fortalecer as forças e atores externos

que passam a atuar como contraparte vigilante da função gerencial: organizações civis, meios de informação independentes e parlamentos.

A própria administração pública pode estabelecer diferentes mecanismos que contribuem nesse sentido. Estes vão desde regulamentos que permitem acesso à informação até as diferentes formas de participação na gestão (*accountability*), sistemas de avaliação que incorporem as opiniões dos cidadãos, formas de gestão que abram espaço para a participação da comunidade e definição de prioridades baseadas em consultas aos usuários.

Outra direção a ser desenvolvida consiste na criação de instituições ou mecanismos que protejam a posição do cidadão diante da administração, como os tribunais de “contencioso administrativo” ou o *ombudsman* (ouvidor), criando condições legais e de financiamento para permitir sua efetiva autonomia.

Por último, devem ser consideradas ainda formas de controle para um problema crítico hoje em dia, que é a cooptação dos altos funcionários públicos por parte de interesses externos. A intensa mobilidade entre o setor público e o setor privado representa um ambiente ideal para a proliferação deste fenômeno. O mesmo pode ser dito da proliferação da contratação externa de bens e serviços. É notável o caso dos funcionários que depois de atuarem como contraparte de empresas externas saem da administração pública para trabalhar nelas. Para estes casos devem ser formuladas medidas específicas para prevenir as situações indesejáveis e para produzir incentivos e motivações que apontem num sentido contrário.

4. Considerações finais

Tentar responder às novas exigências das instituições públicas no campo da gestão por meio de pura especialização técnica é uma simplificação ilusória. As decisões tomadas em direção às instituições públicas são de uma grande complexidade e possuem um efeito social demasiadamente forte, para serem adotadas de acordo com critérios unicamente tecnocratas.

As limitações da tecnocracia no âmbito da gerência pública se resumem basicamente em três tipos: em primeiro lugar, esta não oferece solução para os problemas que são matéria de decisão dentro do Estado e exigem definição de valores, estabelecimento de prioridades, cumprimento de compromissos democráticos e consideração de fatores políticos.

Em segundo lugar, o bom desenvolvimento dos especialistas dentro do Estado mostra-se insuficiente se não for acompanhado por um contato com a realidade social, com as preocupações e percepções dos

cidadãos, elementos que não podem ser garantidos por meio da formação técnica, senão pela experiência imediata e pela autêntica vocação da função pública.

Em terceiro lugar, o maior grau de autonomia e flexibilidade da gerência em relação aos burocratas tradicionais pode apresentar sérios riscos de corrupção e de indiferença em relação à vocação de serviço público, em caso de não estar acompanhado por medidas adicionais de gestão e de fortalecimento institucional. Daí a necessidade de complementar os níveis técnicos mais altos dos gerentes públicos com um bom sistema de contrapesos e com uma maior visibilidade da gestão.

O caminho percorrido por cada país para melhorar o funcionamento do Estado pode contemplar soluções e prioridades diversas, mas não pode alcançar o êxito sem a consideração dos estados de ânimo, das motivações e visões de seus atores. Portanto, o aperfeiçoamento da gerência pública pode ser buscado de várias formas, mas, será, sobretudo, o resultado da revitalização da sua missão, dos valores que a movem e de uma dignificação de seu papel. Para tanto, é fundamental que as experiências bem-sucedidas sejam difundidas e estimuladas, contribuindo com isso para elevar o prestígio geral do serviço público.

A velocidade com que ocorrem as mudanças e se sobrepõem as inovações demonstra, de forma inevitável, que já não é possível existir um perfil gerencial definitivo como resposta às necessidades do Estado. Pelo contrário, o que se observa é uma crescente complexidade da gestão pública que continuará oscilando entre a política e a tecnocracia, entre a maior flexibilidade e as exigências de controle, entre a adoção das técnicas de gestão e a recuperação da tradição administrativa e a cultura da função pública.

Nota

- 1 Este trabalho consiste numa versão resumida do documento apresentado e do debate realizado no âmbito do Seminário-Workshop sobre “A Modernização do Estado e a gerência pública”, organizado pela Fundação Friedrich Ebert (FES), Santiago, Chile, 28-29 de outubro de 1996. Versão em espanhol publicada na série “Prosur” daquela Fundação, em 1997.

A modernização do Estado e a gerência pública

Carolina Tohá e Ricardo Solari

O artigo analisa a problemática da modernização do Estado vista como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. Os autores focalizam, por um lado, o atendimento aos usuários, a qualidade dos serviços e a transparência. Por outro lado, a incorporação de técnicas de gestão avançadas é considerada indispensável para o aumento da eficácia e da eficiência no setor público.

Os principais problemas discutidos no artigo incluem: racionalidade do setor público; racionalidade das empresas privadas; incentivos e motivação dos servidores públicos; rigidez dos procedimentos administrativos; margem de decisão dos gestores; sistemas de acesso a informação; importância da gestão de pessoal e da valorização do trabalho no setor público; papel dos gerentes na modernização das instituições públicas; cargos de carreira, cargos de confiança; mecanismos de recrutamento e retenção e sistemas de capacitação dos servidores públicos.

Os autores concluem que, devido às inovações constantes em matéria de gerência pública, não existe hoje um perfil gerencial definitivo como resposta às necessidades do Estado. Pelo contrário, o que se observa é uma crescente complexidade da gestão pública que continuará oscilando entre a política e a tecnocracia, entre a maior flexibilidade e as exigências de controle, entre a adoção das técnicas de gestão e a recuperação da tradição administrativa e a cultura da função pública.

Carolina é cientista político e secretária executiva do Comitê de ministros da Área Social do Chile. Ricardo é economista e vice-presidente da Corporação *Tiempo 2000* no Chile

La modernización del Estado e la gerencia pública

Carolina Tohá y Ricardo Solari

El artículo analiza la problemática de la modernización del Estado que se asume como un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de los recursos públicos. El foco está, por una parte, en la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y la promoción del escrutinio público y la transparencia. Por otra parte, la incorporación de técnicas de gestión más avanzadas es considerada como indispensable para dar más eficacia y eficiencia al sector público.

Los principales problemas discutidos en el artículo incluyen: racionalidad del sector público vs. racionalidad de las empresas privadas; incentivos y motivación del funcionariado; rigidez de los procedimientos administrativos; espacio de decisión de los gestores; sistemas de acceso a la información; importancia de la gestión de personal y de la valorización del trabajo en el sector público; rol de los gerentes en la modernización de las instituciones públicas; combinación entre cargos de carrera y de confianza; mecanismos de reclutamiento y retención y sistemas de capacitación de los funcionarios públicos.

Los autores llegan a la conclusión de que, debido a la velocidad con que acontecen e se sobreponen las innovaciones en materia de gerencia pública, ya no existe un perfil gerencial definitivo como respuesta a las necesidades del Estado. Por el contrario, se observa una creciente complejidad de la gestión pública, que continuará oscilando entre la política y la tecnocracia, entre la mayor flexibilidad y las necesidades de control, entre la mayor cercanía con las técnicas de gestión y la recuperación de la tradición administrativa y la cultura de la función pública.

Traduzido por Maria Stefanova Apostolova, técnica da ENAP

The modernization of the State and the public management

Carolina Tohá and Ricardo Solari

The article analyses the problem of State modernization, considered hereby as a process of citizenship constitution and optimum use of public resources. On the one hand, the authors focus attention on services to the citizen, public services quality and fairness. On the other hand, the incorporation of advanced managerial techniques is seen as a need aimed at increasing the effectiveness and efficiency of the public sector.

A number of issues of the State reform agenda are addressed, including: civil service rationality versus private enterprise rationality; incentive structures and civil servants motivation; unflexible administrative procedures and regulations; narrow decision-making autonomy of the public managers; public consulting; stress on personal management and work satisfaction; role of the public managers in modernizing public institutions; career officials versus political appointees; recruitment, hiring and discharge of personal and training systems for the civil service.

The authors argue that, due to the constant innovation in matter of public management, it is quite impossible to draw a sharply defined profile of the public manager as a solution to the State problems. On the contrary, a lot of complexities surrounding the issue of the public management are recognized and it is supposed to keep swinging between politics and technocracy, between greater flexibility of the system and control requirements, between the implementation of managerial techniques and the regain of administrative traditions and civil service culture.

Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio¹

Cecília Vescovi de Aragão

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Considerações iniciais

O propósito deste ensaio é apresentar uma discussão recorrente no âmbito das ciências sociais, que é o relacionamento entre burocracia e eficiência. Não pretendemos esgotar o assunto, mas, tão-somente, discutir alguns pontos de vista, tendo como meta delinear que modelos de gestão pública orientam.

Assim, num primeiro segmento, apresentaremos algumas visões sobre eficiência. Posteriormente, caracterizaremos a burocracia segundo as tradições weberiana e marxista e a crítica neoliberal, discutindo, também, as questões do insulamento burocrático e do relacionamento agente-principal. Num segundo segmento, faremos o contraponto com alguns modelos de gestão pública, tais como o tradicional ou ortodoxo, o liberal e o chamado empreendedorismo estatal. A partir deste último, discutiremos o relacionamento entre burocracia e eficiência, com um exemplo extraído do gerencialismo britânico, orientador de reformas administrativas em diversos países. Para finalizar, elencaremos algumas questões recorrentes, que norteiam diversos modelos de gestão pública em sua busca por eficiência e que têm indiscutível importância no âmbito da administração pública.

2. Cenários

Como pano de fundo, e para melhor compreender como se inserem as discussões que ora focalizamos sobre burocracia e eficiência, elegemos alguns momentos importantes, a balizar as construções teóricas de que tratamos, de forma a situar, ainda que brevemente, o clima intelectual, econômico, político e social reinante.

Mestre em administração pública pela EBAP/FGV e especialista em políticas públicas e gestão governamental, no Ministério da Fazenda

A discussão weberiana do início do século XX, que partiu de uma análise que remonta à história antiga, insere-se em um momento de transformações econômicas, políticas e sociais consolidadas no século XIX. Considera fundamental o movimento de constituição do Estado moderno, em que houve a concentração dos meios de violência e administração e em que o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal.

A administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial.

A partir da década de 30 deste século, ocorre um processo de expansão do aparelho burocrático do Estado, dado o movimento de utilização do investimento público também com propósitos estabilizadores. É um momento de aumento da base fiscal e tributária, garantindo os recursos necessários à mudança do papel alocativo do Estado, especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial. A partir daí, tem lugar o fortalecimento do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), assentado na idéia de prestação de serviços por parte do Estado, de forma a compensar a desigualdade na distribuição do produto social. Neste período, a prosperidade esteve alicerçada no compromisso social para a ampliação dos direitos básicos da população.²

Nas décadas de 50 e 60, a idéia era a de que os Estados poderiam promover ajustes estruturais (EVANS, 1993:107). Entretanto, as mudanças demográficas, a crise fiscal, da sociedade do trabalho, as crises do padrão de acumulação e da organização da produção baseada no fordismo (com rompimento do círculo virtuoso entre redistribuição e acumulação) e ainda a agudização do conflito distributivo passam a compor o cenário. Com efeito, estes são alguns dos argumentos utilizados para explicar a crise do *Welfare State* no período seguinte (MELO e COSTA, 1996: 155).

A partir dos anos 70 e 80, a tendência neoliberal passa a enfatizar a fragilidade da solução estatal para garantia do bem-estar social e da estabilidade econômica, preconizando a solução de mercado e fundamentando a idéia de Estado mínimo, com redução de sua estrutura administrativa (MELO e COSTA, 1996: 154). O cenário econômico engloba mudanças nos padrões de competição, em função da alteração do paradigma tecnológico, assim como a intensificação da globalização financeira. Aguça-se o movimento de esgotamento do padrão de acumulação fortalecido no pós-guerra.

O momento intelectual é o da discussão sobre a redefinição do papel do Estado. Os contextos social, político e econômico de crise do Estado apontam para reformas de fôlego, o que implica, sobremaneira, em alteração de estruturas organizacionais.

Ademais, fortalece-se cada vez mais a idéia de que o modelo tradicional de gestão pública é ineficiente e que o modelo de gestão do setor privado é o ideal, favorecendo o surgimento de novas alternativas (ABRUCIO, 1997). O padrão burocrático de organização do Estado é colocado em xeque, com a emergência de um novo modelo, denominado pós-burocrático.³

Em síntese, os fatores elencados fragilizaram o Estado-Nação, agora com menos recursos e, relativamente, com menos poder.

3. Visões da eficiência

“Toda gestão econômica, dentro da economia de troca, é empreendida e levada a cabo pelos indivíduos economicamente ativos a fim de satisfazer interesses próprios, ideais ou materiais. Isso se aplica também, naturalmente, quando ela se orienta pelas ordens de associações econômicas ou reguladoras da economia (...) — é estranho que freqüentemente se desconheça esse fato” (WEBER, 1994:136).

Eficiência, no sentido econômico puro, pode ser definida com base nos estudos de Pareto sobre os mercados competitivos. A chamada “eficiência de Pareto” (ótimo de Pareto) é a situação em que, ao mesmo tempo, é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, sendo três as condições para sua existência: eficiência nas trocas, na produção e na composição do produto. Esta última é sintetizada pela máxima de que a economia só deve produzir o que o consumidor quer comprar.

No contexto organizacional, agregam-se ao conceito de eficiência os de eficácia e efetividade, que, entretanto, nem sempre têm sido usados uniformemente. Há diversas concepções sobre tais termos, embora não discrepem excessivamente.

Junte-se a isto o fato de que, além das vertentes econômica e administrativa, a questão do desempenho organizacional, tem, também, uma vertente sociológica (SCHWARTZMAN, 1996). Assim, os sociólogos enxergam nos valores sociais a explicação da motivação pelo bom desempenho.⁴

Segundo os conceitos mais difundidos, eficiência está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço. Poderia ser sintetizada na relação entre o *input* real e o *input* padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero.

Eficácia, por seu turno, refere-se à *performance* externa da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre o *output* real e o *output* padrão, cujo resultado tenderia a infinito.

Katz e Kahn (1987:169), por seu turno, consideram a eficiência como um dos componentes da eficácia. Entendem eficiência como a relação entre o produto (*output* de energia) e o custo (*input* de energia), referindo-se aos aspectos internos da organização. Eficácia é definida como a “maximização de rendimento para a organização, por meios técnicos e econômicos (eficiência) e por meios políticos” (KATZ e KAHN, 1987:183).

Cumprir destacar haver uma diferença importante entre eficiência operacional e eficiência adaptativa (ABRUCIO, 1997:21). Enquanto a primeira refere-se aos custos em sentido estrito, a segunda, por sua vez, incorpora o importante aspecto da flexibilidade. Neste sentido, é um conceito relacionado à dinâmica do mundo e das organizações, as quais, inseridas num contexto de mudanças, necessitam de significativa capacidade adaptativa.

Por seu turno, efetividade refere-se à relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos, sendo, muitas vezes, descrita como uma dimensão qualitativa do resultado (o valor social do produto). Sua mensuração, por ser essencialmente valorativa, é complexa.

Paulo Motta (s.d.) indica que há três dimensões básicas da efetividade. A primeira diz respeito à adequação, em que é verificado se os resultados apresentados correspondem às necessidades de que deram origem à ação; a segunda dimensão é a da equidade, que implica verificar se a ação implementada e os resultados obtidos permitiram uma distribuição mais justa dos recursos e dos benefícios; a terceira dimensão refere-se à propriedade política, ou seja, verificar se houve a satisfação das exigências e demandas da sociedade.

Por fim, um outro conceito importante e que, como veremos, será das peças principais em alguns modelos de gestão, é o de produtividade, o qual expressa a relação entre o produto de uma organização e os recursos utilizados para a sua obtenção. Reúne, pois, os conceitos de eficácia e eficiência, além dos de qualidade e tempestividade.

4. Visões da burocracia

“Como Keynes havia predito (...), a essência da burocracia moderna é que um sistema estável, equilibrado, produzindo lucros consistentes sem recorrer à expansão do capital, do pessoal ou da produção, está fadado a inspirar horror naqueles que o dirigem, e fadado a ser visto pela sociedade, mais genericamente, como uma operação ‘morta’ ” (SENNETT, 1995: 400).

Segundo Girglioli (1995:124), o termo burocracia já surgiu com uma forte conotação negativa, numa reação à centralização administrativa e

ao absolutismo, tendo sido empregado pela primeira vez por Gournay, economista fisiocrata, em meados do século XVIII. Designava o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas.

O termo logo se difundiu, tendo sido, também, utilizado para atacar o formalismo e o espírito corporativo da administração pública, sobretudo na Alemanha (GIRGLIOLI, 1995:124).

Este elemento pejorativo acompanha o conceito de burocracia até os dias de hoje e, em que pese a enorme produção intelectual sobre o tema, não é rara a associação do termo a abundância de papéis, rigurosidade de normas, excesso de formalismo, etc. Não rara, também, a associação entre burocracia e ineficiência, como veremos a seguir.

Todavia, uma outra face do termo burocracia foi delineada no século XIX, a partir de estudos sobre o aparelho administrativo prussiano, organizado de forma hierárquica e monocrática, e que substituiu os antigos corpos administrativos colegiais. Esta face foi detalhada por Weber, cujos estudos serão apresentados mais adiante.

Para finalizar, não custa alinhar o que Warren Bennis (1967) chamou de ameaças à burocracia. São elas:

- a) novos conceitos de poder, baseados na colaboração e não simplesmente na coerção e ameaças;
- b) novos valores organizacionais baseados em concepções mais humanísticas, que podem substituir a impessoalidade;
- c) mudanças ambientais rápidas e inesperadas;
- d) crescimento (em tamanho e complexidade) das organizações;
- e) complexidade da moderna tecnologia, que requer integração de atividades e pessoas, estas últimas com competências cada vez mais especializadas.

Considerando os cenários anteriormente esboçados, passemos à apresentação de diferentes formas de tratar a burocracia. Partiremos, em nosso estudo, da chamada tradição weberiana, passando pelas visões hegeliana e marxista, para alcançar, logo após, a corrente neoliberal. Estas não são as únicas formas de lidar com a questão, embora simplifiquem a abordagem do problema. A seguir, faremos algumas considerações sobre o insulamento burocrático e o paradigma agente-principal, relacionando-os, também, à questão da eficiência das burocracias.

4.1. A tradição weberiana

Max Weber tomou como objeto de estudo a burocracia, forma superior de organização social e de dominação (racional-legal), sendo, por muitos, considerado o principal porta-voz da idéia de a burocracia ser capaz de levar as organizações a atingirem maiores graus de eficiência

(LANE: 1993:49). Tal associação, entretanto, não é enfática no sentido de estabelecer uma relação consolidada entre burocracia e eficiência. Frisemos, de antemão, que Weber trabalhou com a sociologia política e suas categorias e não com a teoria das organizações.

Entretanto, o tipo ideal weberiano (modelo analítico) reúne o que seria a modelagem de um sistema baseado em critérios de eficiência (considerando a estrutura formal da organização), dada por:

- a) estrutura de autoridade impessoal;
- b) hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado;
- c) cargos com claras esferas de competência e atribuições;
- d) sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro;
- e) seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição);
- f) remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo;
- g) o cargo como a única ocupação do burocrata;
- h) promoção baseada em sistema de mérito;
- i) separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e
- j) sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo.

Todavia, essas características, na tradição weberiana, apenas tornam as burocracias capazes de alto grau de eficiência (LANE, 1993:49), cumprindo destacar, como demonstraremos mais adiante, que Weber parte de pressupostos diferentes dos da tradição neoliberal, vale dizer, enfatiza estruturas, regras, procedimentos, papéis, etc.

Weber foi pioneiro ao apontar o afastamento entre políticos e burocratas no Estado moderno (tipos ideais polares). Os políticos representavam inovação, ética de responsabilidade, etc; a burocracia, o “desencantamento do mundo” e a “rotinização do carisma” (DOWNS, 1967). Assim, as características típicas do líder político são opostas às do burocrata, que deve privilegiar seu dever de ofício. O político, por outro lado, deve demonstrar capacidade criativa e iniciativa política para o enfrentamento das questões. Nesta ordem de idéias, “os burocratas de Weber estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo. O uso das prerrogativas oficiais para a maximização de interesses privados era, para Weber, uma característica de formas pré-burocráticas anteriores” (EVANS, 1993:115).

O trabalho basilar de Max Weber deu origem a toda uma tradição de pensar a burocracia, a qual foi fortemente marcante no período da chamada consolidação das bases do Estado keynesiano. A visão weberiana

pura foi bastante criticada por várias escolas de pensamento em diversos campos de estudo, que procuraram demonstrar que a burocracia sofre uma série de disfunções. Exemplo clássico, no âmbito da Teoria das Organizações, é a crítica da Escola das Relações Humanas, que considera a estrutura informal primordial no alcance dos objetivos organizacionais. Assim, ao criticar o mecanismo básico do modelo weberiano, traz à tona a questão das relações, perspectiva tão cara, como mostraremos, aos defensores da autonomia inserida, ressaltando que os membros das organizações se influenciam reciprocamente, de forma a modificar os arranjos formais a que estão submetidos.

Ao analisar a burocracia em Weber, um ponto central levantado por Lane (1993) é o de que o pressuposto da impessoalidade mascara as reais motivações do burocrata. Neste sentido, argumenta que as burocracias não são impessoais, nelas existindo uma teia de relações humanas: “*this [the transition from a personal relation to a impersonal one] may be a step towards more efficiency in an absolute sense. We have here a sort of fallacy: the fact that a bureaucrat is devoted to his/her office does not entail that the motivation problem is solved; it is still possible that the office holder is thus devoted because it maximizes his/her own personal utility or because he/she wishes the utility of the bureau. Both these objectives may not be conducive to efficiency*” (LANE, 1993:50).

Duas outras críticas muito importantes (GIRGLIOLI, 1995:129) dizem respeito à concepção weberiana do tipo ideal e à análise microsocial das organizações. Em primeiro lugar, aponta-se que os elementos constitutivos do tipo ideal, por estarem colocados em diversos níveis de generalizações, não os tornariam adequados a uma análise das estruturas organizacionais. Nesta ordem de idéias, alguns elementos como, por exemplo, a especialização e o pagamento em dinheiro seriam próprios das administrações racionais (eficientes); outros, tais como a existência de *staff* administrativo e sistema hierárquico, caracterizariam a administração burocrática propriamente dita, categoria oposta à administração profissional. Os críticos apontam, ainda, que esta confusão entre burocracia e profissionalismo se estende ao conceito de autoridade, já que este se fundamenta na hierarquia (burocracia) e na competência (profissionalismo).

Em segundo lugar, as críticas assentam-se na afirmação de que o tipo ideal consiste em um esquema conceitual, que mistura a descrição das características que definem a burocracia a uma série de hipóteses, dentre elas, a de que a burocracia é capaz de maximizar a eficiência organizacional.

Acrescente-se à série infindável de críticas, principalmente no que diz respeito à questão da eficiência (GIRGLIOLI, 1995:129):

a) que a adesão dos funcionários às regras e normas burocráticas chega facilmente ao ritualismo e, conseqüentemente, à ineficiência;

b) que a tomada de decisões que levem à eficiência fica prejudicada pela hierarquização, centralização e especialização, vez que estas tendem a distorcer informações;

c) que a capacidade de iniciativa dos subordinados fica seriamente limitada pela centralização e “determinação unilateral de conduta administrativa por parte dos superiores”; e

d) “que o modelo weberiano é muito mecanicista para ser eficiente em situações que exigem uma elevada capacidade de flexibilidade e de adaptação”.

Todavia, cumpre ressaltar que a posição de Weber, baseada numa perspectiva histórica de descrição da realidade e de ênfase na estrutura formal, não se presta a definições sobre eficiência em sentido restrito. O tipo ideal é utilizado com propósitos comparativos e não é definidor ou determinante de uma condição de eficiência, acusação imposta a Weber.⁵ A questão é que a posição e os pressupostos de Weber tenderam a ser mal compreendidos por alguns de seus intérpretes, que insistem em considerar o tipo ideal além de suas limitações, impondo-o como solução para a organização da máquina burocrática estatal, independentemente das condições a que está submetida.

4.2. A visão hegeliana

Na perspectiva idealista de Hegel, a burocracia é componente de uma estrutura tripartite, juntamente com a sociedade civil e o Estado, servindo de elo entre os dois últimos. Como tal, teria por função básica a conciliação e a mediação entre o interesse geral personificado pelo Estado e os interesses particulares das corporações privadas, sendo desprovida de poder político (TOJAL e CARVALHO, 1997:53).

4.3. A tradição marxista

Marx descreveu a burocracia francesa da época de Luís Bonaparte como um “tremendo corpo de parasitas capaz de envolver com sua teia o corpo da sociedade” (*apud* TOJAL e CARVALHO, 1997:54).

As visões de Lenin e Trotsky não foram muito diferentes. Assim como Marx, não viam a burocracia como classe, sendo dependente de outras categorias da sociedade. Para Lenin, no socialismo, a extinção do Estado conduziria à extinção do aparelho burocrático, que entendia estar ligado à classe dominante. Trotsky considerava a burocracia como “uma formação eminentemente parasitária, que o povo poderia expulsar, no momento em que ela se revelasse ineficiente, como se expulsa um gerente incompetente” (TOJAL e CARVALHO, 1997:54).

Vale, contudo, ressaltar que os teóricos do marxismo moderno reconhecem uma certa autonomia da burocracia, que pode agir em seu próprio interesse, contra alguns dos interesses da classe dominante.

4.4. A visão neoliberal

Perguntas como para que servem as burocracias ou se são elas eficientes foram priorizadas pelos neoliberais, que propõem um modelo de administração pública baseado na lógica de mercado, inspirada na filosofia liberal de Adam Smith.

Encontram abrigo nas construções teóricas da chamada Escola da *Public Choice*, cujos principais autores são Niskanen, Buchanan, Ostrom, Tullock e outros. Seu despontar ocorreu no início da década de 70, e o apogeu na década de 80, com o fracasso do mundo socialista e a crise do *Welfare State*. Os teóricos desta forte linha de pensamento partem do individualismo metodológico e discutem, com o instrumental econômico, as questões da burocracia pública. Utilizam, para tanto, conceitos como utilidade, eficiência econômica e maximização, analisando a relação que entendem simbiótica entre políticos e burocratas.⁶

O trabalho de Anthony Downs (1967) foi marcante na consolidação do tema na Escola da *Public Choice*, reforçando a tese de que os burocratas agem de forma racional, motivados, em especial, por seus próprios interesses (MOE, 1997:456). A categorização dos tipos comumente encontrados, quais sejam, *zealots*, *advocates*, *climbers*, *conservatives* e *statesmen* (DOWNS, 1967; MOE, 1997) é elucidativa, mostrando como a combinação desses tipos influi no ciclo de vida e no ciclo operativo das burocracias.⁷

Para os neoliberais que rejeitam o modelo weberiano original, a burocracia pública tem uma imagem fundamentalmente negativa, baseada no fato de que:

a) negligencia o interesse público ao privilegiar os interesses particularistas de seus membros;

b) não promove o alcance de resultados socialmente relevantes, vez que a formulação e implementação de políticas públicas se dá de forma mais conveniente aos seus interesses e, por fim,

c) é perdulária com relação aos recursos públicos, à medida em que, no jogo político com o Legislativo, possui um raio de manobra que lhe permite cometer excessos. Assim, os burocratas seriam potencialmente *rent seekers*, procurando maximizar seus orçamentos.⁸

O neoliberalismo radicaliza a visão de que a burocracia é perniciosa, enfatizando que os burocratas procuram maximizar seus interesses e utilidades, como qualquer agente econômico. Essa visão da inexorabilidade da ineficiência burocrática acaba por entender que a burocracia opera

sempre na produção de uma quantidade de serviços menor do que a esperada pelo Legislativo, não importando o sistema de incentivos a que está submetida.

A agência pública, que congrega os burocratas e oferta serviços públicos, seria maximizadora da relação entre os recursos de que dispõe e seus custos. Por constituírem uma elite especializada, os burocratas deteriam certa quantidade e qualidade de informação, que os colocaria em posição de vantagem em relação aos políticos. Esta assimetria de informação, dada pelos privilégios que possuem, propiciaria comportamentos oportunistas por parte dos burocratas e levaria a que a agência produzisse serviços numa quantidade inferior à esperada pelo Legislativo o que, pela racionalidade econômica, ocorreria no ponto em que os benefícios e os custos marginais se iguallassem. Esta folga de recursos (*slack*) seria apropriada pelo burocrata.

4.5. O insulamento burocrático

Uma possibilidade de fuga da situação de ineficiência é a que se apresenta com o chamado insulamento burocrático, tentativa de isolar os laços que o aparelho burocrático mantém com o ambiente externo, de forma resistir às pressões clientelísticas e construir um “núcleo duro”, capaz de garantir a governança. Na acepção de Ben Ross Schneider (1995:9), “a oportunidade dos servidores de seguir preferências e de formular políticas de forma independente”.

Todavia, cumpre ressaltar que o afastamento excessivo pode conduzir ao tecnocratismo, apesar de fortes argumentos no sentido de ser o insulamento desejável para algumas carreiras, a fim de não serem capturadas por interesses privados; haver mecanismos institucionais para tanto, como, por exemplo, os concursos públicos; e ser, muitas vezes, concluído que o insulamento produz eficiência.

Por outro lado, os mecanismos de controle são fundamentais e reduzir a questão somente ao insulamento é uma parcialização perigosa. O que se deve buscar é um misto de colaboração e isolamento, evitando a ocorrência de extremos de permeabilidade e autonomia completas.

Na verdade, tanto Evans (1993) quanto Schneider (1995) relacionam a eficiência dos Estados a uma combinação entre isolamento e colaboração, a chamada autonomia inserida. Este conceito refere-se a elos estabelecidos com setores estratégicos, sendo extremamente diferente da autonomia completa, vale dizer, a situação em que as decisões são tomadas sem, nem mesmo, serem ouvidos os setores envolvidos.⁹

A autonomia inserida relaciona-se a “um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e

políticas” (EVANS, 1993:136). Nesta ordem de idéias, a eficiência estaria muito mais intimamente relacionada a uma burocracia inserida na sociedade, que combina a coerência interna à conexão externa (EVANS, 1993:150).

O insulamento burocrático não é a solução, assim como a autonomia inserida.¹⁰ Entretanto, parece salutar enxergar o insulamento como uma membrana semipermeável, capaz de atender aos requisitos do controle social e *accountability*. Deve-se estar atento para que o insulamento não conduza a patologias burocráticas irreversíveis. Há um limite tênue e o equilíbrio reside no fato de tratar-se de uma autonomia estrutural e não política. O insulamento aparece para evitar que a burocracia defenda interesses privados; entretanto, ela não pode ficar surda aos interesses coletivos. Neste sentido, importantíssimo é o papel desempenhado pela informação e pelos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade.

Em perspectiva, há uma visão positiva dada por estudos menos radicais. A burocracia pode ser um instrumento de promoção do interesse público, desde que haja uma estrutura de incentivos adequada. Isto passa pela atitude do burocrata em relação à coisa pública, via um processo de internalização de normas culturais, atitudinais, etc.¹¹

Peter Evans (1993) certamente conduz a uma leitura menos passional da tradição weberiana e leva a um posicionamento mais relativista acerca do sucesso ou insucesso de reformas administrativas baseadas nesse modelo de gestão pública. Ao tratar da questão da autonomia inserida, coloca as coisas no devido lugar: “a autonomia e a coerência corporativas, como o insulamento, certamente estão na tradição weberiana. A ênfase na ‘inserção’ enquanto complemento necessário à autonomia não apenas contradiz a noção de que a insulação é a característica mais importante da capacidade, como também deriva de uma perspectiva weberiana (...) Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema” (EVANS, 1993: 152-153).

4.6. O paradigma agente x principal

Um enfoque recente a respeito da burocracia enquadra-se no chamado neoinstitucionalismo, que “ao romper metodologicamente com pressupostos do comportamento maximizador e ao adotar o conceito de racionalidade constringida (*bounded rationality*) (...) pode explorar o impacto da incerteza nas transações sociais” (MELO, 1996:70). Tais transações sociais envolvem o agente e o principal, quer sejam o Estado e os agentes econômicos privados, o Estado e os cidadãos ou ainda os burocratas (agentes do Estado) e os políticos (MELO, 1996:80).

Behn (1995:318) destaca que os estudos sobre o relacionamento entre os principais e seus agentes apontam para o deslocamento da preocupação com a motivação dos burocratas para a preocupação com o controle.

Com efeito, o paradigma agente x principal desloca a discussão da polarização Estado x mercado para o conjunto de incentivos com os quais os agentes se deparam. A relação agente-principal (governo-cidadãos) se dá por meio da regulação e os cidadãos podem controlar o governo via mecanismos de *accountability*, que significa fazer o governo responsável por suas ações. Assim, se o insulamento pode dar base a comportamentos oportunistas, o que os evita é o controle social, que faz com que se aja no sentido do principal.

5. Diferentes modelos de gestão pública

“The beginning of administrative wisdom is the awareness that there is no one optimum type of management system” (BURNS e STALKER, apud BEHN, 1995:322).

A partir das peculiaridades dos momentos históricos apresentados e das concepções acerca da burocracia pública e da eficiência, apresentamos diferentes formas de gestão pública, que se justificam pelo contexto histórico em que estão inseridas e pelo arranjo teórico que as suporta.

O modelo tradicional é o que mais se aproxima do tipo ideal weberiano. Organiza-se no sentido de imprimir à administração pública um caráter profissional e limitador ao clientelismo e ao patrimonialismo, possuindo como principais características:

- a) centralização;
- b) direção do topo para a base;
- c) preenchimento dos cargos-chave por profissionais de carreira;
- d) polarização políticos-burocratas;
- e) pessoal contratado com base no mérito, etc. Este modelo orienta

a construção de uma administração pública afastada da política e baseada no tipo ideal weberiano, características dos Estados desenvolvimentistas.¹²

A *resposta neoliberal* parte do pressuposto do Estado minimalista e submete a racionalidade burocrática à lógica de mercado, ficando a existência e a utilidade das organizações públicas determinadas pelas finalidades do mercado. As principais características do modelo liberal de gestão pública assentam-se em:

- a) redução do tamanho do Estado, principalmente via privatização;
- b) descentralização;
- c) desregulamentação radical;
- d) análise apurada de custo-benefício a orientar o processo decisório;
- e) desestímulo à administração participativa;

f) precariedade de relacionamento políticos-burocratas dada a assimetria de informações, etc.

As sugestões apresentadas por Niskanen para melhorar a eficiência das burocracias indicam reformas em suas estruturas, de modo a reduzir a assimetria de informação, que lhes confere vantagens. Prescreve um modelo que combina menos burocracia com mais operações baseadas em mecanismos de mercado, de modo a se obter maior eficiência. Como exemplo, temos o maior uso de empresas privadas para a provisão de bens públicos (LANE, 1993:62-63). Embora tais operações retirem das burocracias suas características weberianas, não há evidência empírica da validade de tal proposição. Ademais, “*what matters beside efficiency is accountability and markets do not always perform better than bureaucracies in this respect*” (LANE, 1993:63).

Por fim, não tardou a aparecer uma outra corrente, desta feita com uma *visão gerencial*. Em cena nos anos 80 e, como vimos, num “contexto de escassez de recursos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (ABRUCIO, 1997:13) baseia-se na introdução, na Administração Pública, de modelos empresariais, tendo como principais características:

- a) orientação para clientes e resultados;
- b) flexibilidade;
- c) competitividade administrada;
- d) descentralização;
- e) Estado atuante, em contraposição à visão liberal;
- f) orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial);
- g) estruturas horizontalizadas;
- h) agências regulatórias independentes;
- i) contrato de gestão, etc.

De certa maneira, esta nova forma de gestão surge como uma alternativa crítica ao modelo neoliberal, eis que, ao contrário deste, preconiza a existência de um Estado atuante, embora deva, também, estar orientado por critérios de eficiência empresarial (de mercado). Apresenta-se, outrossim, como uma alternativa crítica à forma tradicional de gestão pública.¹³

6. Questões-chave em administração pública

“*Any field of science is defined by the big questions it asks*”
(BEHN, 1995:314).

Em que pese toda esta discussão sobre burocracia e eficiência, algumas questões fundamentais da administração pública permanecem e acompanham os estudiosos do tema, não importa o modelo de gestão

pública em voga. Algumas delas tentam dar conta da eficiência; outras, no entanto, são mais gerais, embora tenham como norte a melhoria da prestação de serviços públicos.

Tais questões, quando relacionadas à administração pública, devem receber cuidados especiais, dadas as características peculiares da atividade pública, que está submetida a uma maior amplitude de escopo e impacto, devem ser sujeitas a *accountability* e, não esqueçamos, têm um caráter político (BENNIS, 1967).

Schwartzman (1996), por exemplo, resume as questões atinentes à reforma administrativa a duas perguntas: a) como garantir o bom desempenho das instituições? e b) como controlar as instituições de modo a que façam bom uso dos recursos públicos?

Ressalta que o bom desempenho não depende de controles restritos e centralizados, como é preconizado pelos tradicionalistas e, à primeira vista, parecem conduzir as perguntas acima explicitadas. O fato é que “a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais” (SCHWARTZMAN, 1996:3).

Behn (1995) resume a três grandes questões o que os estudiosos da administração pública procuram responder em suas pesquisas: primeiro, como se desvencilhar do emaranhado de normas e procedimentos que impedem o alcance de resultados?; segundo, como motivar os funcionários para que ajam no sentido do alcance dos objetivos públicos?; e, por fim, como medir o desempenho das agências públicas e como melhorar os resultados atingidos?

Com efeito, isto é, como vimos, o que alguns dos modelos de gestão pública apresentados procuram atacar. Observe-se, por exemplo, que a questão da fuga de normas e procedimentos (perspectiva microorganizacional) aparece como uma reação à burocracia tradicional weberiana e que a questão da motivação aparece com muita força na Escola da *Public Choice*, sendo, no entanto, tratada na perspectiva econômica.

As três questões alinhadas por Robert Behn (1995) são interligadas. Assim, por exemplo, a questão da simplificação das normas está ligada à motivação, vale dizer, quando não se consegue motivar os indivíduos para que atinjam os resultados organizacionais, ou seja, quando não se consegue motivá-los para fazer a coisa certa, o resultado é tentar impedi-los de fazer a errada, o que se dá via proliferação de normas e procedimentos, a engessar a organização.¹⁴

Também George Frederickson (1971), no início dos anos 70, publicou instigante trabalho, resumizando o movimento chamado *New Public Administration* e identificando questões-chave para a administração pública. Incorpora ao debate a questão da equidade social no desempenho das organizações públicas, ressaltando a necessidade de

existência de administradores pró-ativos, capazes de substituir os burocratas “neutros”. Acrescenta à clássica questão de como oferecer mais ou melhores serviços com os mesmos recursos disponíveis (eficiência) uma outra: a de se estes serviços aumentam a equidade social.

Para finalizar, cumpre frisar que estas grandes questões sempre existirão, podendo ser minimizadas em determinados momentos e maximizadas em outros. As soluções, no entanto, não são simples e cada uma pode ter múltiplas respostas, a depender do contexto em que são empregadas ou das características de seus implementadores (BEHN, 1995:322). Assim, encontrar uma solução para uma delas não exclui a existência de outras opções possíveis.

7. Burocracia x eficiência: um exemplo

“(...) in recent years, economists have been particularly entrepreneurial — broadening the application of their favorite paradigms from the behavior of markets to the behavior of organizations” (BEHN, 1995:318).

Pela sua importância, escolhemos o caso britânico para ilustrar uma resposta ao esgotamento do modelo burocrático-weberiano e à eterna luta burocracia x eficiência, denominada *gerencialismo*¹⁵ e que, segundo Abrucio (1997:8), insere-se num contexto mais amplo, relacionado à centralidade do tema “reforma administrativa”.

Com a vitória do Partido Conservador em 1979, a Grã-Bretanha experimentou um redirecionamento da concepção de Estado até então vigente e a introdução de novos mecanismos de gestão pública. Nesta perspectiva, foi concebido um modelo baseado na busca da eficiência, cujos principais objetivos se assentavam no corte de gastos, sobretudo os relativos a pessoal.

A experiência inglesa, ao abrir os caminhos para a discussão sobre as mudanças nas formas de gestão pública e ao introduzir o gerencialismo (o padrão gerencial de administração pública) na agenda de reformas, foi elemento basilar em reformas administrativas realizadas em diversos países, os quais, a partir de suas peculiaridades locais, têm utilizado alguns dos pressupostos gerencialistas para modificar suas estruturas administrativas.

Este modelo privilegia o desempenho organizacional, os resultados e o “gerenciamento” dos recursos (humanos, materiais, financeiros e informacionais), palavras-chave para o estudo da eficiência, em detrimento da “administração de atividades, normas, procedimentos, etc (POLLITT, 1993:49).¹⁶

É bem verdade que a implantação do chamado modelo gerencial passou por diversas etapas na Grã-Bretanha, indo desde o chamado gerencialismo puro até o *Public Service Orientation* (PSO), passando pelo *consumerism*. A cada etapa, aspectos positivos foram incorporados, conformando o chamado *Managerialism* ou *Public Management*.

O gerencialismo puro, pelas suas características (principalmente no que diz respeito à relação burocracia-eficiência), é o que mais se aproxima da forma liberal de gestão pública. Por outro lado, as fases posteriores do *consumerism* e *PSO* melhor se enquadram no chamado empreendedorismo.

Na concepção inicial, o gerencialismo viria a substituir o modelo weberiano tradicional, tornando o aparato estatal mais flexível e adaptável às mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e intelectuais que se apresentavam. Era um modelo desestatizante. O caminho seria a introdução da lógica da eficiência e produtividade, característica do setor privado, de forma a contentar os contribuintes (*taxpayers*), cujos votos sinalizaram a disposição para a mudança.

No caso do gerencialismo puro, isto foi levado muito a sério e a vertente economicista, com uma visão de eficiência fortemente ligada ao corte de gastos (lógica econômica estrita), ganha muito espaço. Neste sentido, sintomática foi a entrega do comando da reforma administrativa a um bem-sucedido administrador privado, capaz de trazer ao setor público a experiência da gestão privada no trato das questões de eficiência, criando um novo padrão organizacional de modernização.

O fato que gostaríamos de destacar, entretanto, é que a utilização de mecanismos de mercado como tecnologia administrativa para reformas não deve ser visto como que livre de uma forte influência ideológica (FLYNN & STREHL, 1996:4). No caso inglês, o pressuposto era o de que o modelo burocrático tradicional não mais respondia às necessidades colocadas e que, somente por meio de estratégias utilizadas com sucesso pela iniciativa privada, poderia o setor público atender às demandas dos contribuintes.

Utilizando a tese machadiana das idéias grávidas¹⁷, poderíamos supor que a idéia de reforma do Estado, naquele momento histórico, trazia em si a idéia de eficiência, eis que, na crença de que o setor público, da forma como estava estruturado, não poderia mais atender aos imperativos que se apresentavam, as soluções baseadas nas práticas privadas, apareciam como salvadoras.

Ao enfatizar a “opção preferencial pela eficiência”, o gerencialismo puro deixou claro que o seu “inimigo” era a velha engrenagem da burocracia tradicional, que, embora enferrujada, ainda era dominante no setor público inglês.

Propunha, desta forma:

- a) a definição das responsabilidades de cada um dos atores inseridos nas agências governamentais;
- b) a definição dos objetivos organizacionais; e
- c) a incorporação da “consciência dos custos”, ou seja, estímulo a que os funcionários públicos conhecessem o custo de suas ações (ABRUCIO, 1997).

Os principais instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos, tendo como pano de fundo a estratégia da eficiência, foram:

- a) avaliação de desempenho;
- b) introdução de técnicas de controle orçamentário;
- c) descentralização administrativa;
- d) delegação de autoridade aos funcionários (*empowerment*); e
- e) administração por objetivos (ABRUCIO, 1997).

Os êxitos do gerencialismo puro, intimamente relacionados à estratégia de eficiência em sentido estrito, localizaram-se no corte de gastos com pessoal, via redução do número de funcionários tanto do Poder Central quanto das empresas estatais (empresas nacionalizadas e empresas públicas, como resultado das privatizações), assim como no incremento verificado na chamada “consciência de custos” da burocracia britânica.¹⁸

Todavia, o gerencialismo puro também enfrentou críticas importantes, fundadas, principalmente, na rígida estratégia de busca de eficiência (a mesma que incrementou a “consciência de custos”). Assim, este modelo fracassou de alguma maneira, o que determinou sua imediata revisão e evolução. O que se discutirá adiante é a intensidade com que tal estratégia foi implantada, o que, muitas vezes, mascarou os ganhos obtidos com sua utilização.

Um ponto interessante diz respeito ao que se poderia chamar “engessamento pela eficiência”. Tal situação extrema seria alcançada quando, ao enfatizar ilimitadamente a dita estratégia, o gerencialismo puro caísse na “armadilha da eficiência”. Assim, critérios rígidos de definição, implementação e avaliação da eficiência impediriam o afloramento dos meios naturais para seu alcance, quais sejam, a flexibilidade e a capacidade inovativa.

Nesta ordem de idéias, considerar a eficiência apenas sob o aspecto dos custos não necessariamente é o melhor critério. A lógica econômica a todo custo pode ser incompatível com a lógica gerencial.

Ademais, a ênfase na eficiência econômica obscureceu um aspecto importante que é o da efetividade, pois, em se tratando de serviços públicos, de que vale ser eficiente quando não se é efetivo? Não sendo um conceito econômico, como é a eficiência no sentido do puro gerencialismo, o conceito

de efetividade incorpora o aspecto político da prestação dos serviços. Alie-se a isto o fato de que, aos conceitos de valor social e qualidade da prestação, acoplam-se perfeitamente os de equidade e justiça, os quais também não são quantificáveis e, muito menos, avaliáveis via instrumental oferecido pelo modelo gerencial puro.

Outro aspecto que merece ser destacado nesta análise da estratégia de eficiência do gerencialismo em seus primórdios diz respeito ao fato de apregoar ser a administração gerencial uma técnica neutra e pura. Decorre daí a separação entre política e administração, que não é teórica nem empiricamente sustentável. Ademais, criou incentivos para que as técnicas gerenciais aplicáveis ao setor privado fossem, sem maiores considerações, transplantadas para o setor público.

Isto provocou sérios conflitos, tanto na defesa da consistência interna do modelo, quanto no âmbito das organizações em que foi aplicado. A base está em duas ordens de argumentos. Em primeiro lugar, por ser a lógica do setor público diferente da do setor privado (a esfera privada possui objetivos e motivações peculiares, claramente diferentes da lógica pública). Em segundo lugar, tratar o modelo gerencial como uma técnica neutra, capaz de modificar a cultura e o funcionamento da administração pública, poderia conduzir à dedução lógica de que o gerencialismo puro, sob este aspecto, não passaria da tradição weberiana com outro nome (lembremos que a neutralidade era uma das peças principais da tradição burocrática, que o gerencialismo puro procurava combater).

Assim procedendo, o modelo gerencial puro se fragilizou, vez que ficou cego às diferenças profundas existentes entre a administração privada e a pública, onde reina uma intrincada teia de relações com a esfera política.¹⁹

Para finalizar, a principal crítica oferecida à estratégia da eficiência do puro gerencialismo inglês, e a mais brilhante em nosso entendimento, é a que o relaciona ao taylorismo, movimento por uma administração científica, capitaneado por F. Taylor no início deste século. Responsável pelo delineamento de uma corrente importante da teoria das organizações, denominada administrativista, o taylorismo preocupava-se com a prática administrativa, focalizando a gestão.

Christopher Pollitt (1993), ao analisar o modelo gerencial, classificou-o como “neotaylorista”, por identificar, na proposta da busca incessante da produtividade e eficiência, nos instrumentos privados utilizados para tanto e na ênfase excessiva em uma cientificidade (entendida como neutra e separada da política), a mesma lógica que moveu os estudos e proposições de Taylor.

Os implementadores do modelo partiram do pressuposto conhecido de que um sistema considerado eficiente seria aquele que produzisse

maiores quantidades de bens a partir de uma redução dos custos de produção. Acreditavam, assim como os tayloristas puros, na existência de *one best way*, alcançável por meio da racionalidade instrumental. Havia, ademais, o pressuposto econômico de que os agentes são racionais e maximizadores de recursos, preferências, utilidades, etc. Usaram, então, o conhecimento sobre a administração científica aplicada à produção industrial para definir a concepção de uma administração pública eficiente.

Entretanto, o conceito de produto na indústria não pode ser transplantado assim tão facilmente para a administração pública. É claro. São diferentes. Na esfera industrial, a etapa de produção de bens é claramente separada da etapa de distribuição e consumo dos mesmos. Na esfera pública, ao contrário, muitos serviços são produzidos, distribuídos e consumidos durante o mesmo processo e, muitas vezes, os destinatários destes serviços participam da produção (BARZELAY, 1992).

Há, ainda, algumas outras implicações importantes nesta designação de “neotaylorismo”. Vejamos. Uma das principais características do taylorismo é a chamada alienação do trabalhador, dada pela separação entre trabalho manual e intelectual (realizado, respectivamente, pelos *blue* e *white collars*). Do mesmo modo, no gerencialismo, há o abismo entre formulação e implementação (tendo por pano de fundo a separação entre política e administração).²⁰

Ademais, o único incentivo que se entende no taylorismo é o salarial, não incorporando outros aspectos motivacionais importantes. Isto redundou, por exemplo, no caso do gerencialismo puro, na falta de um projeto que envolvesse o alto escalão na estratégia de reforma, o que provocou alto grau de incerteza.

É possível observar, todavia, que alguns dos aspectos frágeis do gerencialismo puro, que elencamos neste espaço, foram revistos nas fases subseqüentes do modelo gerencial inglês. A segunda fase do modelo, chamada *consumerism* (*New Public Management*), deu-se no sentido da qualidade e da flexibilidade, que haviam sido negligenciadas pelo gerencialismo puro.

Em que pese a importante mudança de objetivos, verificada quando se compara o *consumerism* com o modelo gerencial puro, a principal inovação ocorreu no sentido da redefinição do público-alvo, que passa do contribuinte para o cliente/consumidor. A focalização no consumidor e a introdução da abordagem qualitativa na gestão pública foi, sem dúvida, um passo importante no sentido da recuperação do conceito de público, o que, entretanto, só será melhor trabalhado na terceira fase do modelo gerencial inglês, denominada *Public Service Orientation* (PSO).

O aumento do poder do consumidor dar-se-ia, por exemplo, via o incremento da descentralização administrativa (esta foi uma idéia trazida do gerencialismo puro), sob o argumento de que, ao levar a execução do

serviço público para mais perto do consumidor, este teria melhores condições de fiscalização da prestação. Conseqüentemente, haveria uma melhora significativa da qualidade dos serviços públicos.

Associada à descentralização, a competição entre as agências públicas era entendida como capaz de levar a um maior poder do consumidor, visto que evitaria a situação de monopólio, danosa à prestação de serviços públicos de qualidade.

Existe, todavia, um problema conceitual no *consumerism*, que é justamente o que origina seu nome. O conceito de consumidor não responde satisfatoriamente a algumas questões colocadas.

Antes de alinhar os principais problemas verificados com relação a este conceito, cumpre reforçar a idéia de que, ao utilizar técnicas do setor privado, o gerencialismo trouxe, em seu bojo, o conceito mais importante das estruturas de mercado: competição. Isto gerou algumas disfunções no modelo, comprometendo, por exemplo, a realização da equidade, essencial em se tratando da esfera pública.

Primeiramente, salta aos olhos a dedução de que o consumidor de serviços públicos é diferente do consumidor de serviços privados, vez que, como já destacamos, a esfera pública é diferente da esfera privada. A racionalidade econômica não deve comandar o relacionamento entre o prestador e o usuário de serviços públicos. Ademais, valores importantes como justiça, equidade e interesse público tornam o domínio público diferente do privado.

Ora, também os serviços públicos são intrínsecos e naturalmente desiguais. O sistema de competição entre serviços pode criar uma distribuição injusta de recursos, em que os melhores avaliados pelo “consumidor” receberiam mais recursos, enquanto os piores, menos. Esta lógica de soma zero conduz as organizações com pior desempenho a um movimento descendente e as com melhor desempenho a um movimento ascendente em importância e destinação dos recursos, aumentando a disparidade entre elas. Tal situação acarretaria prejuízos para os usuários dos serviços públicos e para a sociedade como um todo.

O fato de os consumidores poderem ser organizar também impõe uma lógica perversa. Neste modelo de incentivo à competição, a desigualdade a que são submetidos pode piorar sua posição social, vez que, normalmente, os mais organizados vencem a competição. O interesse público pode estar comprometido, dado que, ao se organizarem, os consumidores exercerão maior pressão sobre os burocratas, os quais, vislumbrando a avaliação a que serão submetidos, render-se-ão ao grupo, de modo a satisfazer-lhes as reivindicações (para, em última análise, preservarem suas próprias posições).

Neste sentido, o papel coordenador do Estado é fundamental, não tendo sido, entretanto, enfatizado neste modelo. O *consumerism* não se

desvencilhou da lógica de mercado e assumiu a lógica pública. A lógica econômica da eficiência continua prioritária. Ao vencedor, tudo.

Ademais, quem é o consumidor na teoria econômica? Tal conceito traz em si uma característica de exclusão. No mercado, por óbvio, é consumidor aquele que é capaz de consumir bens e serviços. Entretanto, é indispensável ressaltar que só é capaz de consumir bens e serviços quem é detentor de recursos financeiros para tanto. O consumidor, por definição, é aquele capaz de escolhas racionais, maximizando utilidades. O pressuposto da competição é a garantia de alternativas exequíveis à disposição dos consumidores, de forma que possam escolher as que mais lhes agradem em termos de qualidade, comodidade, etc.

A mesma lógica aplicada aos serviços públicos pode conduzir ao seguinte raciocínio: é consumidor de serviços públicos aquele que possui características especiais que o tornam diferente dos demais atores sociais. No caso, aquele com capacidade de competir em condições mais favoráveis, ou aquele que esteja sob a jurisdição de uma agência pública que, por seu desempenho anterior, tenha recebido recursos suficientes para continuar operando. Ocorre que, em se tratando de serviços públicos, nem sempre há possibilidade de escolha universal.

Desta forma, alguns podem se tornar “mais consumidores do que outros” ou “clientes preferenciais do serviço público” (ABRUCIO, 1997:28). No limite, podem se tornar “mais cidadãos do que outros”, se utilizarmos o conceito de cidadão em substituição ao de consumidor, como propõem alguns autores.²¹

Toda esta confusão de conceitos pode ser decorrente do desconhecimento (ou descaso) sobre o conceito de público na administração pública. Esse é um terreno bastante movediço e este não é o espaço mais adequado para discuti-lo. Entretanto, a ressalva é importante, pois, a depender do arcabouço teórico e ideológico a sustentar as reformas administrativas, diferentes conceitos de público serão apresentados, podendo ser consumidor, grupo de interesse, cidadão, etc. Desta forma, é perfeitamente compreensível (embora discutível) a utilização do conceito de consumidor pelo *New Public Management*, dada a lógica de mercado que o informa.

Utilizar o conceito de consumidor, já vimos, traz em si uma concepção de indivíduo movido por uma racionalidade econômica. Assim, o único motivo para uma ação coletiva seria a promoção de interesses pessoais e, neste sentido, o único propósito das agências públicas seria o de satisfazer os requisitos destes consumidores individuais. O pressuposto a informar tal dedução é o de que os consumidores têm habilidades equivalentes para expressar seus desejos e ainda que tais desejos são relativamente estáveis no tempo.

Tal raciocínio conduz à conclusão de que a *accountability* é garantida, primariamente, pela ação do mercado, vale dizer, a “mão invisível”, as forças da competição, conduziriam as organizações públicas à produção de resultados de qualidade.

É interessante notar que a ênfase na eficiência, na competição e na soberania do consumidor pode conduzir a uma lógica às avessas, que retira o Estado dos locais mais necessitados, onde poderia exercer, em plenitude, seu papel. Excluir pessoas pelo critério da competitividade não representa a melhor saída em direção ao alcance do interesse público.

As críticas ao *consumerism* motivaram a concepção da *Public Service Orientation*, baseada na defesa da descentralização por suas virtudes políticas e na idéia de reconstrução da esfera pública.²² Cumpre, entretanto, destacar que a idéia de eficiência já não é mais tão radical nesta fase do modelo inglês, embora continue sendo central, assim como a ênfase na visão gerencial.²³

Para a fuga da armadilha do conceito de consumidor, a PSO trabalha com o conceito de cidadão, vez que cidadania implica não só liberdade de escolha de serviços públicos (como é o caso do conceito de consumidor), como também exercício de direitos e deveres, relacionando-se ao conceito de *accountability* (ABRUCIO, 1997:27).

Flynn e Strehl (1996:17) citam o exemplo da França, que utiliza o conceito de cidadão-usuário (*citizen-user*). A combinação reflete a face consumidor e a face cidadão do usuário dos serviços públicos. Assim, ao mesmo tempo em que privilegia o direito de ter preferências e de agir conforme a utilidade delas decorrentes (no sentido econômico, procurando atingir curvas de indiferença mais altas), privilegia, também, os direitos do cidadão, definidos como a capacidade de influenciar as ações governamentais (cidadão entendido, no mais das vezes, como eleitor). Todavia, outro problema se coloca: quem é cidadão?

8. Considerações finais

Há diferentes formas de enfrentar a questão do relacionamento entre burocracia e eficiência e muitas delas têm sido usadas. O que se há de reter, neste trabalho, é a identificação das idéias que estão por trás de cada proposição de reforma, vale dizer, quais são as bases teóricas sobre as quais se assentam. Assim, temos um largo espectro de proposições que vão desde um repensar pouco profundo das chamadas bases tradicionais até uma reflexão mais acurada e a incorporação de idéias e conceitos de outros campos de estudo, criando uma nova forma de lidar com as questões-chave em administração pública.

O fato é que, sobretudo quando se trata de sociedades complexas, as reformas não podem ser vistas sob um ângulo totalizante. Estratégias de gestão, *per si*, não são neutras, envolvendo valores, preferências, opções, etc. Por outro lado, reformas administrativas também não são neutras, abrangendo diversos atores, que também têm valores, experiências, interesses, etc.²⁴ Destarte, não há neutralidade no comportamento dos atores e, muito menos, no momento da escolha dos instrumentos de gestão.

Devemos reconhecer que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas dependem de sua estrutura administrativa e da estrutura social na qual está inserida. Com o Estado keynesiano, o setor público moderno se formou. Entretanto, como vimos, as recentes reformas administrativas apontam para um movimento de “desconstrução” deste Estado. Chegamos a uma situação que configura o paradoxo do neoliberalismo, qual seja: para reduzir o tamanho do Estado (para ter o Estado mínimo) é preciso ter uma Estado forte.

A contemporânea teoria das organizações tem colocado em xeque a capacidade da teoria weberiana de produzir eficiência. Todavia, Evans (1993:150) apresenta a situação das organizações patrimoniais se disfarçarem em burocracias weberianas, confirmando sua tese de que a burocracia está em escassez de oferta. Para ele, “o nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficácia dos Estados do Terceiro Mundo à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto” (EVANS, 1993:135). Por sua vez, Terry Moe (1997) enfatiza que a burocracia, por si mesma, tem merecido menos atenção do que deveria.²⁵

A questão da eficiência pura deve ser revisitada. A esfera pública deve estar apta a promover o equilíbrio entre os interesses que informam a vida e a organização dos diversos grupos sociais, que, embora possuam diferentes níveis de recursos e motivações, devem ser atendidos equitativamente.²⁶

Weber indicou ser objetivo da burocracia alcançar os fins do Estado, ou seja, a efetividade. É claro que atingir os fins esperados a qualquer preço levará, fatalmente, à ineficiência. Contudo, privilegiar o “preço” em detrimento dos fins esperados, certamente, também conduzirá à ineficiência.

- 1 Trabalho final do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, realizado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, no período de março a agosto de 1997. Versão simplificada deste trabalho recebeu Menção Honrosa no 4º Concurso de Casos e Textos promovido pela FESP/RJ. A autora agradece aos professores Marcus André Campello de Mello e Fernando Luiz Abrucio pelas sugestões oferecidas.
- 2 Este cenário do pós-guerra foi propiciador de um ambiente intelectual “dominado pelos economistas que não têm a liberdade individual como principal valor para a constituição da sociedade, aqueles que não atribuem ao mercado um valor positivo e que acreditam na superioridade do controle de uma instância reguladora sobre as liberdades individuais” (TONETO Jr., 1996:131). Isto irá influenciar fortemente, como veremos, o trabalho de James Buchanan e dos demais teóricos da *Public Choice*. No Brasil, especificamente, é um período de marcada hipertrofia do Poder Executivo, em que a constituição de uma burocracia forte, capaz de suportar um Estado altamente intervencionista, quer no campo econômico, quer no social, o elemento basilar.
- 3 “Contribuía ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada, à época, muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço do cidadão” (ABRUCIO, 1997:12-13).
- 4 Tal preocupação seria, por exemplo, na justificativa weberiana, fruto da ética protestante de busca da realização terrena, com vistas ao alcance da salvação divina.
- 5 “Neste sentido (...) a tão citada afirmação weberiana, segundo a qual a administração burocrática é *coeteris paribus*, tecnicamente superior às demais, vale somente na medida em que a burocracia é comparada com os típicos aparelhos do domínio tradicional e carismático” (GIRGLIOLI, 1995:56).
- 6 A *Public Choice* “é uma extensão da teoria econômica tradicional à análise do processo político” (TONETO JR., 1996: 130-131).
- 7 Vale, também, apresentar parte da tipologia de Alvin Gouldner (KASZMAR, 1996:13-4), que distinguiu dois tipos de profissionais, que chamou locais e cosmopolitas. Os primeiros são os que associam sua identidade pessoal e derivam seu senso de poder a fatores endógenos à organização. Podem ser divididos em quatro subtipos: locais dedicados, verdadeiros burocratas, membros da guarda e amigos. Por sua vez, os cosmopolitas preocupam-se com fatores externos à organização, sendo considerados mais profissionais. Acrescenta que a combinação entre locais (burocratas) e cosmopolitas (profissionais) pode levar a oportunidades de inovações organizacionais bem-sucedidas.
- 8 De fato, o desperdício não significa que o burocrata se aproprie dos recursos colocados à sua disposição (no sentido de embolsá-los), mas a apropriação acaba ocorrendo quando, por exemplo, adquire bens de que não necessita (adquire, por exemplo, símbolos de poder), o que contribui para reforçar sua posição na esfera executiva. Acrescente-se que, na verdade, há, também, uma racionalidade dos políticos, orientada pela busca de votos com vistas à reeleição (seriam, também *rent seekers*, já que procuram maximizar sua posição eleitoral. Neste sentido, poderiam ser chamados *vote seekers*).
- 9 Os burocratas considerar-se-iam oniscientes.
- 10 “(...) é a combinação de inserção e autonomia que funciona e não cada uma por si mesma” (EVANS, 1993:153).

- 11 Segundo Schneider (1995), é a postura individual do burocrata que pode fazer com que sua relação com o setor privado não seja predatória. Todavia, tal postura será adotada não por uma questão moral, de *ethos*, mas porque entenderá que pode ganhar com isto. A diferença residiria na definição das regras do jogo, que, sendo claras, podem incentivar os burocratas a segui-las.
- 12 Todavia, o caso brasileiro, por exemplo, teve a construção da coerência corporativa weberiana impedida pela existência de fortes características clientelistas e patrimonialistas, com uma parcialização da autonomia inserida, restrita a “bolsões de eficiência” (EVANS, 1993: 145).
- 13 “Ora, se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise ou à desaceleração econômica e ao aumento dos níveis de desemprego é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: o caminho para resolver a crise não é provocar o definhamento do Estado, enfraquecê-lo ainda mais do que já está enfraquecido, mas reconstruí-lo, reformá-lo” (BRESSER PEREIRA, 1996:5). E ainda: “(...) a administração pública gerencial (...) parte do pressuposto de que já chegamos em um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseada[s] na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados” (BRESSER PEREIRA, 1997:7).
- 14 “(...) *effective measurement of the consequence of a public agency's efforts can motivate the people working in that agency to do a better job and can, at the same time, provide the evidence necessary to build trust in the agency and thus break the micromanagement cycle*” (BEHN, 1995:321).
- 15 Poderíamos, também, utilizar o exemplo dos Estados Unidos que, a despeito de terem experimentado um padrão mais residual de *Welfare State*, também preconizaram reformas de cunho liberal, de orientação gerencial e ainda mais descentralizadoras do que a inglesa. O caso brasileiro não é, aqui, utilizado por estar em implantação, dependendo de reforma constitucional para sua completa viabilização. Aliás, passada a posição inicial em direção ao gerencialismo puro, já é admitida, nos textos mais recentes, a necessidade de algum núcleo burocrático tradicional. O gerencialismo tinha uma visão de que para se chegar à eficiência era necessário sair da burocracia. Todavia, no caso brasileiro, em particular, a proposta de administração do núcleo estratégico do Estado é parte burocrática e parte gerencial (BRESSER PEREIRA, 1997: 22).
- 16 As teorias da administração pública indicam diversos estudos sobre o tema e demonstram que alguns dos pressupostos do gerencialismo não são tão novos como se supõe. Veja-se, por exemplo, os estudos de Burns & Stalker, na década de 60, que identificaram duas formas diferentes de organizações: as mecanicistas, em que as tarefas são estritamente definidas e as normas e procedimentos que são claros e seguidos à risca, com pouca margem de flexibilidade; e, por contraste, as orgânicas, caracterizadas pela redefinição contínua das tarefas, utilizando canais de comunicação que são muito mais horizontais do que estritamente vinculados à verticalidade hierárquica (BEHN, 1995:318). O trabalho de Warren Bennis (1967) também merece ser destacado, pois, já na década de 60, considerava a necessidade de flexibilização das organizações.
- 17 “(...) as idéias dividem-se em três classes, umas votadas à perpétua virgindade, outras destinadas à procriação, e outras que nascem já de barriga. Esta divisão explica toda a civilização humana. Para onde quer que lancemos o olhar, qualquer que seja a raça, o meio e o tempo, acharemos a genealogia distinta destas três classes de idéias, isto desde o princípio do mundo até a hora em que a folha sair do prelo. Assim, a idéia de Eva, quando resolveu desobedecer ao Senhor, vinha já grávida da idéia de Caim. Ao contrário, a minha idéia de possuir duzentos contos morre com o véu de donzela, a menos que algum leitor opulento a queira fecundar” (MACHADO DE ASSIS, 1996:62).

- 18 Entretanto, uma análise mais cuidadosa da evolução do quadro de pessoal britânico mostrará que, na verdade, o tão prohalado sucesso no corte de pessoal não foi pleno (ABRUCIO, 1997). Na área social, houve um aumento do número de funcionários, enquanto o corte de pessoal no poder local, a ponta da linha, onde efetivamente os serviços são prestados, foi bastante pequeno. Os principais cortes localizaram-se no chamado *Civil Service* (excluído o *National Health Service*).
- 19 O sucesso das reformas administrativas sempre dependeu do apoio político, vide, por exemplo, o fracasso da reforma administrativa implementada pelo presidente Reagan nos Estados Unidos, decorrente do fato de ter negligenciado a politização da administração (ABRUCIO, 1997). Neste ponto, cumpre ressaltar que, se o modelo inglês foi bem-sucedido, isto se deu por força da política. Paradoxalmente, o gerencialismo puro subestimava este aspecto político.
- 20 Nas fábricas organizadas sob a ótica taylorista, a produção era controlada por um forte sistema hierárquico (cadeia de comando) e havia uma separação nítida entre o “saber” e o “fazer”. Os “tempos e movimentos” e a neutralidade científica garantiriam a eficiência.
- 21 Também na fase do *consumerism* chegou a ser proposto, por alguns autores, a substituição do termo consumidor pelo termo cidadão, discutindo-se o conceito de *accountability*. Entretanto, esta pressupõe uma participação ativa em todas as fases da provisão do serviço e não só na de controle, como foi a solução encontrada pelo *consumerism*. Cabe, ainda, ressaltar que, do mesmo modo em que no modelo tradicional, houve um distanciamento do Estado da sociedade, já que os pressupostos do *consumerism* criaram uma atitude passiva em relação aos mecanismos de *accountability*, havendo pouca possibilidade de participação ativa do usuário.
- 22 “(...) vista como local de aprendizagem social. Isto é, a esfera pública não é só o *locus* por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público” (ABRUCIO, 1997: 30).
- 23 “O *Public Service Orientation* (PSO), embora retome temas pouco discutidos ao longo da década de 80, não propõe a volta de um modelo pré-gerencial, burocrático weberiano. (...) procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas” (ABRUCIO, 1997:29).
- 24 Na maioria das vezes, implicam embate entre os atores.
- 25 “*too often, bureaucratic theories are really not pursued for what they can tell us about bureaucracy, but rather for what they can tell us about how much power Congress and other authorities have and what mechanisms they employ to get their way*” (MOE, 1997:480).
- 26 “[*efficiency and cost-consciousness*] (...) will always be important, but they only take on their full meaning within a context in which the broader purposes of a public service are discussed and defined, and a concern with effectiveness assumes greater salience. (...) it is possible to run a concentration camp economically and efficiently but that does not make it a desirable public service” (POLLITT, 1993:192).

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. Brasília, ENAP, número 10, 1997.
- BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision of managing in government*. California, University of California, 1992, cap. 8.
- BEHN, Robert D. The big questions of public management. *Public Administration Review*. Washington, DC, American Society of Public Administration, 55(4):313-324, jul./aug. 1995.
- BENNIS, Warren. Organizations of the future. In: SHAFRITZ, Jay M. & HYDE, Albert (ed.). *Classics of Public Administration*. 3 ed. California, Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 284-296. 1967
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para Discussão nº 9. Brasília, MARE/ENAP, 1996.
- _____. *Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil*. Brasília, MARE, fevereiro de 1997, mimeo.
- DOWNES, Anthony. The life cycle of bureaus (1967). In: SHAFRITZ, Jay M. & HYDE, Albert (ed.). *Classics of Public Administration*. 3 ed. California, Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 305-318.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, 28/29:107-156, 1993.
- FLYNN, Norman & STREHL, Franz. *Public sector management in Europe*. Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1996, p. 1-22.
- FREDERICKSON, H. George. Toward a New Public Administration. In: SHAFRITZ, Jay M., & HYDE, Albert (ed.). *Classics of Public Administration*. 3. ed. California, Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 368-381, 1971.
- GIRGIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: Bobbio, Norberto *et alii*. *Dicionário de Política*. 7. ed. Brasília, UnB, v.1, 1995.
- KASZNAR, Istvan K. A tipologia da motivação burocrática para administradores públicos de Marvick e os constructos de Downs, Gouldner, Tullock e outros. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 30(6):5-20, nov./dez. 1996.
- KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. Trad. Auriphebo Simões. 3. ed. São Paulo, Atlas, 1987.
- LANE, Jan Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. Sage, 1993, cap.2.
- MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. *A Semana: crônicas (1892-1893)*. Edição, introdução e notas de John Gledson. São Paulo, Hucitec, 1996.
- MELO, Marcus André. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, 120(1): 67-82, jan./abr. 1996.
- MELO, Marcus André & COSTA, Nilson do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa P.; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de, FRY, Peter (org.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo, Hucitec, 1996, p. 153-176.
- MOE, Terry M. The positive theory of public bureaucracy. In: MUELLER, D. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, 1997, p. 455-480.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação na Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade*. s.l., s.d., mimeo.

- POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?* 2. ed. Oxford, Blackwell, 1993.
- SALOTTO, Marinei Bareisys. *A produtividade no setor público*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, EAESP/FGV, 1992.
- SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ENAP, 119(1):9-43, jan./abr. 1995.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Texto para Discussão n.8. Brasília, MARE/ENAP, 1996.
- Sennett, Richard. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Trad. Lygia Watanabe. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- TOJAL, Flávio & CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 31(1):50-68, jan./fev. 1997.
- TONETO JR., Rudinei. Buchanan e a análise econômica da política. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, 38:125-145, 1996.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3. ed. Brasília, UnB, 1994, v.1.

Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio

Cecília Vescovi de Aragão

Este artigo apresenta diferentes visões sobre burocracia e eficiência, fazendo o contraponto com alguns modelos de gestão pública, tais como o tradicional ou ortodoxo, o liberal e o chamado empreendedorismo estatal. Discute o relacionamento entre burocracia e eficiência, com um exemplo extraído do gerencialismo britânico, orientador de reformas administrativas em diversos países. Elenca algumas questões recorrentes, que norteiam diversos modelos de gestão pública em sua busca por eficiência e que têm indiscutível importância no âmbito da administração pública.

Burocracia, eficiencia y modelos de gestión pública: un ensayo

Cecília Vescovi de Aragão

Este artículo presenta diferentes visiones sobre burocracia y eficiencia, haciendo un contrapunto con algunos modelos de gestión pública, tales como el tradicional u ortodoxo, el liberal y el llamado *emprededorismo* estatal. Discute las relaciones entre burocracia y eficiencia, con un ejemplo sacado del modelo gerencial británico, orientador de reformas administrativas en diversos países. Expone una relación de cuestiones recurrentes, que orientan diversos modelos de gestión pública, en su búsqueda de eficiencia, y que tienen una importancia indiscutible en el ámbito de la administración pública.

Bureaucracy, efficiency and public management models: an essay

Cecília Vescovi de Aragão

This article sets forth different views on bureaucracy and efficiency and draws a comparison between certain public management models, such as the traditional or orthodox, the liberal model and the so called State entrepreneurship. The article further discusses the relation between bureaucracy and efficiency through an example drawn from the british experience in managerialism, a model that has guided administrative reforms in many countries. Some recurring issues that have spearheaded several models of public management in their pursuit of efficiency and that are indisputably relevant to public administration are also highlighted.

Mestre em
administração
pública pela
EBAP/FGV e
especialista em
políticas
públicas e
gestão
governamental, no
Ministério da
Fazenda

Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade¹

Maria das Graças Rua

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Introdução

O objetivo deste texto é contribuir para o debate do problema da neutralidade da burocracia versus o requisito da autonomia de decisão, elemento fundamental do modelo de administração pública gerencial.

Este problema assume especial relevância frente aos objetivos de aumentar a governança do Estado e constitui um dos desafios centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, particularmente no que diz respeito à forma de administração do chamado “núcleo estratégico” — responsável pela definição das leis e políticas públicas — e das “atividades exclusivas de Estado” — caracterizadas pelo exercício do poder de legislar e tributar, fiscalizando, regulamentando e transferindo recursos.

Não ambiciono apresentar soluções. Ao contrário: pretendo somente iniciar um levantamento das graves dificuldades que o problema impõe. Para isto, organizei a discussão em quatro seções. Na primeira, apresento rapidamente os conceitos de governabilidade e governança, procurando chamar a atenção para o fato de que a distinção entre eles representa apenas um recurso analítico e argumento que: a) a atividade política está presente em ambos; e b) o modelo de administração pública burocrática exhibe contradições não somente devido aos desafios colocados à atividade governamental pelas mudanças do mundo contemporâneo, mas também em razão das clivagens que estabelecem entre racionalidade instrumental e neutralidade burocrática, por um lado, e o exercício da autoridade e da decisão política, por outro.

Na segunda seção, a partir das distinções clássicas de Max Weber entre política e administração, políticos e burocratas, procuro caracterizar a neutralidade burocrática e mostrar que representa, na realidade, apenas

Maria das Graças é socióloga, doutorada em Ciência Política pelo IUPERJ e professora do Departamento de Relações Internacionais da UnB

um dos elementos de uma construção típico-ideal, cada vez mais distante de qualquer correspondência com o mundo real. E sustento que, ainda que a neutralidade burocrática fosse realmente possível, cabe indagar pelo menos sobre: a) como torná-la uma característica efetiva e consolidada do comportamento dos agentes da administração pública; e b) quais as suas conseqüências sob a ótica dos valores democráticos mais amplos.

Em seguida, comento rapidamente o processo de mudança do modelo de administração pública; e apresento algumas das características do chamado Modelo de Administração Pública Gerencial que, em lugar da neutralidade, implicam elevado grau de autonomia por parte dos agentes burocráticos — em especial a flexibilidade, a descentralização e horizontalização das estruturas e a participação dos atores sociais.

Por fim, apresento algumas considerações finais, procurando mostrar que, da mesma maneira que a neutralidade, a autonomia burocrática apresenta dificuldades e que a proposta da “autonomia imersa” ou “autonomia inserida” exhibe implicações que merecem reflexão mais demorada.

2. Governabilidade, governança e administração pública burocrática

Dentre os muitos e complexos desafios da reforma do Estado, um vem se destacando pela sua recente inclusão no debate político e acadêmico: a capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incerteza crescente. Nesse sentido, dois diferentes conceitos têm ocupado o centro da discussão, cada um deles referindo-se a uma dimensão do problema.

A primeira refere-se às condições sistêmicas do exercício do poder, e envolve as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário, o sistema de intermediação de interesses e outras (DINIZ, 1996). Trata-se da dimensão da governabilidade, cuja discussão remonta à década de 60 (HUNTINGTON, 1968; 1975; HABERMAS, 1987; O'CONNOR, 1973)

A outra diz respeito à maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento e envolve os modos de uso da autoridade, expressos mediante os arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações dentro e fora dos limites da esfera econômica (MELO, 1996). Trata-se da dimensão da governança, cujo conceito — de formulação bastante recente — pode ser resumido como o conjunto das “condições financeiras e administrativas de um governo para transformar em realidade as decisões que toma” (BRESSER PEREIRA, 1997).

Esta última dimensão mostra-se particularmente relevante no caso brasileiro, quando se tem em mente as constatações recentes de que, em lugar da suposta paralisia decisória, o que tem se observado é a incapacidade do governo no sentido de implementar as decisões que toma. Dessa forma, à hiperatividade decisória da cúpula governamental contrapõe-se a falência executiva do Estado, que não se mostra capaz de tornar efetivas as medidas que adota e de assegurar a continuidade das políticas formuladas (DINIZ, 1996).

Neste sentido, vale assinalar que, ao contrário do que eventualmente se supõe, refletir sobre os dois conceitos e/ou optar por um deles como elemento de recorte analítico não significa assumir a existência de qualquer disjuntiva entre uma dimensão propriamente política do processo de governo (governabilidade) e uma outra, restrita às rotinas de gerenciamento despoliticizado (governança). Uma perspectiva desta natureza é exatamente o que pretendo questionar neste texto, uma vez que sustento, primeiro, que administração é política; e segundo, por implicação, a existência de um vínculo indissolúvel e de uma articulação dinâmica entre governabilidade e governança. Na realidade, a distinção entre as duas significa apenas um recurso de análise.

A governança compreende duas importantes capacidades: a financeira e a administrativa. A primeira refere-se à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, assegurar a continuidade das políticas em andamento e introduzir novas políticas públicas. A segunda diz respeito à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa. Neste sentido, Bresser Pereira (1997) assinala que, se nos anos 80 as tentativas de solucionar a crise do Estado privilegiavam as políticas de ajuste fiscal, nos anos 90 os esforços nesse sentido não bastam: é necessário que se combinem consistentemente com a busca da maximização da capacidade gerencial do Estado.

De acordo com o mesmo autor, este último problema resulta de uma contradição intrínseca ao modelo de administração pública vigente no mundo ocidental moderno desde o século XIX: o modelo de administração burocrática:

“...a administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação ‘racional-legal’, trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, à medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, à medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser

racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei”. (BRESSER PEREIRA, 1997:41).

Talvez caiba acrescentar que enquanto a adoção dos “*meios mais adequados para atingir os fins visados*” supõe escolher entre alternativas previamente estabelecidas e delimitadas pela autoridade legal, a definição dos “*objetivos e os meios para atingi-los na lei*” remete ao mundo da política, esfera na qual as próprias alternativas são construídas e as decisões são tomadas em resposta a interesses, necessidades e demandas freqüentemente conflituosos.

Neste sentido, ao enfatizar a racionalidade enquanto ação instrumental de adequação entre meios e fins, o modelo de administração burocrática como mecanismo de dominação racional-legal implica uma dicotomia entre administração e política que é, ela própria, contraditória.

Essas considerações remetem a uma das mais instigantes questões acerca da política administrativa e da reforma do Estado: o significado, a desejabilidade e os limites da neutralidade burocrática nas democracias contemporâneas.

3. Um (*entre vários*) paradoxos do governo no estado democrático

Entre os diversos atores que transitam na esfera pública, dois assumem papéis especialmente relevantes e, de certa maneira, mais visíveis: os políticos e os burocratas.²

Idealmente, os políticos têm como missão promover o interesse público, isto é, o bem comum, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade e o bem-estar geral. Para isto, são investidos de autoridade decisória e supõe-se que venham a exercê-la conforme padrões universalistas. A realidade, entretanto, é bem distinta: o que leva os indivíduos ao exercício da atividade política freqüentemente é o desejo do poder, da glória e da riqueza e a capacidade de usar a autoridade para beneficiar interesses particulares, de grupos específicos, mesmo quando não se trata de vantagens estrita ou diretamente pessoais. Este é um dos paradoxos do governo.

Esta tensão entre o ideal e o mundo real da política, entre o bem público e o interesse particular, tem sido objeto da reflexão política e do esforço de construção de mecanismos institucionais que configuram o que hoje conhecemos como democracia liberal: a regra da maioria, a separação e independência dos poderes, o mandato representativo limitado, as eleições livres e regulares, e outras.

Embora a discussão desse problema, no que diz respeito aos políticos, remonte ao século XVII, preocupações correspondentes aos burocratas são muito mais recentes, apesar das apreensões manifestadas por autores como Stuart Mill, já no século XIX.

Isto se deve, em parte, ao fato de que a moderna burocracia é muito mais recente do que a moderna classe política, já que o modelo de administração pública burocrática, hoje generalizado nas sociedades ocidentais, só veio substituir o modelo de administração pública patrimonialista no século XIX. Por outro lado, deve-se também ao fato de que o modelo de administração pública burocrática surge, tendo a neutralidade como um dos seus princípios.

De fato, em “Burocracia”, Max Weber (1979) indica ser característica do processo de burocratização e da burocracia o cumprimento “objetivo” das tarefas, significando isso, primordialmente, um cumprimento de tarefas a partir do conhecimento técnico especializado e segundo regras calculáveis e “sem relação com pessoas”. Este é o princípio do *sine ira et studio*: um comportamento de tal forma neutro que exclui dos negócios oficiais o amor, o ódio, as preferências, todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais, que fogem ao cálculo.

Nas sociedades contemporâneas, Weber constata ser essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial. E quanto mais complexa e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais requer o perito despersonalizado e rigorosamente objetivo, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e pelas preferências pessoais, pela graça e gratidão (1979: 250-251).

E em *A política como vocação* (1979), Max Weber estabelece precisamente a diferença entre políticos e burocratas ao constatar que:

“Tomar uma posição, ser apaixonado — *ira et studium* — é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade (...) pessoal exclusiva pelo que ele faz (...)” (1979: 116-117).

Já os burocratas se distinguem pela atribuição de executar conscienciosamente as determinações dos políticos, como se resultassem de suas próprias convicções, ainda que lhes pareçam erradas; o compromisso de evitar envolvimento com partidos ou líderes políticos, de modo a constituir-se em instrumentos de qualquer governo legítimo; o dever de atuar como conselheiros desinteressados e imparciais na execução das decisões governamentais. De acordo com Weber, o princípio de responsabilidade que rege a ação do servidor público é exatamente o oposto daquele que caracteriza o político:

“*Sine ira et studio* — sem ressentimento nem preconceito — ele administrará seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, lutar (...). Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços.” (1979: 116-117)

Nesses termos, segundo Caiden (1996), o conceito de neutralidade é aparentemente muito simples, baseando-se nos princípios de:

- a) separação entre as carreiras políticas e administrativas e
- b) de despolitização do serviço público.

Os políticos formulam os fins, decidem e ordenam; os burocratas se encarregam da provisão dos meios e executam as decisões de acordo com as ordens recebidas. Os políticos conquistam seus cargos mediante a competição na arena política, com base na sua competência política, sendo julgados pelos seus pares e pelo eleitorado.

Os burocratas são selecionados mediante sua competência técnica em arena de competição administrativa, sendo julgados pelos seus pares e pelos seus superiores políticos. Os burocratas não se envolvem em atividades político-partidárias, nem expressam publicamente suas opiniões acerca da atividade política ou governamental.

Portanto, administração e política são esferas distintas e separadas a partir da proibição legal de acúmulo ou superposição de funções. A atividade burocrática deve ser regida pelos critérios da *expertise*, confiabilidade, confidencialidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, entre outros.

A esta altura, cabem diversas indagações. O que é que autoriza supor que o comportamento burocrático exiba tais características? Por que estariam os burocratas infensos ao paradoxo do governo acima mencionado? Seria a neutralidade burocrática apenas uma construção hipotética, um recurso conceitual? Ou seria efetivamente constatável no mundo das realidades efetivas? Aparentemente tão desejável, quais seriam as conseqüências não antevistas da neutralidade burocrática?

Em primeiro lugar, nada autoriza supor que haja uma “natureza” própria dos agentes burocráticos, capaz de torná-los distintos dos outros homens e de impedir que sejam maximizadores e ambicionem a glória, a riqueza e o poder. Assim sendo, os administradores públicos estariam submetidos ao paradoxo do governo, acima mencionado, da mesma maneira que os políticos.

Na realidade, o próprio modelo de administração burocrática, com a sua ênfase nos controles, processos e rituais surgiu, em grande parte, como tentativa de resolver tal paradoxo, à medida que se destinava a cercear a corrupção, o nepotismo e o clientelismo típicos da administração pública patrimonialista.

Entretanto, apesar do inegável avanço que representou neste sentido, ainda assim, os controles burocráticos têm se mostrado formalísticos e insuficientes diante das grandes tentações que um poder cada vez mais sólido e abrangente coloca aos que exercem os cargos administrativos.

De fato, no mundo contemporâneo, o poder administrativo é capaz de sustentar ou de destruir instituições. Numa sociedade cada vez mais avançada tecnologicamente, onde a informação representa um recurso de poder inestimável, e onde os meios de execução das decisões são cada vez mais complexos, o destino dos líderes políticos encontra-se intimamente dependente do desempenho dos quadros administrativos. Na realidade, o equilíbrio de poder vem se alterando consistentemente em benefício dos administradores e em detrimento dos políticos (CAIDEN, 1996: 30).

Contudo, enquanto os políticos são regulamente submetidos à avaliação eleitoral, a burocracia, por definição, não apenas é politicamente irresponsável, como também deve ser protegida das turbulências do jogo político, mantendo-se estável e segura em suas posições através de sucessivas mudanças de governo — já que os quadros administrativos são elementos constitutivos do Estado e não do governo.

Nessas condições, como impedir que os agentes administrativos — da mesma forma como ocorre com os políticos — usem seus recursos de poder e sua autoridade em favor de interesses particulares e em detrimento do bem público?

Este ponto mostra-se tão mais importante quando se tem em mente que, no mundo real da política o próprio processo de representação de interesses não se limita às lideranças políticas e aos políticos autorizados pelo voto. Todavia, existem sérias restrições ao processo burocrático de representação de interesses, pois, conforme coloca Reis:

“(...) discrimina contra interesses não organizados; tende a se limitar ao âmbito de setores funcionais particulares, (...) mostrando-se incapaz de articular interesses intersetoriais; revela um inevitável conservadorismo, (...) porque a agregação de interesses lograda cristaliza a correlação de forças existente.” (1989: 103).

Para solucionar o problema, têm sido propostos arranjos como a rotatividade dos cargos, com períodos de curta duração, de modo a evitar a personalização do poder; mecanismos de avaliação interna; comissões externas de avaliação e fiscalização; descentralização das decisões e ações; estabelecimento de instituições rivais que venham a competir pelo poder e cooperar quanto aos fins; processos de treinamento, que incluam a disseminação de normas de comportamento compatíveis com o interesse público; e a criação de mecanismos que tornem a burocracia dotada de *responsiveness* frente à sociedade, sujeita ao controle social.

O problema tem sido como operacionalizar tais arranjos de maneira eficaz: não existe, para o controle da burocracia, uma engenharia política

generalizadamente adotada, como aquela estabelecida com relação aos políticos nas democracias liberais.

Assim, o princípio da neutralidade burocrática parece representar apenas um elemento da construção típico-ideal weberiana, muito distante do que se constata no mundo empírico.

De fato, estudos recentes têm mostrado que, diversamente do que pretendia a separação analítica entre política e administração, fica claro que os agentes administrativos não são neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar. Agem como atores políticos, mostrando-se capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade. Além disso, possuem capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica. Finalmente, são capazes não apenas de competir com os políticos, mas de efetivamente entrar em conflito com eles, visando não somente decisões favoráveis às suas propostas quanto a *policies* específicas, mas até mesmo disputando o controle do processo político (RUA, 1992; RUA e AGUIAR, 1995).

Esses diversos aspectos do comportamento da burocracia têm se manifestado com regularidade em governos de diversos países democráticos, não sendo possível descartar sua importância sob o argumento de que representam distorções características dos regimes autoritários ou das democracias ainda não consolidadas. Essas regularidades chamam a atenção de Peters, que introduz a hipótese do “governo burocrático”, compreendida em termos da possibilidade de os agentes burocráticos assumirem o controle do processo governamental, restando aos políticos apenas funções de legitimação das decisões burocráticas (PETERS, 1981).

Desta forma, chega-se à última deste primeiro conjunto de questões: seria a neutralidade burocrática um valor absoluto, desejável em si mesmo? Ou implicaria conseqüências que imporiam a discussão acerca da sua desejabilidade ou conveniência? Esta discussão parece conduzir a um dilema.

Sem qualquer sombra de dúvida, os valores implícitos no princípio da neutralidade burocrática são, considerados abstratamente sob a perspectiva ética, extremamente desejáveis. Sob a ótica dos valores democráticos, de todos os matizes, não há como negar a importância do combate ao favoritismo, à patronagem, à venalidade, à discriminação, em favor do profissionalismo, do mérito e da imparcialidade. São esses valores que orientam padrões de conduta destinados a assegurar a previsibilidade essencial à realização dos fins individuais e coletivos sob o império da lei (calculabilidade a partir de normas universais estáveis).

Entretanto, a experiência histórica tem mostrado que a contrapartida da neutralidade burocrática pode ser a irresponsabilidade política e a ausência de compromisso com valores democráticos. De fato, uma burocracia despolitizada, que se conduz como simples instrumento de execução das ordens dos seus superiores, tanto pode servir à democracia, como pode ser importante recurso para a implantação de regimes ditatoriais e tirânicos, como mostram, entre outras, as experiências ainda recentes do nazismo e das ditaduras latino-americanas.

4. A mudança do modelo de administração pública

Na primeira metade da década de 70 iniciou-se uma grande crise econômica de escala mundial, cujo marco inicial mais visível foram as duas grandes crises do petróleo (1973 e 1979). Até então, o mundo capitalista vivia num período de altas taxas de desenvolvimento econômico e de um amplo consenso quanto ao papel do Estado de promover o crescimento econômico e o bem-estar social. No início dos anos 80, encerra-se esta fase de prosperidade vivida desde o fim da Segunda Guerra e inicia-se uma prolongada recessão, cujos efeitos são uma acentuada crise fiscal, acompanhada de uma crise do modo de intervenção do Estado e de uma crise de governabilidade.

Além disso, um processo que vinha se desenvolvendo de maneira acentuada desde a Segunda Guerra — a globalização e as grandes transformações tecnológicas, especialmente nas áreas de microeletrônica e telecomunicações — assume uma dinâmica mais acelerada a partir do fim da década de 80. Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e com a dissolução da União Soviética em 1991-1992 acabam-se as principais distinções políticas e econômicas entre o mundo ocidental, democrático e capitalista e o mundo oriental, autoritário e socialista.

Nesse novo ambiente, aumenta a interdependência das nações, os Estados nacionais passam a dispor de menor capacidade regulatória, tornam-se mais vulneráveis às forças transnacionais (desde as corporações até os investidores individuais, desde os empreendimentos legítimos até o crime organizado), perdem boa parte do seu controle sobre os fluxos financeiros e comerciais e sobre a tarefa de decidir autonomamente as suas políticas macroeconômicas.

Embora a crise econômica e a crise fiscal pudessem ser contornadas com a redefinição do papel do Estado na economia e com o corte de políticas sociais, o mesmo não se aplicava à crise de governabilidade e aos desafios da globalização. Na verdade, não apenas o Estado passou a contar com menos recursos, mas também passou a dispor de menos poder efetivo. Logo, a solução não poderia se limitar à esfera econômica, mas deveria se estender ao modelo político-administrativo.

De fato, soluções econômicas não seriam suficientes para superar a inflexibilidade da burocracia: seu conservadorismo, sua relutância em se afastar dos precedentes, sua adesão à letra estrita da lei, seu comportamento refratário à inovação e sua generalizada conformidade aos padrões grupais. As mudanças em andamento impunham a presença de quadros criativos, flexíveis e capazes de inovar, competitivos e comprometidos em melhorar o seu desempenho, orientados para a sociedade em lugar de auto-referidos, dotados da motivação resultante da capacidade de acreditar no que estivessem realizando.

É nesse contexto que se iniciam as medidas de modernização do setor público que, por longos e diversos processos de ensaio e erro, acabaram resultando no modelo que se convencionou chamar de administração pública gerencial.

No final da década de 70 e início de 80 constatava-se a existência, nos países anglo-saxônicos, de uma opinião pública desfavorável à burocracia pública e ao mesmo tempo uma inclinação em valorizar o modelo de gestão adotado pelo setor privado. Com a eleição do governo conservador na Grã-Bretanha e republicano nos EUA, iniciou-se a implantação, no setor público, de formas de gestão importadas diretamente do setor privado, nas quais a ênfase recaía sobre o objetivo de cortar custos e aumentar a produtividade, e onde era possível observar a ausência da percepção das diferenças entre a atividade privada e a atividade pública (ABRUCIO, 1996).

Basicamente, apesar dos diversos arranjos adotados em diferentes momentos e em experiências diversas, o modelo gerencial puro, importado diretamente do setor privado, exibia as seguintes características:

- a) uma lógica de completa separação entre a esfera da política e a esfera da administração;
- b) uma concepção estritamente econômica, baseada na avaliação técnica de custo/benefício;
- c) um princípio central: a eficiência, compreendida como eficiência operacional, que implica o aumento da consciência dos custos e requer uma rígida especificação de objetivos e controles;
- d) objetivo de produtividade e dinâmica da competição à maneira da concorrência no mercado; e
- e) público-alvo concebido como o conjunto dos consumidores, na sua condição de contribuintes.

Pode-se discutir vários ângulos de cada uma dessas características. Entretanto, a fim de não alongar excessivamente o debate, basta apontar que alguns dos seus problemas decorrem, basicamente, do fato de que o modelo gerencial puro é totalmente apolítico — e por isso mostra-se inadequado à administração pública.

Vale observar que a sua lógica de absoluta separação entre política e administração, curiosamente, é a mesma que orienta o modelo de

administração burocrática, mas também é a mesma que orienta todas as concepções que, por assim dizer, se baseiam na mística do mercado. Para estas, política e mercado devem ser não apenas esferas separadas, mas completamente estanques — e o mercado funcionaria tão melhor quanto menor fosse a ingerência da política. Esta visão totalmente ingênua e equivocada já foi suficientemente discutida e criticada por diversas vertentes do pensamento político. Aqui basta lembrar de que a política surge sempre que há conflito de interesses materiais ou ideais e tal conflito potencialmente se manifesta sempre que há mais de um indivíduo desenvolvendo uma atividade qualquer ou simplesmente existindo (SCHMITTER, 1974).³

Assim, na segunda metade da década de 80, importantes mudanças começaram a ser introduzidas, a partir da percepção das diferenças entre a gestão do setor privado e do setor público. As duas principais transformações foram:

a) a priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, alternando a dinâmica interna das organizações públicas; e

b) a orientação dos serviços públicos para as demandas e anseios dos cidadãos, sem abandonar o conceito empresarial da busca da eficiência (ABRUCIO, 1996).

Na tentativa de encontrar uma solução que compatibilizasse as vantagens da administração gerencial com as características próprias do setor público, diversas propostas surgiram, dando origem a diferentes modelos. Não cabe aqui discuti-los. Vale apenas mencionar características centrais de alguns deles que, reunidas, compõem o que hoje se entende como modelo de administração pública gerencial e que têm orientado os esforços em direção à reforma administrativa no Brasil:

a) O foco é o cidadão, e as atividades se orientam para a busca de resultados.

b) O princípio da eficiência econômica cede espaço ao princípio da flexibilidade.

c) Ênfase na criatividade e busca da qualidade;

d) Descentralização, horizontalização das estruturas e organização em redes.

e) Valorização do servidor, multiespecialidade e competição administrada.

f) Participação dos agentes sociais e controle dos resultados.

Diversos destes aspectos contemplam (ou podem contemplar) a dimensão política da administração pública. É o caso princípio da flexibilidade, que implica a tentativa de superar a rigidez burocrática e a orientação primária de maximização custo/benefício e de admitir a

interação com o ambiente social. O mesmo pode ser dito da descentralização e da horizontalização das estruturas, que implicam autonomia de gestão e tendem a romper com o princípio da hierarquia e com a ética da obediência situados na base da neutralidade e despolitização da burocracia. Por fim, é o caso, especialmente, da participação dos agentes sociais, que implicam as noções de gestão participativa e se baseiam nos conceitos de transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça.

5. Considerações finais: os dilemas da autonomia burocrática

Nesse sentido, um conceito fundamental e freqüentemente pouco explicitado é o de autonomia. Em acepção ampla, pode ser entendido como a capacidade de um ator ou agência de formular preferências e executar decisões, sem sofrer constrangimentos decorrentes de relações de subordinação. Vale assinalar que, conforme coloca Bresser Pereira (1997:43), *“o conceito de autonomia da burocracia pública não deve ser confundido com o de insulamento burocrático, ou seja, o isolamento das agências estatais em relação às influências políticas”*, proposto como recurso de separação entre a política e a administração e de despolitização da burocracia, de maneira a protegê-la do populismo econômico e do clientelismo.

Mais precisamente, o conceito de autonomia da burocracia pública pode ser operacionalizado como a capacidade de ocupar posições centrais no governo; de formular preferências políticas; de ajustar os objetivos aos procedimentos já estabelecidos; a disponibilidade de qualificações para comando ou gerenciamento das atividades; e a capacidade de controlar a implementação das decisões públicas (ROSE:1974; PETERS: 1987).

Estas capacidades podem se consolidar mediante o arranjo denominado “autonomia imersa” ou “autonomia inserida” proposto por Peter Evans (1995:248), segundo o qual, para que as agências governamentais ganhem eficácia e sejam capazes de realizar transformações, devem estar imersas em uma densa rede de relações sociais que as vinculam aos seus aliados na sociedade a partir de objetivos de mudança. Para o autor esta seria a forma de assegurar a democracia, evitando que a burocracia venha a se tornar governo, em substituição aos políticos.

Esta concepção apresenta diversos problemas. Em primeiro lugar, conquanto a idéia de autonomia governamental não ofereça dificuldades do ponto de vista conceitual, o mesmo não acontece com “autonomia imersa” ou “autonomia inserida”. Conforme colocam Tavares de Almeida e Moya (1997:121):

“Não fica claro o que seja ‘autonomia inserida’ e no que ela se distinguiria das condições normais de operação dos governos nas democracias antigas e estáveis. A menos que se imagine que o governo não é senão o comitê executivo dos interesses predominantes na sociedade, alguma capacidade de iniciativa autônoma e alguma sustentação político-parlamentar são traços típicos de todo governo democrático que não esteja à beira do colapso.”

Eu acrescentaria que não apenas a sustentação político-parlamentar é típica desse tipo e condição de governo, como também o são os vínculos com as diversas coalizões de interesses que se constituem como atores políticos em sociedades minimamente inclusivas.

Entretanto, quanto ao conceito de autonomia de Peters, acrescenta-se o arranjo de Peter Evans, tem-se o que o primeiro destes autores indica serem os pré-requisitos para um governo burocrático. Este é o dilema da autonomia burocrática: para atender aos imperativos da governança numa ordem em transformação, é necessária autonomia. Mas a autonomia — do mesmo modo que a neutralidade, embora por vias transversas — não assegura democracia, nem mesmo a autonomia imersa ou inserida, ao contrário do que pretende Peter Evans.

Além disso, o conceito de autonomia imersa ou inserida tem subjacente o suposto de um conjunto de atores sociais forte e generalizadamente atuantes em busca de resultados da ação pública que satisfaçam seus interesses e demandas. Ou seja, não basta constituir burocracias autônomas: é necessário ter atores sociais envolvidos e mobilizados em torno da consecução de metas públicas.

Pelo menos desde Schumpeter (1978) e, mais tarde, de Olson (1971; 1982), são conhecidas as dificuldades para que isso ocorra. Enquanto o primeiro enfatiza o problema da racionalidade política do cidadão médio, o segundo não deixa dúvidas quanto às dificuldades da ação coletiva — os elevados custos de organização e coordenação vis-à-vis, o caráter indivisível e não excludente dos bens públicos — nem quanto às nefastas conseqüências da hipertrofia dos pequenos grupos (OLSON, 1982).

Na verdade, é possível sugerir que a resposta (mas não a solução) ao problema de Olson encontra-se em Michels: a provisão de bens públicos para os grandes grupos — inclusive o controle social — só ocorre efetivamente mediante a ação do empresário político — figura não necessariamente restrita aos políticos dotados de mandato eletivo. Em que medida isto seria diferente dos modelos tradicionais de atuação dos agentes públicos, não somente os políticos, mas também os burocratas?

Ademais, supondo que sejam resolvidos os desafios da ação coletiva e haja organização dos atores sociais, coloca-se ainda, conforme mostra Michels (1982), o problema da oligarquização das organizações

democráticas (não apenas partidos políticos, mas também associações, sindicatos, conselhos comunitários e setoriais, etc): em que medida as entidades organizadas da sociedade civil são, de fato, representantes dos cidadãos enquanto usuários dos bens públicos?

Se a proposta da autonomia imersa se destina a resolver o problema da vinculação entre a administração pública e a sociedade de maneira a obter agilidade e eficácia, sem perda do controle democrático, uma questão central a ser enfrentada é a de como tornar generalizada e efetiva a participação dos atores sociais.

Desta forma, a autonomia imersa pode levar a uma situação de fortalecimento dos laços dos agentes/agências burocráticas com clientelas específicas, impondo dificuldades à construção de consensos e estabelecendo novos padrões de favorecimento político, em lugar da universalização das relações de cidadania. Por outro lado, pode representar um novo patamar no fortalecimento dos atores burocráticos, em prejuízo dos políticos, quando é possível pensar que é a competição entre os dois tipos de atores — e não a assimetria e subordinação entre eles — que favorece a democracia (REIS, 1989).

Assim, conforme procuro chamar a atenção em um outro artigo (RUA, 1997), Max Weber ensina que o grande drama da dominação moderna situa-se no campo das relações entre os dominadores: os políticos e a burocracia. Particular destaque teria, na dinâmica dessas relações, a distinção entre as éticas e os tipos de racionalidade característicos de cada um desses atores. Enquanto a burocracia seria orientada pela ética da obediência e pela racionalidade formal, sendo a competência técnica e o mérito as fontes da legitimidade burocrática, os políticos teriam como traços predominantes a ética da responsabilidade e a racionalidade substantiva, fundamentos da legitimidade política.

O efetivo dilema a ser enfrentado pelas democracias seria considerado o inexorável processo de complexificação e burocratização da sociedade moderna e dadas as características de cada um dos agentes do jogo político e os seus recursos de poder, como impedir que a burocracia venha a usurpar o poder e como assegurar que permaneça, sendo apenas um elo de ligação entre dominadores e dominados? Para Weber, a incapacidade de solucionar este problema estaria na base do declínio dos grandes impérios da história (WEBER: 1993). Isto, certamente, não pode ser esquecido quando do debate da autonomia burocrática, especialmente da autonomia imersa.

Finalmente, se este debate sugere que o exercício da autonomia burocrática implica a rejeição do princípio da neutralidade, deve ficar claro que isto significa descartar ambas as suas facetas: não somente a indiferença descompromissada, mas também o universalismo. Quais as conseqüências disso sobre a governabilidade e a governança democráticas?

Quanto mais presentes se tornarem esses dilemas, maior será a relevância da discussão acerca das relações entre governança, neutralidade burocrática e autonomia para a reforma do Estado e da administração pública, onde o que está em jogo, em última instância, é a democracia enquanto valor maior.

- ¹ Agradeço a Evelyn Levy por ter me chamado a atenção para a relevância desta temática no âmbito da reforma administrativa brasileira. Este artigo representa uma versão mais elaborada de um outro que apresentei na Semana Max Weber, UnB, setembro de 1997.
- ² Considero políticos aqueles cujas carreiras se baseiam no exercício do mandato político. E burocratas, em geral, aqueles cujas carreiras estão orientadas para o exercício de atividades administrativas, com base no conhecimento técnico especializado. Nesse sentido, existem diversos outros atores públicos, como os magistrados e os militares, por exemplo, cujos papéis e lógica de comportamento exibem efetivas distinções com relação aos políticos e aos burocratas propriamente ditos.
- ³ Pessoalmente, considero a definição do conceito de política proposto por Schmitter demasiado amplo e, portanto, pouco operacional. Em outros textos tenho sugerido que a política consiste no conjunto de instituições e processos destinados à solução pacífica dos conflitos em torno de bens públicos. Acrescento que mesmo esta definição que proponho, é questionada por todos aqueles que compartilham os pressupostos da escola realista das relações internacionais, para a qual a “solução pacífica dos conflitos” exclui a guerra, que é considerada “a continuação da política por outros meios”.

- ABRUCIO, Fernando Luiz. "O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente". Brasília: ENAP (mimeo), 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. "A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle", *Cadernos do MARE*, nº1, 1997.
- CAIDEN, Gerald E. "The concept of neutrality". In H.K. Asmerom and Elisa P. Reis (Orgs.). *Democratization and bureaucratic neutrality*. New York: St. Martin's Press, INC. ; London: MacMillan Press Ltd, 1996.
- DINIZ, Eli. "Governabilidade, 'governance' e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma", XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG), 1996.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Habermas, J. "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Avanzado" In T. MacCarthy (ed.), *La Teoría Crítica*. Madrid: Editorial Tecnos, 1987.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968.
- _____. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press, 1975.
- MELO, Marcus André. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal", *Revista do Serviço Público*, Ano 47, Vol. 120, n. 1, jan-abr, 1996.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- OLSON JR., M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- _____. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, 1982.
- O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martin Press, 1973.
- PETERS, G. B. "The 'Problem of bureaucratic government'". In: *Journal of Politics*, vol. 43, No. 1, Feb, 1981.
- _____. "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making". In: Jan Erik Lane (Ed.) *Bureaucracy and Public Choice*. Beverly Hills: Sage, 1987.
- REIS, Elisa P. "Política e Políticas Públicas na Transição Democrática". In: Alexandrina S. de Moura (Org.), *O Estado e as Políticas Públicas na transição Democrática*. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- ROSE, R. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan, 1974.
- RUA, M. das Graças "Políticos e Burocratas no Processo de Policy-Making: A Política de Terras no Brasil, 1945-1984". Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992.
- _____. e AGUIAR, Alessandra T. "A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making.", *Planejamento e Políticas Públicas*, No. 12, dezembro de 1995.
- _____. "Democratization, Unionism and Neutrality of Public Bureaucracy in Brazil: The Case of Bank of Brazil". In: H.K. Asmerom and Elisa P. Reis (Orgs.), *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. New York: St. Martin's Press, INC. ; London: MacMillan Press Ltd, 1996.
- _____. "Novas questões ou antigas preocupações? A Burocracia na sociedade democrática do Final do Século XX". In: Antônio. A. Cançado Trindade e Marcus F. de Castro (Orgs.) *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

- SCHMITTER, P. C. "Reflexões sobre o Conceito de Política". Brasília: Ed. UnB, 1974.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo, Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. Hermínia e MOYA, Maurício. "A Reforma negociada: O Congresso e a Política e Privatização". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n. 34, junho, 1997.
- WEBER, Max. "Burocracia"; "A Política como Vocação"; In: H.H. Gerth e C.Wright Mills (Orgs.) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- _____. *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: Crítica da Burocracia e da Natureza dos Partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993.

Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade

Maria das Graças Rua

O objetivo deste texto é iniciar um levantamento das dificuldades impostas à reforma administrativa a partir da consideração do problema da neutralidade da burocracia versus o requisito da autonomia de decisão, elemento fundamental do Modelo de Administração Pública Gerencial. Tal problema assume especial relevância frente aos objetivos de aumentar a governança do Estado e constitui um dos desafios centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, particularmente no que diz respeito à forma de administração do chamado “núcleo estratégico” — responsável pela definição das leis e políticas públicas — e das “atividades exclusivas de Estado” — caracterizadas pelo exercício do poder de legislar e tributar, fiscalizando, regulamentando e transferindo recursos. Para isso, a discussão está organizada em quatro seções. Na primeira, são rapidamente apresentados os conceitos de governabilidade e governança, com ênfase no fato de que a distinção entre eles representa apenas um recurso analítico.

Na segunda seção, a partir das distinções clássicas de Max Weber entre política e administração, políticos e burocratas, busca-se caracterizar a neutralidade burocrática e mostrar que representa, na realidade, apenas um dos elementos de uma construção típico-ideal, cada vez mais distante de qualquer correspondência com o mundo real.

Em seguida, comenta-se rapidamente o processo de mudança do modelo de administração pública; e são apresentadas algumas das características do chamado Modelo de Administração Pública Gerencial que, em lugar da neutralidade, implicam elevado grau de autonomia por parte dos agentes burocráticos.

Por fim, são tecidas algumas considerações, procurando mostrar que, da mesma maneira que a neutralidade, a autonomia burocrática apresenta dificuldades e que a proposta da “autonomia imersa” ou “autonomia inserida” exige implicações que merecem reflexão mais demorada.

Maria das Graças é socióloga, doutorada em Ciência Política pelo IUPERJ e professora do Departamento de Relações Internacionais da UnB

Desafíos de la administración pública brasileña: gobernación, autonomía, neutralidad

Maria das Graças Rua

El objetivo de este texto es iniciar un inventario de las dificultades impuestas a la reforma administrativa a partir de la consideración del problema de la neutralidad de la burocracia versus el requisito de la autonomía de decisión, elemento fundamental del Modelo de Administración Pública Gerencial. Tal problema asume especial relevancia ante los objetivos de aumentar la gobernación del Estado, y constituye uno de los retos centrales del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado, particularmente en lo que se refiere a la forma de administración del llamado “núcleo estratégico” - responsable de la definición de las leyes y políticas públicas - y de las “actividades exclusivas del Estado” - caracterizadas por el ejercicio del poder de legislar y tributar, fiscalizando, reglamentando y transfiriendo recursos. Para ello, la discusión está organizada en cuatro secciones. En la primera se presentan repetidamente los conceptos de gobernabilidad y gobernación, con énfasis en el hecho de que la distinción entre ellos representa solamente un recurso analítico.

En la segunda sección, a partir de las distinciones clásicas de Max Weber entre política y administración, políticos y burócratas, se trata de caracterizar la neutralidad burocrática y mostrar que representan, en realidad, solamente uno de los elementos de una construcción típica-ideal, cada vez más distante de cualquier correspondencia con el mundo real.

En seguida, se comenta rápidamente el proceso de cambio del modelo de administración pública, y se presentan algunas de las características del llamado Modelo de Administración Pública Gerencial que, en lugar de la neutralidad, implican un elevado grado de autonomía por parte de los agentes burocráticos.

Por último, se elaboran algunas consideraciones, tratando de mostrar que, de la misma forma que la neutralidad, la autonomía burocrática presenta dificultades, y que la propuesta de la “autonomía inmersa” o “autonomía insertada” exhibe implicaciones que merecen una reflexión más detenida.

Challenges facing the brazilian public administration: governance, autonomy and neutrality

Maria das Graças Rua

The purpose of this article is to start a survey of the difficulties facing administrative reform in view of the problem of neutrality of the bureaucracy as opposed to the requirement for autonomy in decision-making, a key element in the Managerial Model of Public Administration. This problem becomes particularly relevant given the objective to increase State governance and constitutes one of the major challenges in the State Reform Master Plan, particularly with regard to the so called “strategic core”, which is responsible for establishing laws and public policies as well as those “activities exclusive to the State”, characterized by the exercise of the power to legislate and tax, inspect, regulate and transfer resources. The article has been organized in four sections. In the first, the concepts of governability and governance are briefly introduced, with special emphasis placed on the fact that a distinction between them merely serves an analysis purpose.

In the second section, based on classical distinctions by Max Weber between politics and administration, politicians and bureaucrats, the article seeks to characterize bureaucratic neutrality and to show that, in fact, it represents only one of the elements in a typically ideal construction, increasingly distant from the real world.

The article then briefly discusses the change process in the model of public administration and some of the characteristics of the so called Managerial Model of Public Administration are described; these, instead of neutrality, involve a high degree of autonomy on the part of bureaucracy agents.

In conclusion, the article seeks to evince that, just as in the case of neutrality, bureaucratic autonomy involves certain difficulties and that the proposal for an “embedded autonomy” or “inserted autonomy” has implications that require a more careful study.

Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento¹

David Arellano Gault

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 3
Set-Dez 1997

1. Reforma do Estado mexicano: vários processos através de uma intensa história

Desde a crise que começou em 1981, o governo do México tem feito grandes esforços para transformar as regras, instituições e atores que têm caracterizado o sistema político-econômico desde os primeiros anos pós-revolucionários.

Em 1981, o modelo econômico podia ser caracterizado como típico da América Latina: indústrias altamente protegidas, basicamente dependentes da exportação de matéria-prima, com um elevado nível de controle estatal, ditado principalmente pelo governo federal (através de diversas empresas públicas), priorizando o desenvolvimento interior, protegido da competição internacional.

No campo político, o sistema era formalmente democrático, com eleições livres, baseado na separação de poderes dentro de um estado federalista. Na verdade, o sistema era dirigido por um partido dominante, controlado pela intermediação de grupos ligados por uma série de vantagens clientelistas, fazendo do governo um direito e uma “propriedade” legítima de alguns grupos políticos.

A administração do Estado era flexível, com alto nível de burocratas firmemente ligados a poderosas estruturas políticas, e subordinados a corruptos e seus esquemas, onde um cargo governamental era visto como um prêmio, ou apoiado pelos grupos políticos dominantes. Na verdade, mal existia *accountability* no sistema e inexistia carreira no serviço público.

Professor do
Centro para
Pesquisa
Econômica e
Ensino —
CIDE, na
Cidade do
México

Tradução
de Vanessa
Meira da
Silveira e
revisão
técnica de
Danielly
Silva
Ramos

Desde a chegada de um novo grupo político, que ocupou posições estratégicas na administração do presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), importantes reformas do Estado foram lançadas em várias áreas, a maioria aplicada de forma abrangente, e claramente afetadas pelos eventos políticos. Entretanto, podemos dizer que a reforma econômica foi prioridade desses grupos. Transformações importantes aconteceram, começando com a idéia de que o governo não mais poderia ser o único propulsor de desenvolvimento. Privatização de empresas públicas, enxugamento da máquina administrativa e transformação econômica através da competição internacional foram tidas como metas para a implementação de uma nova estratégia, tudo isso em meio a uma severa crise econômica e política que obrigou o governo a definir novas regras para eleições e composição do Poder Legislativo.

Em termos de administração pública, a descentralização de diferentes instituições e recursos (os sistemas de educação e saúde estavam entre os mais importantes setores a serem reformados) foi definida como uma importante proposta, apesar dos esforços serem limitados pela resistência administrativa e política. Nesse contexto, a renovação do papel dos municípios foi garantida. Outra importante meta definida foi a da renovação moral da sociedade, onde a corrupção do funcionalismo público foi o alvo básico. Novos controles foram impostos aos servidores, para se ter certeza de que os recursos públicos não seriam usados de maneira imprópria por eles. Para implementar essas metas, uma nova secretaria de Estado foi criada.

Sob a administração de Carlos Salinas(1988/1994), as reformas econômicas foram consolidadas, e a transformação aprofundada. A economia começou com um processo de recuperação da crise permitindo à administração consolidar o modelo de um pequeno e ágil Estado, mas capaz de atender às demandas sociais, e apoiado por grandes níveis de capital privado nacional e internacional. Na área política, a administração negociou três diferentes reformas: do sistema, para o controle, e administração de eleições. Administrativamente, o esforço da descentralização foi mantido, mesmo encarando ainda forte oposição e outras dificuldades. Ademais, a simplificação de procedimentos e o desenvolvimento de formas mais precisas para controlar o uso de recursos públicos foram definidos. O Banco Central ganhou autonomia, e novas redes de governo foram melhoradas e redefinidas.

As diferentes iniciativas delineadas durante este período podem ser caracterizadas dentro da estratégia de reforma estatal. A reforma do Estado mexicano não deve ser explicada como um processo simples, racional e lógico. Consiste numa série de processos impostos pelos mais altos níveis do governo usando, formal e informalmente, capacidades

discricionárias do presidente (ELIZONDO, 1995, p.95). Também é muito importante dizer que esses projetos ajudaram a criar um novo sistema de alianças para definir novas regras para o sistema político-econômico (HEREDIA, 1994, p.45), mas, freqüentemente, usando os mesmos canais clientelistas, presidencialistas e autoritários.

Como a OECD afirmou, não há modelo único ou soluções únicas para problemas governamentais (OECD, 1995, p.19). Para o caso do México, podemos dizer que a reforma do Estado, que começou em 1982, tem sido conduzida de forma gradual, de maneira firme no campo econômico, defensiva no político, e limitada no campo administrativo.²

Dadas as mudanças políticas pelas quais o país tem passado desde 1982, este aparente desequilíbrio entre as diferentes reformas lançadas no México é compreensível. Primeiro, o grupo que subiu ao poder em 1982 tem sido parte da rede institucional econômico-financeira de governo (Banco Central, Tesouro, Planejamento e Orçamento). Isto é importante porque dá a eles uma experiência comum e ideologias econômicas. Segundo, este grupo também desenvolveu uma rede de alianças com membros e instituições da comunidade financeira internacional. Todos esses elementos devem ser entendidos num contexto de severa crise fiscal, onde o déficit do governo se torna um grande problema para o desenvolvimento.

A revisão da reforma econômica evidencia que as metas dos projetos econômicos foram claras desde o início: estabilização da economia, privatização, reforma fiscal, desregulamentação econômica, reforma financeira, liberalização do comércio e renegociação da dívida externa (ASPE, 1993, p.11; REBOLLEDO, 1993, p.115-144).

Entretanto, a reforma política (basicamente reforma do sistema eleitoral) tem sido exigida por diferentes grupos de pressão. O governo e o partido dominante (PRI ou Partido Revolucionário Institucionalizado) agiram essencialmente de forma defensiva, procurando manter o controle sobre os recursos, as normas e instituições. Durante a administração de Miguel de la Madrid (1982-1988), um novo código para a regulamentação das atividades eleitorais foi implantado após a crise eleitoral de 1986, quando o candidato a governador do PAN — (Partido da Ação Nacional) ao estado Chihuahua perdeu as eleições. Muitos políticos da oposição e acadêmicos pensaram que aquelas eleições foram conduzidas através de estratégias fraudulentas pelo governo federal e pelo PRI. Sob a administração do antigo presidente Salinas(1988-1994), três reformas eleitorais foram implantadas (PRUD-HOMME, 1996, p.93), todas dirigidas por diferentes pressões políticas, e todas sofrendo forte resistência do governo e do PRI, que não queriam perder o controle sobre os recursos, normas e instituições eleitorais. Várias “reformas políticas” têm sido desenvolvidas

desde 1978 no México. Entretanto, é sintomático que é no período em que o conflito social e a pressão ganharam força (desde as conflitantes eleições de 1988, quando Salinas chegou ao poder em meio a severas dúvidas quanto à legitimidade de sua vitória eleitoral), em que encontramos quase todos os mais importantes avanços em termos de autonomia eleitoral e transparência (MÚNDEZ, 1994, p.195-196). Aparentemente, a reforma política no México não tem sido parte integral das intenções dos reformistas governamentais, assim como a reforma econômica. Talvez a reforma política tenha sido parte de uma tática defensiva, com vistas a manter o controle do sistema político e dos recursos governamentais pelo maior tempo possível.

A reforma administrativa implantada nas duas últimas administrações é, na verdade, mais difícil de entender que as reformas econômica e política. Um governo receptivo e confiável constitui um conceito que apareceu posteriormente em todos esses processos de reforma. Várias e importantes mudanças vêm ocorrendo na administração pública do México nos últimos anos (por exemplo, autonomia do Banco Central, descentralização de importantes agências federais e transformação de redes governamentais para regulamentação de diferentes atividades). Entretanto, essas mudanças não foram delineadas e implementadas através de um programa global e integral. Podemos dizer que nenhuma destas mudanças buscaram explicitamente uma transformação global do sistema da administração pública como um todo. Seguindo a suposição de que instituições governamentais são delineadas e reformadas para servir fins políticos (HAGGARD, 1996, p.4), é possível entender, dada a importância das reformas políticas e econômicas, a aparente limitação dos esforços de reforma administrativa. Dois fatores gerais podem explicar esta situação:

1) os custos, pressões, exigências geradas pelas reformas econômica e política normalmente levam os países a perceberem que o aparato administrativo governamental também precisa de reforma (HEREDIA WOONG e SCHNEIDER, 1996, p.1). Em outras palavras, a reforma mexicana está agora madura, tendo chegado a hora para uma reforma administrativa. A administração do presidente Zedillo (1994-2000), incluindo o Programa Oficial para a Modernização da Administração Pública (1996), que indica as intenções do governo (serviço público, sistemas de *accountability* e mudança da cultura do serviço dentro das repartições públicas, por exemplo), indica uma crescente consciência de que a hora para um segundo passo chegou;

2) porém, no caso do México, particularidades institucionais, culturais e políticas da administração pública levam a uma interpretação diferente. O “segundo passo”, um plano integral para uma reforma administrativa global que realmente transforme o aparato estatal numa organização receptiva,

profissional e confiável, pode prejudicar o controle político sobre os recursos, instituições e pessoas que os grupos no poder costumavam ter. Grupos políticos têm um elevado grau de controle sobre o modo como a administração pública é conduzida. O presidente ainda possui grande poder sobre os recursos públicos; pode nomear, readmitir ou demitir servidores sem nenhuma explicação; e pode frequentemente ter acesso a recursos monetários sobre os quais ninguém mais tem controle. Ministros podem, livremente, definir sua equipe juntamente com seu secretariado. Servidores públicos são responsáveis apenas perante seus chefes administrativos ou políticos, e não possuem clara obrigação de informar ao público ou a grupos sociais informais sobre os impactos sociais e políticos dos programas governamentais. Em outras palavras, instituições da administração pública são um fator-chave para a continuação do atual “modus operandi” da política. Um sistema de serviço público reduziria drasticamente o poder do Executivo para mover, remover, gratificar, punir e manter alianças de grupos políticos que vêem o serviço público como um meio de fortalecimento político e econômico. Um sistema de *accountability*, em todos os níveis, reduziria drasticamente a arbitrariedade sobre as finanças públicas, que são usadas para dar a diferentes programas políticos (legítimos ou não) possibilidades de serem sustentados através de canais estatais, utilizando-se de recursos públicos. Além disso, permitiria à sociedade, imprensa, grupos políticos e ONGs obterem informação detalhada sobre o uso do dinheiro, recursos e o impacto das políticas públicas. A manutenção de forte controle sobre a informação tem permitido o uso da máquina pública como instrumento para atividade política de diferentes grupos e coalizações. Dadas estas condições, pode ser plausível dizer que uma reforma administrativa que aja sobre essas questões tem pouca probabilidade de ser implantada num curto período de tempo no México.

Entre as reformas administrativas propostas, há uma estratégia que poderia ser implantada sem muito afetar a estrutura política embutida na administração pública do México: a estratégia gerencial. Com isso, queremos dizer uma estratégia que dá ênfase à implementação de melhores técnicas para transformar burocracia em paradigma pós-burocrático (BARZELAY, 1992) (OSBORNE e GAEBLER, 1992). Esta estratégia, baseada na reengenharia, na qualidade total e na burocracia orientada para os serviços, por exemplo, permitiria uma reforma administrativa que estabeleceria certas melhorias na eficiência e na eficácia sem transformar, substancialmente, a administração pública atual, e sem enfraquecer o tradicional sistema político de controle.

Em outras palavras, uma opção possível seria implementar um plano intermediário sem risco, uma reforma “neutra”, que tecnicamente melhorasse a eficiência do governo através de técnicas administrativas. A agenda

gerencial inclui aspectos tais como: planejamento de corporação, para especificar a atividade de cada departamento; planejamento orçamentário, assegurando que os recursos escassos sejam distribuídos eficientemente; burocracia voltada para o atendimento ao cidadão, visto como cliente e trabalho em equipe, entre os burocratas, para melhorar a eficiência e motivação (HUGHES, 1994).

É possível que o “segundo passo”, a reforma administrativa que está sendo desenvolvida ainda nessa administração, não consiga implementar plenamente um sistema de administração pública e procedimentos para uma efetiva *accountability*, e que, ao invés disso, venha dar ênfase à estratégia gerencial, não somente pela maior facilidade de implementação e por sua “neutralidade” política, mas também, pelo menos no início, por não pôr em risco o controle tradicional sobre a administração pública.

No apêndice, há um sumário bastante útil sobre os diferentes esforços de reforma nas áreas econômica, política, social e administrativa iniciadas no México desde as crises de 1982. O objetivo do apêndice é apenas o de apresentar um “mapa” simples e limitado das tentativas oficiais de transformar o governo mexicano, sem fazer nenhuma análise profunda de cada um ou uma avaliação de suas estruturas ou conseqüências, o que será feito ao longo deste trabalho. O nosso objetivo ao apresentar este apêndice é de desenvolver uma descrição simplificada das diferentes alternativas buscadas durante todos esses anos no México.

A próxima parte deste trabalho descreve a reforma administrativa oficialmente anunciada pela presente administração, em termos de suas possibilidades e limites, de acordo com a estrutura anteriormente desenhada. Esperamos, com esta parte, justificar algumas hipóteses preliminares que encorajem pesquisas futuras.

2. A reforma administrativa mexicana: uma reforma gerencial

Como podemos observar, a partir da simplificada apresentação no apêndice, a reforma do Estado mexicano percorreu um longo caminho no campo econômico, avançou significativamente (apesar da defensiva posição do governo) no campo político e eleitoral, mas fez apenas poucos progressos no campo social, e menos ainda no sistema administrativo.

Há sentido em considerar que a principal explicação para isto é que a reforma política e econômica geraram uma nova dinâmica, permitindo a formação e o fortalecimento de novos grupos, desenvolvendo, pouco a pouco, diferentes estruturas de poder e transformando antigas redes de poder. Sob essas condições, o sistema administrativo, que operava sob as antigas circunstâncias políticas e econômicas, também haveria de mudar.

O sistema administrativo precisa se adaptar a essas novas condições para se ajustar melhor à nova dinâmica gerada pelas demais reformas. Em outras palavras, a reforma administrativa vem depois das reformas econômica e política.

Entretanto, pelo menos para o sistema mexicano (e talvez para outros países também), a transformação do sistema administrativo pode ser tão difícil de se implantar quanto as outras reformas. Talvez o maior erro seja pensar no aparato governamental como um instrumento, como um conjunto de organizações, regras, instituições e pessoas especificamente designadas para obedecer às ordens. Nada poderia estar mais longe da verdade.

Pelo menos duas características são necessárias para se entender a complexidade de uma reforma administrativa: o aparato estatal é parte fundamental da estrutura de poder, e não é um harmonioso conjunto de organizações dentro de uma rede congruente (ARELLANO e CORONILLA, 1993). Neste trabalho, enfatizamos o primeiro fator.

Primeiro, o sistema político e administrativo no México está mudando rapidamente, e algumas características aqui discutidas estão em constante transformação. Entretanto, pensamos que essas mudanças não afetam substancialmente nossa discussão e nossas conclusões. A administração pública mexicana é permeada e definida pelo corporativismo e pelo sistema presidencialista. Como os cargos eletivos são, na realidade, nomeados pelo presidente, a estrutura de *accountability* e informação é quase inexistente. A capacidade de vigilância e controle do Congresso ainda é frágil e pouco desenvolvida, enquanto uma nova distribuição do poder está sendo criada pelos partidos de oposição, que vêm ganhando cadeiras no Congresso nos últimos anos. Funcionários públicos desenvolvem *accountability* apenas com relação aos seus chefes diretos (dentro de uma rede política ou administrativa, formal ou informal). O presidente e seu gabinete podem nomear, remover ou redefinir equipes ao seu belprazer. Recursos públicos podem, quase que livremente, ser manipulados e podem ser usados, sem restrição, para suprir e apoiar escusos projetos políticos. Um sistema de informação governamental aberto, completo e acessível ao povo, é fraco, e não é claro até que ponto oficiais do governo podem ser obrigados a fornecer informações. Logo, a sociedade e outros atores políticos não possuem fácil acesso à informação sistemática e completa sobre programas públicos, despesas e avaliação de resultados. Recursos públicos são, pois, instrumentos para projetos políticos (ARELLANO e CABRERO, 1993). Uma organização pública raramente é avaliada pelos seus resultados e impactos, mas sim pela capacidade do administrador em concluir tarefas políticas específicas dentro de certo esquema político.

Em outras palavras, o sistema da administração pública, no México, é uma peça estratégica nos canais de controle político. Dado este fato,

não é raro que uma reforma administrativa global tenha sido amplamente adiada. Desta forma, para gerar um sistema *accountable*, transparente e externamente controlado, seria necessário ameaçar o controle político que o grupo dominante tem-se aproveitado nas últimas décadas.

Contudo, a administração do presidente Zedillo lançou um importante projeto de reforma administrativa, talvez o mais (pelo menos formalmente) ambicioso e completo que já houve. O “Programa de Modernização da Administração Pública 1995-2000” (1996) relaciona imediatamente a reforma administrativa com a necessidade de desenvolver a reforma econômica do país: “avanços atingidos na última década pelos governos do Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, e mais recentemente, Estados Unidos, Portugal e Espanha, mostram que, atualmente, mais do que nunca, atitudes governamentais causam impacto positivo ou negativo nas condições de desenvolvimento industrial e comercial, assim como nas condições de vida de seus habitantes”(op. cit. p. 1).

Este programa inaugura palavras há muito esquecidas no setor público mexicano: *accountability*, direitos do cidadão, direitos de informação e avaliação. Após um limitado diagnóstico, o programa propõe dois objetivos:

1) transformar a administração pública federal numa organização que age eficientemente, e com eficácia, através de uma nova cultura de serviço;

2) lutar contra a corrupção e a impunidade, através de mecanismos preventivos e promoção da capacidade dos recursos humanos.

O programa propõe quatro subprogramas diferentes: participação e atendimento ao cidadão, descentralização administrativa, avaliação e impacto da gestão pública, e profissionalização e ética para os funcionários públicos.

Seria interessante discutir, de maneira especulativa, as possibilidades reais deste programa sob duas óticas diferentes: *accountability* e serviço público.

Accountability: o programa acentua, em seu discurso, a questão da responsabilidade. Basicamente, na apresentação e no diagnóstico. Entretanto, os subprogramas mal se referem ao impacto das ações nesta questão. O subprograma de participação do cidadão se refere basicamente a maior acesso à informação no que concerne aos serviços públicos, redução dos procedimentos e necessidade das agências públicas de monitorar seus “clientes”. Não há tentativa de grande transformação sobre a maneira pela qual o governo controla a informação em relação a impactos, custos e orçamentos designados a programas ou serviços. Não há um programa de ação onde os “clientes” controlariam o processo e os resultados da avaliação dos órgãos públicos. O subprograma de descentralização dá ênfase na melhoria de condições para prover os serviços públicos, e

na flexibilidade das instituições públicas deveriam ter para responder às novas necessidades eficientemente. A idéia é que uma maior *accountability* seria naturalmente produzida através de uma melhor distribuição técnica de recursos e responsabilidade. *Accountability* é considerado um assunto interno, onde a eficiência tem maior importância que um amplo e aberto sistema de informação ao público. O subprograma de avaliação e de impacto da atividade pública gerencial anuncia o desenvolvimento de um sistema integrado de informação, além de novos indicadores de performance. No entanto, o subprograma propõe estes sistemas para controle interno. Melhor informação para melhorar o gerenciamento interno, objetivos claros e resultados mensuráveis para avaliação interna, indicadores de desempenho para orientar o processo decisório do gerenciamento. Não há proposta sobre formas de controle da atividade pública através dos cidadãos ou do Congresso por exemplo. Não há referência sobre avaliação externa dos impactos sociais dos programas públicos. O ponto mais importante é o que se refere ao processo de tomada de decisão na gestão interna.

Serviço Público: o subprograma de profissionalização e ética do serviço público traz uma oportunidade há muito esperada no México: a implantação de um serviço público de carreira. Entretanto, o programa ainda é muito geral, induzindo cada órgão a definir seus próprios procedimentos para contratação e desenvolvimento dos recursos humanos. O programa explica que, em 1997, o governo deverá definir as características específicas da carreira no serviço público. Será muito importante, nesse momento, analisar as possibilidades reais da proposta.

Nossa explicação preliminar e especulativa para esta aparente falta de critérios para uma reforma que pode transformar a administração pública em um aparato *accountable* e controlado externamente é simples: uma tal transformação enfraqueceria o controle político. A obrigação de prestar informação ao público, não somente a respeito de procedimentos nos serviços públicos, mas também em termos de orçamentos, impactos, avaliações, resultados e fluxo de recursos dentro das agências e departamentos, reduziria a arbitrariedade de certos servidores de primeiro escalão ao sustentar agendas políticas particulares através de suas instituições. Além disso, a informação sobre os resultados dos programas oficiais e seu impacto sobre determinados grupos sociais seria acessível aos outros grupos políticos. Porém, reduziria a flexibilidade de destinação de recursos e de manipulação (por meio de punição ou recompensa) de grupos sociais e/ou políticos. O desenvolvimento de regulações específicas e de canais institucionais, que permitiriam conectar a sociedade e o Congresso aos mecanismos básicos de avaliação de desempenho dos órgãos públicos, imporá severas limitações ao alto escalão em relação ao desenho e implementação de políticas públicas. O processo de tomada de decisão

na área das políticas públicas, hoje desenvolvido basicamente em gabinetes de ministérios, seria afetado pela “introdução” de novos grupos e atores, se um sistema aberto de informação fosse implantado.

Por último, a implementação de um sistema de funcionalismo público legítimo reduziria a quase total arbitrariedade nos órgãos estatais sobre os recursos humanos e materiais que o alto escalão desfruta. Este sistema implicaria cultura e valores diferentes, onde funcionários nomeados teriam de negociar com as burocracias, limitando a capacidade de manipulação dos recursos para determinadas agendas políticas (legítimas ou não). Mais ainda, dada a cultura política atual no México, uma reforma no funcionalismo poderia tornar “refém” da rede política de clientelismo e corporativismo ainda existente e repleta de quadros burocráticos inflexíveis e fechados.

A atual reforma administrativa, até o presente momento, tem claramente procurado alternativas intermediárias. Parece que a melhor solução, segundo os reformadores do governo, seria achar uma maneira de aumentar a eficiência e transformar o aparato público de forma atender à demanda social, sem prejudicar o controle político atual, que tradicionalmente depende da manipulação de órgãos governamentais e do poder sobre a informação (algumas análises preliminares parecem concordar com esta interpretação da reforma em curso, como Múndez, 1996, p.26-27).

Pela linguagem usada no programa, e algumas experiências já desenvolvidas nesta administração, parece que os reformadores do governo, assim como em muitos outros países, acharam uma alternativa que pode ser chamada de gerencialismo (LYNN, 1996). Em poucas palavras, gerencialismo constitui uma forma de crença, encontrada em diversas partes do mundo, nas técnicas gerenciais privadas para resolver o problema da burocratização governamental. Documentos famosos proclamam (como os de Osborne-Gaebler e Barzelay) o fim da Era burocrática e o início da Era do paradigma pós-burocrático.

Este não é o lugar para se ir mais a fundo na crítica e análise do gerencialismo. Isto foi feito em estudos anteriores (ARELLANO, 1995). Porém, é possível dizer que para reformadores mexicanos o gerencialismo atende não somente às questões de eficiência e eficácia, mas também promove reformas administrativas menos “dolorosas”. Isto porque o gerencialismo, voltando à antiga dicotomia política-administração, lida com questões mais administrativas que políticas, através de altas doses de técnicas “neutras” de gerenciamento aplicadas a situações do setor público.

As técnicas gerenciais são técnicas relativamente fáceis de se implementar pelo menos nas fases iniciais, não requerem grandes transformações em questões como *accountability* e reformas do serviço público. Em outras palavras, assume-se que é possível chegar a um governo eficiente sem mudar a atual natureza do Estado e suas políticas.

Através deste trabalho, afirmamos que a transformação da administração é também a transformação da política. Pensamos realmente que existem severas limitações políticas para a implantação de uma profunda transformação ou reforma na administração pública mexicana. Como elemento fundamental de controle político, os órgãos públicos e seus reformadores também resistiriam em fornecer informação e mecanismos de controle de recursos para a sociedade ou o Congresso. Isto será, com certeza, um longo processo de controvérsia social. Para que se fale em reforma administrativa mexicana, uma série de etapas terá de ser percorrida, assim como tem acontecido nas esferas econômica e política. O primeiro dentre os mais importantes passos — usar a estratégia gerencial, evitando o problema-chave de tornar o governo *accountable* — foi lançado pelo governo mexicano dentro do atual programa de modernização.

Parece importante analisar os erros e acertos das estratégias gerenciais, mantendo-se a tese de que a transformação administrativa também constitui uma transformação política. O estudo profundo das possibilidades de implantação de um sistema de carreira para o funcionalismo público, agora que será lançado um programa específico, parece ser substancial para se entender o futuro da reforma do Estado mexicano.

- ¹ Este *paper* foi preparado para a primeira reunião do projeto “Democratização, liberalização econômica e reforma do Estado: Coréia na perspectiva comparativa”, realizada de 30 a 31 de maio de 1997 pelo *Center for International and Comparative Studies da Northwestern University*, com o objetivo de apresentar um conjunto de idéias e proposições básicas quanto ao México, que auxiliariam ao aprimorar e focalizar a pesquisa da agenda para este projeto.
- ² Outras reformas administrativas foram feitas no México antes de 1982. Para maior aprofundamento ver Pardo (1991).

- AGUIAR VILLANUEVA, Luis. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública mexicana", in *Revista de Administración Pública*, Mexico, INAP, n. 91, p. 19-26, 1996.
- ARELLANO, David. "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". In: *Gestión y Política Pública*. Vol. IV. n. 1. Mexico. CIDE, 1995.
- _____ and Raúl CORONILLA. "Cambio y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas de análisis desde la teoría de la organización". Documentos de Trabajo. Num. 20. Mexico. CIDE, 1993.
- _____ and Enrique Cabrero. "Modelos organizacionales autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?". Documentos de Trabajo. Mexico. CIDE, 1993.
- ASPE, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Mexico. FCE, 1993.
- BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley. University of California Press, 1992.
- ELIZONDO, Carlos. "El Estado mexicano después de su reforma" in *Política y Gobierno*. vol. II. n. 1. 1st semester. Mexico. CIDE, 1995.
- HAGGARD, Stephen. *The reform of the state in Latin America*. Draft, 1995.
- HARO BELCHEZ, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto de Administración Pública, 1988.
- HEREDIA, Blanca. "Estructura política y reforma económica: el caso de México" in *Política y Gobierno*. Vol. I. n.1. 1st semester. Mexico. CIDE, 1994.
- _____, Kwang WOONG and Ben R. SCHNEIDER. 1996. *Democratization, economic liberalization, and reforming the state: Korea in comparative perspective*. Project Proposal, 1996.
- HUGHES, Owen. *Public management and administration: an introduction*. New York. St. Martins Press, 1994.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Mexico. IFE, 1996.
- KAUFMAN, Robert. *The politics of state reform: a review of theoretical approaches*. Draft, 1997.
- KLIKSBERG, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Mexico. F.C.E., 1994.
- LYNN, Laurance. "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública". in *Gestión y Política Pública*. V. 5 n. 2. Mexico. CIDE, 1996.
- MENDEZ, José Luis. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión" in *Política y Cultura*. Auttum. N. 7. Mexico. UAM-X, 1996.
- _____. "La reforma del Estado en México: alcances y límites". in *Gestión y Política Pública*. Mexico. CIDE, 1994.
- MERINO, Mauricio. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública". In: *Revista de Administración Pública*, Mexico, INAP, n. 91. p. 5-18, 1996.
- OSBORNE, David and Ted, GAEBLER. *Reinventing government*. New York. Addison Wesley, 1992.
- ORGANIZATION FOR THE ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Governance in transition: public management reform in OECD countries*. Paris. OECD, 1995.
- PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. Mexico. COLMEX, 1991.

Programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000. Mexico. Poder Ejecutivo Nacional, 1996.

PRUD-HOMME, Jean-Francois. "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)" In *Política y Gobierno*. v. III. n.1, 1996.

REBOLLEDO, Juan. *La reforma del Estado en México*. Mexico. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Avanços desiguais e intenções indefinidas: A reforma do Estado do México e a estratégia de gerenciamento.

David Arellano Gault

Este *paper* defende duas idéias. A primeira, é apresentar os diferentes processos da reforma do Estado mexicano, analisados sob as prioridades diversas no decorrer do tempo. As reformas econômica, política, social e administrativa tiveram prioridades e objetivos divergentes. A reforma econômica foi sistemática e congruente, a política foi defensiva e pouco abrangente, e a social foi problemática e confusa. A reforma administrativa foi, comparativamente, limitada. Uma proposta para desenvolver um sistema administrativo responsável pelo serviço público foi postergada nos últimos 12 anos até que, em maio de 1997, finalmente a atual administração propôs um programa de modernização.

A segunda idéia é que, mesmo que a atual administração tenha a intenção de desenvolver um novo sistema de *accountability* e um plano de carreira para o serviço público, parece plausível que a tradicional política de controle, através da estrutura administrativa, possa ser prejudicada se essas propostas realmente reduzirem o poder discricionário dos altos cargos públicos e submeterem reservas públicas a um esquema de controle social mais aberto e formal. Logo, é possível dizer que a alternativa escolhida pelos reformistas foi usar uma abordagem gerenciadora, onde a melhoria dos procedimentos e a implementação de algumas técnicas administrativas avançadas substituem, pelo menos até agora, uma transformação mais profunda da estrutura administrativa. Uma estratégia de gerenciamento permite, pelo menos até o momento, a melhoria dos serviços através do aumento da participação de servidores públicos, sem prejudicar a atual administração, como um instrumento para implementar diferentes agendas políticas usando recursos públicos. Nosso argumento é que, como o programa de modernização está sendo implantado, é importante estudar minuciosamente as possibilidades de se implementar a reforma do serviço público e melhorar a responsabilidade do sistema, dada a particular relação que existe entre a administração pública e o sistema político no México.

Professor
do Centro
para
Pesquisa
Econômica
e Ensino —
CIDE, na
Cidade do
México

Avances desiguales e intenciones indefinidas: la reforma del Estado en México y la estrategia de gestión.

David Arellano Gault

Este trabajo defiende dos ideas. La primera es presentar los diferentes procesos de la reforma del Estado Mexicano, analizados bajo las prioridades diversas en el transcurso del tiempo. Las reformas económica, política, social y administrativa tuvieron prioridades y objetivos divergentes. La reforma económica fue sistemática y congruente, la política fue defensiva y de poca amplitud, y la social fue problemática y confusa. La reforma administrativa fue, comparativamente, limitada. Una propuesta para desarrollar un sistema administrativo responsable del servicio público fue pospuesta en los últimos 12 años hasta que finalmente, en mayo de 1997, la actual administración propuso un programa de modernización.

La segunda idea es que, aunque la actual administración tenga la intención de desarrollar un nuevo sistema de *accountability* y un plan de carrera para el servicio público, parece plausible que la tradicional política de control, por medio de la estructura administrativa, pueda verse perjudicada si dichas propuestas realmente llegan a reducir el poder discrecional de los altos cargos públicos y someter las reservas públicas a un esquema de control social más abierto y formal. Por lo tanto, se puede decir que la alternativa escogida

Tradução
de Vanessa
Meira da
Silveira e
revisão
técnica de
Danielly
Silva
Ramos

por los reformistas fue la de usar un enfoque de gerencia, donde la mejora de los procedimientos y puesta en práctica de algunas técnicas administrativas avanzadas han substituido, por lo menos hasta la fecha, una transformación más profunda de la estructura administrativa. Una estrategia de gerencia ha permitido, por lo menos hasta ahora, la mejora de los servicios mediante el aumento de la participación de servidores públicos, sin perjudicar la actual administración, como un instrumento para poner en práctica diferentes agendas políticas usando recursos públicos.

Nuestro argumento es que, como el programa de modernización está siendo implantado, es importante estudiar minuciosamente la posibilidad de poner en marcha la reforma del servicio público y mejorar la responsabilidad del sistema, considerando la particular relación que existe entre la administración pública y el sistema político en México.

Unequal advances and unclear intentions: the mexican State reform and the managerialist strategy

David Arellano Gault

The paper advocates two ideas. The first one is that the reform of the Mexican state should be analyzed as a set of different processes, with different priorities over time. Economical, political, social, and administrative reforms have had divergent priorities and intentions. The economic reform has been systematic and congruent, but the political one has been defensive and incremental, and the social reform has been problematic and confusing. Administrative reforms have been comparatively limited. A proposition to develop an accountable administrative system with a professional civil service had been postponed for the last 12 years, although this may finally change with the modernization program proposed recently by the present administration.

The second idea is that, even though the current administration has expressed its intention to develop a new system of accountability and a career system for the civil service, it seems plausible that traditional political control through the administrative structure might be jeopardized if these proposals successfully reduce the discretionary power of high public officials and subject public resources to more open and formal schemes of social control. In this sense, it is possible to say that the alternative chosen by reformers has been to use a managerialist approach, where the improvement of administrative procedures and the implementation of some advanced administrative techniques substitute, at least for the moment, a deeper transformation of the administrative structure. A managerialist strategy allows, at least on discourse, services to improve by increasing the participation of public officials, without jeopardizing the current manipulation of public administration as an instrument to implement different political agendas using public resources. It is our argument that, because this modernization program is still being developed it is important to study in greater detail the possibilities of implementing the civil service reform and improving the accountability of the system, given the particular relation that exists between public administration and the political system in Mexico.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.