

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

O novo paradigma da gestão pública e a busca da
accountability democrática
Robert D. Behn

Radiografia da alta burocracia federal brasileira:
o caso do Ministério da Fazenda
*Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e
Carlos Alberto Rosa*

A mudança de política na crise do Estado de
Bem-Estar Social: uma análise comparada
Marcello Fedele

Nem privada, nem estatal: em busca de uma nova
estratégia para a provisão dos serviços públicos
Carlos Antonio Morales

Administrando Governos, governando administradores
Henry Mintzberg

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49

Número 4

Out-Dez 1998

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 Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maria Rita G. Loureiro Durand; Moema Miranda de Siqueira; Olavo Brasil de Lima Júnior; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Franco César Bernardes

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina de Araujo

Revisão

Karla Guimarães
 Maria Elisabete Ferreira
 Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (061) 245 6189

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
 v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

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 49
Número 4
Out-Dez 1998

O novo paradigma da gestão pública e a busca da <i>accountability</i> democrática <i>Robert D. Behn</i>	5
Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda <i>Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa</i>	46
A mudança de política na crise do Estado de Bem-Estar Social: uma análise comparada <i>Marcello Fedele</i>	83
Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos <i>Carlos Antonio Morales</i>	115
<i>Ensaio</i> Administrando Governos, governando administradores <i>Henry Mintzberg</i>	158

O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática

Robert D. Behn

1. Introdução

Os campeões da nova gestão pública têm desafiado o paradigma tradicional da administração pública, que regulou nosso pensamento e deliberações (se não nossa prática) por mais de um século. O argumento deles é bastante simples: o método tradicional de organização do poder executivo é muito lento, burocrático, ineficiente, pouco responsivo, improdutivo. Ele não nos dá os resultados que esperamos de um governo. E atualmente, cidadãos esperam que um governo produza resultados. Eles não toleram mais a ineficiência ou a ineficácia. Portanto, precisamos de uma nova forma de trabalhar, um novo paradigma de gestão governamental.¹

Mas esperem, respondem os defensores do paradigma tradicional da administração pública. Nossa abordagem de trabalho com o governo pode ter algumas deficiências, mas ela também tem uma enorme vantagem: tem *accountability* perante os cidadãos. A *accountability* democrática não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo. Não importa que o paradigma de vocês aplique-se bem às organizações do setor privado. Com o governo é diferente. Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos *stakeholders* interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável.²

Tal provocação não pode ser ignorada. Os defensores da abordagem da nova gestão pública devem agora não apenas demonstrar que sua estratégia é mais eficiente e eficaz. Eles devem também provar que ela é

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

Professor e
Diretor do
*Governors
Center* e
professor do
*Terry Santerd
Institute of
Public Policy*,
ambos da
Universidade de
Duke, Carolina
do Norte, EUA

politicamente responsável. Aqueles que buscam criar um novo paradigma de gestão pública terão o ônus de apresentar um conceito correlato de *accountability* democrática.

2. O paradigma da administração pública e o problema da corrupção

No final do século XIX, o paradigma da administração pública evoluiu em resposta à corrupção que havia invadido o governo norte-americano. Em seu famoso ensaio de 1887 sobre *O Estudo da Administração*, Woodrow Wilson observou que os americanos tinham “acabado de começar a sanear um serviço público que já estava podre há 50 anos”. Além disso, ele relacionou diretamente a eliminação da corrupção com a introdução de uma administração eficaz: “A atmosfera venenosa do governo municipal, os segredos fraudulentos da administração estatal, a confusão, os benefícios e a corrupção constantemente descobertos nos gabinetes de Washington, proibem-nos de acreditar que quaisquer concepções claras do que constitui uma boa administração sejam, até o momento, comuns nos Estados Unidos”. Dessa forma, Wilson defendeu uma nova abordagem para a tarefa da administração governamental: “Por essa razão deve haver uma ciência da administração, que busque endireitar os caminhos do governo, tornar seus negócios mais parecidos com negócios privados, fortalecer e purificar sua organização, e coroar sua diligência” (1887: 13-6).

De muitas formas, o paradigma da administração pública solucionou o problema da corrupção. Ao separar a implementação das políticas públicas das decisões políticas que as criam, tal como Wilson recomendara, os defensores da nova administração pública buscavam proteger as políticas do favoritismo e do ganho individual, que se intrometiam nas decisões administrativas sobre pessoal, suprimentos, finanças e prestação de serviços. Como resultado, nesse século, o governo dos Estados Unidos comportou-se de forma muito menos corrupta do que no século anterior. Obviamente, o governo no século XX não tem sido completamente livre de corrupção; mas sempre que ocorressem abusos ao poder público, isso poderia ser atribuído a um colapso de um dos princípios básicos do paradigma da administração pública — em especial do princípio da separação entre administração e política.

2.1. O paradigma da gestão pública e a questão do desempenho

No final do século XX, porém, o governo americano está menos infestado pelo problema da corrupção do que pela questão do desempenho.

O governo americano pode não ser muito fraudulento; mas também não é tão eficaz. A resposta tem sido o que alguns chamam de nova gestão pública com ênfase na produção de resultados.

Em muitos pontos, o paradigma da gestão pública é uma resposta direta às inadequações do paradigma da administração pública, particularmente àquelas da burocracia. Na nova gestão pública, os servidores públicos não são autômatos, simplesmente implementando políticas segundo regras promulgadas por alguns superiores. Ao contrário, o paradigma da nova gestão pública pressupõe que servidores públicos sejam inteligentes, compreendam os problemas de suas agências com a redução dos quadros, tenham algumas idéias úteis — tanto próprias quanto emprestadas de outros — sobre como solucionar tais problemas, e que possam, se tiverem liberdade para tal, transformar rapidamente tais idéias em ações eficazes. De fato, o paradigma da gestão pública pressupõe que, como os servidores públicos na linha de frente estão mais próximos dos problemas, eles estão em excelente posição (talvez a melhor) de decidir que abordagem tomar para solucionar os problemas públicos.

Os defensores da nova gestão pública não pretendem que a administração possa ser desligada do Estado ou da política. Eles aceitam o fato como tal e buscam explorar essa realidade bem conhecida, mas cuidadosamente evitada. Portanto, sob o paradigma da gestão pública, servidores públicos são investidos de poder para tomar decisões. Eles são instruídos a responder aos cidadãos individualmente e encorajados a desenvolver abordagens novas e inovadoras para solucionar problemas públicos.

Tais defensores da nova gestão pública desprezam o paradigma da administração pública. Eles rejeitam a idéia de que a política deva (ou possa) ser separada da administração — que a mente do servidor público deva desligar-se da solução dos problemas políticos. Eles olham com escárnio o ideal burocrático que tenta basear a implementação de políticas em regras impessoais. No entanto, ironicamente, eles não rejeitam completamente a gestão científica; mas preferem, ao invés de buscar ‘o melhor caminho’, procurar pela ‘melhor prática’³ dos dias atuais.

Os defensores do paradigma da gestão pública ainda estão tentando solucionar o problema da desempenho. Para eles, o controle da corrupção é um desafio muito menor do governo atual do que a produção de resultados. Conseqüentemente, eles não estão tão preocupados em descartar algumas das salvaguardas da administração pública que ajudaram a eliminar (e continuam a prevenir) a corrupção. O mais significativo é que eles também não se preocupam em combinar seu novo paradigma de desempenho com os conceitos existentes — ou mesmo os novos — de *accountability* política. Nem sequer incomodam-se em construir um novo paradigma de *accountability* democrática.

3. Wilson, Taylor e Weber: o paradigma da administração pública

A herança intelectual do atual paradigma da administração pública decorre do pensamento, escritos e proselitismo de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber. De fato, os três construíram a base conceitual da atual forma da maioria dos nossos governos. Wilson afirmava que a administração deveria — e poderia — ser separada da política; depois que os responsáveis pelas políticas tomassem as decisões de Estado, a tarefa de implementar tais políticas podia ser delegada àqueles bem versados na ‘ciência da administração’, que executariam a tarefa da implementação da forma mais eficiente possível (1887). Isso seria possível porque, segundo afirmava Taylor, “entre os vários métodos e implementos utilizados em cada elemento de cada caso, existe sempre um método e um implemento mais ágil e melhor que todos os outros” (1911:25). Finalmente, Weber afirmava que a burocracia era o mais eficiente mecanismo organizacional; assim, a burocracia seria ideal para implementar os princípios científicos de Taylor.⁴

Todos eles, Wilson, Taylor e Weber, buscavam melhorar a eficiência. E além de ser um valor em si mesmo, a eficiência tem outra vantagem. Ela é impessoal, e portanto justa. Ao separar a administração das políticas, aplicando o exame científico ao desenho do melhor processo de trabalho, e empregando organizações burocráticas para implementar esses processos, o governo garantiria não só que as políticas fossem justas, mas que sua implementação também o fosse⁵. E, claro, a administração do governo dos Estados Unidos da América tinha de ser justa.

A ênfase na eficiência tem outra vantagem: ela implica em que a implementação da política pode, de fato, ser separada das decisões políticas. E se há, de fato, uma maneira eficiente de implementar qualquer política, e uma forma ideal de executar qualquer decisão política, então separar a administração da política é razoavelmente factível.

Além disso, a separação entre administração e política permite que o processo governamental esteja conceitualizado de forma clara e linear: as pessoas elegem seus representantes legislativos e chefes do executivo; tais indivíduos (e seus assistentes políticos imediatos) desempenham a tarefa política de desenvolver e decidir sobre as políticas públicas; a seguir, o aparato administrativo do governo determina a forma mais eficiente de implementar cada política e assim o faz; e finalmente, caso algo dê errado, as autoridades eleitas verificam o trabalho dos administradores.

Conceitualizar o processo do governo dessa maneira também fornece um método claro, simples e direto de *accountability* democrática. Como a administração pode ser separada da política, e visto que o aparato

burocrático do governo encontrará e escolherá o modo mais eficiente de implementar qualquer política, o público não precisa se preocupar com a administração. Tudo com o que os cidadãos devem preocupar-se é com a política. E se eles não gostarem das políticas do governo (ou de como a sua administração está sendo vista), eles têm meios diretos e eficazes de corrigir a situação: numa eleição, eles podem retirar as autoridades dos gabinetes. Isso é *accountability* política. Isso é *accountability* direta ⁶.

O paradigma da administração pública tem sentido — ele é internamente consistente — porque a distinção entre política e administração permite a construção de um modelo simples, atraente e direto de *accountability* política. Além disso, com todas as suas falhas, o antigo paradigma tem uma vantagem significativa: legitimidade política. As relações de *accountability* política são transparentes. O paradigma tradicional da administração pública combina-se bem com nosso paradigma tradicional de *accountability* democrática.

3.1. A distinção de Wilson entre política e administração

Em seu *O estudo da administração*, Woodrow Wilson definiu a distinção entre política e administração. “Administração pública é a execução detalhada e sistemática da lei pública”, declarou Wilson. “O campo da administração é o campo dos negócios. Ele é desprovido da pressa e da luta da política”. De fato, Wilson escreveu sobre a “verdade” de que “a administração repousa fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas” (1887: 18-9).

Wilson descreveu sua distinção entre política e administração de vários modos: “a distinção se dá entre planos gerais e meios específicos”. “Os vastos planos da ação governamental não são administrativos; a execução detalhada de tais planos é que é administrativa”. Wilson sequer tentou definir a distinção de modo muito preciso pois, para ele, “essa discriminação entre administração e política é hoje, felizmente, bastante óbvia para demandar qualquer discussão” (1887: 18-9) ⁷.

Em 1881, o presidente Garfield foi assassinado por um funcionário desapontado e, dois anos mais tarde, o Congresso aprovou o *Pendleton Act* para reformar o serviço público federal. Portanto, quando Wilson escrevia, em 1887, tinha muito da reforma do serviço público em mente. Para Wilson, “é por uma necessidade puramente de negócios” que o governo americano possui “um corpo de oficiais cuidadosamente treinados, servindo durante um período de bom comportamento”. Isso, é claro, traz à tona a seguinte questão: “em que constitui o bom comportamento?”, à qual Wilson respondeu com sua própria definição do que hoje costuma-se chamar “competência neutra”: todos os servidores públicos devem ter uma “submissão firme, inerente à política do governo que eles servem”.

Além do mais, tal política “não será a criação de autoridades permanentes, mas de homens de Estado cuja responsabilidade perante a opinião pública será direta e inevitável”. Portanto, concluía Wilson, a reforma do serviço público “está realizando uma limpeza na atmosfera moral da vida oficial, ao estabelecer a santidade do gabinete público como uma confiança pública; e ao tornar o serviço apartidário, está abrindo caminho para aproximá-lo do mundo dos negócios” (1887: 18-2, 21).

De fato, a ciência eminentemente prática da administração defendida por Wilson estava designada a fazer mais do que fornecer orientação para estruturar o serviço público: “é praticamente um pressuposto básico para todos nós, que o movimento atual, chamado reforma do serviço público, deva, após a concretização de seu primeiro propósito, expandir-se em esforços para aperfeiçoar não somente o pessoal mas também a organização e os métodos das nossas autoridades de governo, visto que é óbvio que sua organização e métodos necessitam ser aperfeiçoados tanto quanto seu pessoal. Estamos no momento corrigindo os métodos de seleção; deveremos avançar até ajustarmos as funções executivas de modo mais saudável e receitar melhores métodos para a organização e ação executivas” (1887: 11-8).

Além disso, para Wilson, “o objetivo do estudo da administração é o libertar os métodos executivos dos métodos confusos e custosos da experiência empírica e erguê-los sobre bases firmemente enraizadas em um princípio estável”. Dessa forma, quase 25 anos antes das idéias de Frederick Taylor terem ficado famosas, quando a Comissão Interestadual de Comércio, em 1910, realizou audiências sobre as tarifas ferroviárias, Wilson já tinha defendido o princípio que Louis Brandeis classificara, durante tais audiências, de “gestão científica”. Wilson escreveu a respeito de “uma ciência da administração” e preocupou-se com o fato de que “poucos métodos científicos imparciais podem ser discernidos na nossa prática administrativa [americana]” (1887: 13-8). Realmente, uma das características mais proeminentes da escola política de Wilson, segundo Neils Thorsen, era “uma convicção amadurecida de que o conhecimento científico das práticas econômicas, políticas e administrativas podia ser introduzido na conduta governamental” (1988:10-1).

Na busca de tal conhecimento, Wilson esperava que a Europa fornecesse modelos de administração governamental. Para aqueles que pudessem “amedrontar-se com a idéia de analisar sistemas administrativos estrangeiros para instrução e sugestão”, Wilson enfatizava a distinção entre os fins puramente norte-americanos e a adaptação de meios úteis europeus. Wilson estava interessado unicamente em “estudar administração como forma de pôr em prática, convenientemente, nossas próprias políticas”. Para provar seu ponto de vista, ele lançou mão da

seguinte metáfora: “se eu observar um assassino afiar sua faca de maneira sábia, eu posso aprender seu modo de amolar lâminas sem adquirir sua provável intenção de cometer um assassinato com ela; portanto, se eu observar um monarquista empoadado administrando bem um escritório público, eu posso aprender seus métodos de trabalho sem alterar minhas visões republicanas. Ele pode servir ao seu rei; eu continuarei a servir ao povo; mas eu gostaria de servir ao meu soberano tão bem quanto ele o faz”.

Qualquer que fosse o modelo administrativo encontrado na Europa, Wilson enfatizava que ele deveria ser adaptado à forma do governo federal dos Estados Unidos: “devemos americanizá-lo” (1887: 13-4; 23).

3.2. A gestão científica de Taylor

Frederick Winslow Taylor pregava uma variedade de mudanças — uma revolução mental completa; uma grande revolução mental (Wrege e Greenwood, 1991: 191) — na forma em que a nação deveria organizar seus locais de trabalho. Ele preocupava-se com “a grande perda que todo o país sofre em virtude da ineficiência em quase todas as nossas ações diárias” e estava convencido de que “o remédio para toda essa ineficiência reside na gestão sistemática, e não na busca de um homem incomum ou extraordinário”. No cerne do pensamento de Taylor estava sua crença de que “em cada elemento do mercado existe sempre um método e uma implementação que é mais rápido e melhor que qualquer outro”(1991: 7-25).

A ineficiência que Taylor encontrara havia sido criada pelo uso de métodos como “na falta de regras, improvise” e “sempre se fez assim” que os empregados utilizavam ao desenvolver suas atividades. Isso, no entanto, não era culpa deles. Resultava, ao contrário, dos velhos sistemas de gestão em uso que davam a cada trabalhador “a responsabilidade final de realizar suas tarefas praticamente da forma que eles julgassem melhor, com pouca ajuda e aconselhamento da gerência”. Taylor queria que a gerência assumisse a tarefa de desenhar o fluxo de trabalho. Ele queria que a gerência — especificamente o Departamento de Planejamento — determinasse cientificamente qual componente do trabalho poderia ser executado de maneira mais eficiente, particularmente por um funcionário “de primeira classe”, que estivesse cientificamente preparado para a tarefa (1911: 16; 25;32)⁸.

A respeito de gerência científica, Taylor escreveu:

Os gerentes assumem cargas de trabalho adicionais e responsabilidades jamais pensadas no passado. Os gerentes assumem, por exemplo, a carga de recolher e organizar todo o conhecimento tradicional que no passado fora possuído pelos trabalhadores, além de classificar, tabular e

reduzir esse conhecimento a regras, leis e fórmulas que serão imensamente úteis aos trabalhadores no cumprimento de suas tarefas diárias.

Em particular, Taylor acreditava que os gerentes de qualquer empresa possuíam quatro “novos deveres”:

a) eles desenvolveriam a ciência de cada elemento do trabalho humano, que substituiria o antigo método da improvisação;

b) eles selecionariam cientificamente e depois treinariam, ensinariam e capacitariam cada trabalhador, enquanto que no passado cada um escolhia seu próprio trabalho e treinava-se o melhor que pudesse;

c) eles cooperariam de maneira dedicada e cordial com os trabalhadores para assegurarem-se de que todo o trabalho estaria sendo feito de acordo com os princípios da ciência desenvolvida;

d) existiria uma divisão praticamente igual de trabalho e responsabilidade entre os gerentes e os trabalhadores. A gerência assumiria [sic] todo o trabalho para o qual ela estivesse melhor preparada que os trabalhadores, enquanto no passado quase todo o trabalho e grande parte da responsabilidade eram depositados nos ombros dos trabalhadores.

Essas são responsabilidades da gerência, argumentava Taylor, porque os trabalhadores não têm tempo de pensar no melhor sistema de trabalho e também de trabalhar. Pois mesmo “caso o trabalhador esteja bem preparado para desenvolver e utilizar dados científicos, seria fisicamente impossível para ele trabalhar numa máquina e numa escrivaninha ao mesmo tempo”. Além do mais, continuava Taylor, “também é claro que na maioria dos casos, é necessário um tipo de homem para planejar adiante, e um tipo completamente diferente para executar o trabalho” (1911: 36-8).

Taylor organizava o trabalho em torno do conceito de “tarefa” - a qual ele chamava de “talvez o elemento único mais proeminente da gerência científica moderna”. A tarefa “especifica não só o que deve ser feito, mas como deve ser feito e o tempo exato permitido para que seja feito”. E o trabalho de definir cada uma das tarefas é responsabilidade da gerência: “o trabalho de cada homem é totalmente planejado pela gerência, com pelo menos um dia de antecedência, e cada homem recebe, na maioria dos casos, instruções completas por escrito, que não só descrevem em detalhe a tarefa que ele deve executar, como também os meios a serem utilizados durante o trabalho”. Para Taylor, “gerência científica” era uma “tarefa da gerência” (1911: 39).

Além disso, a gerência tem a responsabilidade de encaixar as pessoas nos trabalhos para os quais elas são melhor qualificadas. Essa era a definição de “homem de primeira classe” — alguém que estava cientificamente preparado para o trabalho. E, apesar de haverem pessoas de segunda classe em alguns trabalhos, todos seriam “de primeira classe” para algum trabalho. “Eu tentei”, disse Taylor na Câmara dos Deputados americana, “deixar claro que, para cada tipo

de trabalhador, pode ser encontrado um trabalho para o qual ele é “de primeira classe”, com a exceção daqueles homens que estariam perfeitamente qualificados para um trabalho, mas que não o realizarão” (Wrege e Greenwood, 1911: 194).

O conceito de Taylor sobre tarefa e sua abordagem sobre cada tarefa individual — reflete-se nas “descrições de tarefas”⁹ do nosso sistema do serviço público. Pois no governo, é responsabilidade da gerência (e não do trabalhador) definir cada tarefa que cada trabalhador deve desempenhar. Tais tarefas estão listadas na descrição de tarefas, e a gerência preenche cada posto vago pela seleção científica do indivíduo cujas qualificações mais se assemelham ao perfil da referida descrição. A responsabilidade do trabalhador é de executar tais tarefas — e somente essas tarefas. Trabalhadores não devem pensar sobre tais tarefas; isso é estritamente trabalho da gerência. Os sistemas do serviço público aplicam o conceito de Taylor de gerência científica, o qual “envolve o estabelecimento de várias regras, leis e fórmulas que substituem o julgamento do indivíduo trabalhador” (1911: 37).

Taylor argumentava que seus quatro deveres tarefas “podem ser aplicados a absolutamente todas as classes de trabalho, do mais elementar ao mais intrincado”. Além do mais, ele afirmava que “quando eles são aplicados, os resultados devem ser incrivelmente maiores do que aqueles que se pode atribuir ao estilo de gerência de iniciativa e incentivo”. Na verdade, Taylor foi ainda mais longe: “a adoção geral da gerência científica dobraria, no futuro, a produtividade do homem médio envolvido com o trabalho industrial”. E apesar de Taylor ter feito todo o seu trabalho em esferas industriais, ele acreditava claramente que seus princípios podiam ser aplicados à gerência de várias instituições, inclusive de igrejas, universidades e de repartições governamentais (1911: 8;40;142).

3.3. A burocracia de Weber

À medida que a sociedade torna-se mais complexa, afirmava Max Weber, ela necessita de instituições mais complexas. Para Weber, isso significava um salto de organizações informais, pessoais, para a burocracia. A burocracia de Weber distinguia-se por ser uma organização hierárquica, onde trabalhavam pessoas indicadas, com credenciais e especialidades, que teriam obrigações regulares e oficiais, que elas executavam como se fossem “curadores”, aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica. No governo, dizia Weber, isso era chamado “autoridade burocrática”, ao passo que no setor privado era chamado “gerência burocrática” (1946: 81).¹⁰

“O princípio da autoridade hierárquica do escritório”, escreveu Weber, “é encontrado em todas as estruturas burocráticas: no Estado e

nas estruturas eclesiásticas, e também em grandes organizações de partidos [políticos] e empresas privadas”. De fato, ele afirmava, “não interessa ao caráter da burocracia se sua autoridade é “privada ou pública”. A hierarquia ainda é o princípio organizador, e esse “escritório hierarquizado é organizado monocraticamente”. Weber escreveu especificamente que “os princípios da hierarquia do escritório e dos níveis de autoridade graduada significam um sistema firmemente ordenado, onde os níveis mais baixos são supervisionados pelos mais altos” (1946: 81-2).

As pessoas que trabalham nas várias posições nessa hierarquia adquirem credenciais educacionais, são nomeadas, desenvolvem suas especialidades, e concordam em executar suas obrigações de forma leal, mas impessoal. “A gerência de escritório, ou ao menos a gerência do escritório especializado”, disse Weber, “geralmente pressupõe um treinamento detalhado e especializado”. Ao aceitar uma posição na burocracia, ele continua, um indivíduo aceita “uma obrigação específica de realizar uma gerência fiel, em troca de uma existência segura”. Esse indivíduo não é leal a seu chefe como pessoa, mas à posição de seu chefe; o que significa que “a lealdade moderna é devotada a propósitos impessoais e funcionais” (1946, 82-83).

Para Weber, a burocracia comporta-se como um juiz de posse de um computador: “a burocracia é como um juiz moderno, que por sua vez é como uma máquina de vender doces, que recebe as solicitações junto com o pagamento e a seguir libera o julgamento juntamente com as razões derivadas mecanicamente do código” (Bendix, 1960:421). A burocracia de Weber — com ênfase na implementação impessoal por meio de regulamentos racionais — era ao mesmo tempo eficiente e justa:

“A experiência tende, universalmente, a mostrar que a organização burocrática de tipo puramente administrativo — isto é, a burocracia de variedade monocrática — é, do ponto de vista puramente técnico, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência e, nesse sentido, é formalmente o meio racional mais conhecido de executar o controle imperativo sobre os seres humanos. Ela é superior a qualquer outra forma em termos de precisão, estabilidade, rigor de sua disciplina, e confiabilidade... Ela é finalmente superior tanto na sua eficiência intensiva e no escopo de suas operações, e é formalmente capaz de aplicar todos os tipos de tarefas administrativas” (Weber, 1947: 337).

No entanto, a interferência da política pode ameaçar a burocracia, tanto em sua eficiência como na sua capacidade de justiça.

Na verdade, reconheceu Weber, a corrupção política pode interferir no trabalho dos especialistas nomeados impessoalmente de acordo

com as regras. Embora Weber acreditasse que as burocracias eficazes seriam um benefício para os políticos que buscassem a reeleição, ele também reconheceu que esse não seria sempre o caso:

“Quando a demanda pela administração dos especialistas treinados for considerável, e os seguidores do partido tiverem de reconhecer uma “opinião pública” intelectualmente desenvolvida, educada e com movimentos livres, o uso de pessoal desqualificado cairá nas mãos do partido no poder na eleição seguinte... A demanda pela administração treinada existe atualmente nos Estados Unidos, mas nas maiores cidades, onde os votos dos imigrantes são “votos de curral”, a opinião pública educada é, certamente, inexistente. Portanto, as eleições populares do chefe administrativo e dos oficiais subordinados ameaçam geralmente a qualificação do pessoal, como também o funcionamento preciso do mecanismo burocrático” (1946: 85).

Portanto, para garantir tanto a eficiência quanto a justiça, Weber, como Wilson, buscou separar a política da administração.

4. A falácia da administração eficiente e apolítica

Infelizmente, o paradigma da administração pública não se demonstrou nem eficiente nem apolítico como previam os escritos de Wilson, Taylor e Weber. De fato, ele é muito ineficiente e bastante político. A lógica de cada um dos fundadores intelectuais do paradigma da administração pública foi contaminada pela falácia crítica.

4.1. A falácia de Weber: burocracias são burocráticas

A burocracia é eficiente? Atualmente pensamos que não. Na realidade, o termo burocracia hoje é, no vernáculo, sinônimo de ineficiência.

Uma das características da burocracia é a especialização das tarefas. E a base conceitual dessa especialização é sua eficiência. Visto que indivíduos diferentes especializam-se em realizar distintas tarefas, cada indivíduo terá domínio somente de sua tarefa. Não é preciso que as pessoas de toda a burocracia saibam como realizar todas as tarefas; elas nem ao menos necessitam entender tais tarefas individuais ou como elas se relacionam e se complementam. Ao contrário, cada um pode concentrar-se em realizar a sua própria tarefa muito bem.

Infelizmente, dividir o trabalho de uma burocracia em tarefas distintas e especializadas cria um problema novo: a coordenação. Se todos executam todas as tarefas, eles podem coordená-las em seus cérebros,

separadamente; não existe problema de coordenação. Mas quando todas as tarefas são divididas, a coordenação torna-se um fardo enorme. De fato, ela é geralmente um fardo insuportável. E se a condução das tarefas não for coordenada, a organização tende a tornar-se bastante ineficiente.

4.2. A falácia de Taylor: não há necessariamente uma maneira melhor, universal

Numa era onde a resposta a cada questão científica tem uma resposta única, universalmente correta (e um bilhão de outras erradas), a idéia de que cada questão gerencial deve ter uma resposta única, universalmente correta, parece não só atraente, mas também plausível. Mas a gerência parece-se menos com a ciência do que com a engenharia. E as questões de engenharia têm várias respostas possíveis (Behn, 1996: 100-2). Em algumas circunstâncias, algumas respostas serão melhores do que outras. Mas mesmo para um simples conjunto de circunstâncias, podem existir múltiplas respostas corretas.

4.3. A falácia de Wilson: a implementação é inerentemente política

Finalmente, é impossível separar a administração da política e do Estado. Administração não é só uma questão de eficiência e regras racionais; mas envolve inerentemente escolhas políticas, ou ao menos dependentes de como comportam as autoridades eleitas nos Estados Unidos. Elas não podem — coletiva ou individualmente — pensar em todas as circunstâncias possíveis, situações e instâncias que irão surgir. Não importa o quanto tentem os líderes políticos do executivo e legislativo, eles não poderão desenvolver um conjunto de políticas que serão aplicáveis a todas as situações. Os casos individuais não serão atendidos por nenhuma política - nem por várias políticas contraditórias. Portanto, os encarregados da mera implementação eficiente das políticas oficiais autorizadas devem — por definição — tomar decisões políticas também.

Na verdade, Wilson reconheceu que os assuntos administrativos eram conectados aos políticos — ou ao menos que a divisão da responsabilidade entre as políticas e a administração é uma questão inerente da política.

O estudo da administração, revisto filosoficamente, está fortemente conectado com o estudo da distribuição adequada da autoridade constitucional. Para ser eficiente, a administração enquanto ciência deve descobrir os arranjos mais simples pelos quais a responsabilidade pode ser corretamente atribuída aos dirigentes; qual a melhor forma de dividir autoridade sem dificultá-la, e responsabilidade sem obscurecê-la.

No entanto, Wilson esperava que “o estudo administrativo possa descobrir os melhores princípios sobre os quais basear tal distribuição” de poder entre os dirigentes encarregados da política e da administração (1887: 19-20).

Mas suponhamos que tal estudo administrativo descubra alguns excelentes (se não necessariamente os melhores) princípios para dividir o poder entre dirigentes políticos e administrativos. O que aconteceria então? Tais princípios seriam rapidamente codificados como leis? Todos duvidamos. Pois a distribuição da autoridade constitucional — particularmente entre os poderes legislativo e executivo — é (nos Estados Unidos) uma fonte de contínua competição política. Tal distribuição de autoridade — e portanto de poder — pode ser influenciada pelas conclusões do estudo, mas é determinada pela negociação política, e portanto pelo poder político.

No entanto, no final do século XX, como tentamos desenvolver novas estratégias para melhorar o desempenho inadequado dos governos, o paradigma da administração pública continua extremamente atraente. Por que? Porque ele é abençoado pela simples e irresistível teoria da *accountability* política, que o novo paradigma da gestão pública ainda tem de incorporar.

John Maynard Keynes escreveu que “Homens práticos, que acreditam serem isentos de quaisquer influências particulares, são geralmente os escravos de algum economista já falecido” (1964: 383). Nenhum deles, Wilson, Taylor ou Weber, era economista. Todos faleceram há mais de 70 anos. No entanto, pessoas que sabem a respeito do trio pouco mais do que o fato de Wilson ter sido presidente dos Estados Unidos durante a 1ª. Guerra Mundial são, sem dúvida, escravas de suas idéias.

5. A questão da *accountability* democrática

O que queremos dizer com *accountability* democrática? O que significa, quando dizemos que, da perspectiva do paradigma da administração pública, tanto a política quanto a administração devem ter *accountability*? *Accountability* perante quem? Para que? De que forma? Como exatamente poderemos exigir *accountability* do governo? De fato, empregamos a frase “cobrar *accountability* do governo” como se seu significado fosse óbvio¹¹. Porém, como iremos cobrar *accountability* de quem e por quê?

Os defensores do paradigma da gestão pública respondem: não esperem que respondamos pelo processo; mas sim pelos resultados. A afirmação, ao menos, soa como uma resposta à parte do *por quê* da pergunta. Na verdade, porém, ela só faz apresentar outra questão: quem decide por quais resultados produzidos o governo deveria responder?

Assim, a questão da *accountability* torna-se (ao menos da perspectiva do paradigma da gestão pública): como iremos cobrar *accountability* de quem e para produzir quais resultados?

Finalmente, existe um ponto adicional envolvido na questão da *accountability*. Quem somos ‘nós’? Quer dizer, quem, exatamente, irá assumir as atividades de cobrança de *accountability*? Será esse papel dos cidadãos em geral, tanto pelo processo eleitoral quanto por outro modo qualquer? Será esse papel dos representantes eleitos pelos cidadãos — especialmente os parlamentares eleitos — pelo tradicional processo de audiências de controle? Deverão existir vigilantes oficialmente autorizados, tais como auditores e inspetores-gerais, ou vigilantes não-oficiais, auto-escolhidos, como os grupos de cidadãos e jornalistas? Para criar uma nova teoria de *accountability* democrática, os defensores do novo paradigma da administração pública precisam responder à seguinte questão essencial primordial:

Como e quem irá cobrar *accountability* de quem para produzir quais resultados?

Portanto, a questão da *accountability* democrática tem quatro componentes, levantando quatro perguntas, suplementares mas inter-relacionadas:

- quem decidirá quais resultados devem ser produzidos?
- quem deve responder pela produção desses resultados?
- quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*?
- como irá funcionar esse processo de *accountability*?

O novo paradigma da gestão pública precisa de um paradigma correlato de *accountability* que responda essas quatro perguntas.

5.1. Quem decidirá quais resultados devem ser produzidos?

Esta é a mais problemática questão levantada pelo paradigma da nova gestão pública. Pois a nova gestão pública pressupõe que às vezes — talvez freqüentemente — essas decisões serão tomadas pelos servidores públicos. Mas então, como fazem esses servidores, que não foram eleitos (mas são geralmente irremovíveis) para obter a autoridade necessária para tomar tais decisões políticas? Isso não seria responsabilidade exclusiva das autoridades eleitas (e de seus indicados políticos diretos)? Como podem os defensores da nova gestão pública ignorar aquilo que foi, por mais de um século, um dos princípios operacionais básicos da democracia americana?

A resposta oferecida pelos defensores da nova gestão pública é de ordem prática, e não teórica. Eles simplesmente afirmam que, apesar de ser verdade que segundo as regras do paradigma da administração pública tradicional os servidores públicos não devem tomar decisões políticas, eles freqüentemente tomam. Esse é, claro, o segredinho sujo da administração

pública: os servidores públicos, de fato, fazem política. É típico que eles neguem que façam uma tal coisa, e insistam em que estejam simplesmente completando os detalhes administrativos das políticas gerais estabelecidas pelo processo político. Por mais de cem anos, estivemos mantendo a ficção de que os servidores públicos não fazem política.

Esta é uma ficção bastante conveniente (apesar de precária). Pois uma vez que confessemos a desagradável realidade de que, para que façam o seu trabalho, os servidores precisam tomar decisões políticas, nós deveremos negar o paradigma da administração pública. No entanto, se continuamos a professar publicamente tanto o princípio quanto a praticidade da dicotomia política-administração, os defensores da administração pública tradicional podem oferecer uma teoria internamente consistente para a implementação da política pública.

Aqueles que propõem uma nova gestão pública, porém, renderam-se a essa vantagem, e aceitam que os servidores públicos tomem decisões políticas. De fato, eles defendem que os servidores públicos tomem decisões políticas. E assim ficam sem saída. Eles precisam de uma nova teoria política que explique por que e como isso será (ou poderá ser) consistente com a *accountability* democrática. Necessitam de uma teoria que responda a quatro questões inter-relacionadas, a respeito de como servidores públicos com maior autonomia e capacidade de resposta podem tomar decisões inovadoras em um governo democrático:

- *A questão da tomada de decisão descentralizada*: que teoria de governo democrático encoraja a tomada de decisão descentralizada enquanto mantém a *accountability* perante todo o Estado?

- *A questão da responsividade*: que teoria do governo democrático permite que indivíduos empregados públicos sejam responsivos às necessidades dos indivíduos cidadãos e ainda garanta que o governo trate todos com justiça?

- *A questão do empowerment*: que teoria do governo democrático permite aos servidores públicos exercerem poder discricionário e ao mesmo tempo garanta que continuemos sendo um governo regido por leis?

- *A questão da inovação*: que teoria do governo democrático permite — ou de fato encoraja — que trabalhadores na linha de frente sejam inovadores na busca de um melhor desempenho?

O problema da performance somente não chega a exigir uma nova teoria de *accountability* democrática; o enfoque na produção de resultados também não. Mas dar aos servidores públicos a autoridade de tomar decisões sobre quais resultados devem ser produzidos — e como exatamente devem ser produzidos — obriga os defensores do paradigma da nova gestão pública a pensar seriamente sobre a relação entre a eficácia de suas estratégias de gestão e a necessidade de *accountability* democrática.

5.2. Quem deve responder pela produção desses resultados?

A resposta a essa pergunta deverá parecer óbvia: a agência responsável. Mas a nova gestão pública refere-se a servidores mais que capacitados, engajados em uma tomada de decisão inovadora, responsiva. A nova gestão pública não só rejeita a idéia de que servidores públicos sejam implementadores passivos (se considerados científicos) de decisões políticas; ela também rejeita o ideal burocrático de organizações separadas responsáveis pela implementação de políticas separadas.

Por detrás do conceito tradicional de administração pública e de *accountability* está a suposição implícita de que uma organização é responsável por uma política — ou ao menos de que toda política é responsabilidade de uma organização. Essa é a outra beleza da burocracia hierárquica. Cada componente da organização é claramente responsável pela implementação de uma política — ou de um componente dessa política. Para cada componente de uma organização, há um indivíduo claramente encarregado; portanto, cada indivíduo deve sempre ter *accountability*:

- O secretário de estado é responsável pela implementação da política educacional no estado.
- O secretário distrital municipal é responsável pela implementação da política educacional nas escolas do distrito ou municipais.
- O diretor da escola é responsável pela implementação da política educacional na escola.
- O professor é responsável pela implementação de política educacional na sala de aula.

O emprego da burocracia hierárquica na implementação da política torna a *accountability* individual bastante clara.

Esse arranjo ideal é, obviamente, outra ficção. Pois à medida que os propósitos que buscamos no governo tornam-se mais complexos, e portanto as políticas que buscamos implementar tornam-se também mais complexas, o mesmo ocorre com os arranjos organizacionais necessários para implementá-las. Novamente, porém, os defensores do paradigma da administração pública tradicional têm a solução mais fácil. Pois eles podem continuar insistindo em utilizar políticas antiquadas, ultrapassadas. Talvez devêssemos rotular este outro princípio da administração pública: a separação das políticas. Cada parte da legislação cria uma política que é implementada por uma organização. Chamemos a isso “princípio da lei única, política única, organização única”.

Se esse princípio pelo menos uma vez descreveu a realidade, ele seguramente não o faz mais. Devemos reconhecer que os propósitos da maioria das políticas exigem a cooperação de várias agências. Eles devem

exigir a cooperação de agências de vários níveis de governo — por exemplo, de agências ambientais das esferas federal, estadual e municipal. Exigirão também a cooperação de várias agências do mesmo nível — por exemplo, de agências estaduais de proteção ambiental, agricultura, recursos hídricos e comércio. E, obviamente, a política muitas vezes exigirá também a cooperação de organizações privadas e sem interesse lucrativo. Os propósitos políticos ambiciosos que buscamos alcançar atualmente exigem o esforço cooperativo de uma rede de organizações ¹².

No entanto, como uma rede poderá responder pela produção de quais resultados? Como o conceito de *accountability* poderá aplicar-se a uma rede? Como se define uma rede? Quem faz parte de uma rede, e quem não faz? Quem na rede tem *accountability*? Na burocracia tradicional, essa questão é pouco ambígua. O gerente de cada nível tem *accountability* individual. Mas, numa rede cooperativa de indivíduos — de fato, uma rede cooperativa de burocracias — não é fácil identificar o indivíduo, ou mesmo os indivíduos. E por que deveriam tais indivíduos responder? São eles coletivamente responsáveis pela produção do resultado global? Ou cada componente da rede é responsável somente pela produção do seu componente próprio, específico, daquele resultado? No mundo pós-burocrático (mesmo que tal mundo consista de redes de burocracia), não é fácil identificar quem tem *accountability* e por quê. Nesse mundo pós-burocrático, a questão da *accountability* torna-se ainda mais complicada:

Quem vai cobrar *accountability* de quem na rede pela produção de quais resultados? ¹³

5.3. Quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*?

Segundo o paradigma tradicional da administração pública, a resposta a essa questão é linear. Tanto as autoridades eleitas quanto o eleitorado têm a responsabilidade. As autoridades eleitas devem controlar a implementação da política pelas agências públicas. E o eleitorado está encarregado de controlar as autoridades. A linha de *accountability* parte dos servidores públicos, passa por aqueles indicados politicamente pelas autoridades e chega ao eleitorado.

É claro que, novamente, a realidade é um pouco distinta. Quase toda política pública é complicada, portanto a implementação da política e o controle de sua implementação também o são. Assim, tanto as autoridades eleitas quanto o eleitorado são incapazes de devotar muito tempo ao controle ¹⁴. Essa é outra razão pela qual os servidores acabam tomando decisões políticas: é vaga a orientação política inicial, como também é vaga a orientação contínua de controle.

Obviamente, algumas pessoas preocupam-se muito com a política e sua implementação. Mas tais *stakeholders* não buscam exercitar sua influência somente pelo voto. Ao contrário, eles criam seu próprio processo de *accountability*, independente do processo oficial. Buscam assim influenciar diretamente as escolhas de implementação feitas pelos servidores públicos e por aqueles indicados politicamente, oferecendo informação e aconselhamento, e fornecendo apoio organizacional e financeiro durante as eleições. Em geral, os *stakeholders* têm um profundo interesse pessoal; o processo formal de *accountability*, embora direto de maneira superficial, dilui qualquer influência individual; as autoridades eleitas não estão inerentemente interessadas ou ativamente engajadas na supervisão/controle; os servidores públicos tomam decisões políticas frequentemente com muito pouca orientação oficial; tais decisões são suscetíveis a influências — diante de tudo isto, *stakeholders* organizados são usualmente os mais ativamente envolvidos na criação de *accountability*, embora o processo por eles desenvolvido seja completamente estranho ao mecanismo da *accountability* concebido pelos fundadores do paradigma da administração pública.

Os defensores de qualquer paradigma da nova gestão pública poderiam simplesmente abraçar essa realidade. Poderiam rejeitar, como sendo utópico, o conceito tradicional de autoridades eleitas e cidadãos responsáveis pela implementação da *accountability* democrática e aceitar que os *stakeholders* de qualquer política são as únicas pessoas com interesse suficiente para dedicar tempo às questões de *accountability*.¹⁵ Porém o resultado parece ser ligeiramente inconsistente. Por que deveria ser delegada (mesmo que extra-oficialmente) aos mais organizados — mesmo que eles tenham o maior interesse direto na política — a responsabilidade de implementar a *accountability*? O que terá acontecido com a *accountability* perante o Estado? ¹⁶

5.4. Como irá funcionar esse processo de *accountability*?

Segundo o paradigma da administração pública tradicional, o processo de *accountability* funciona de forma bastante linear. As autoridades eleitas são responsáveis pelo controle da implementação de cada política estabelecida por elas. Então, se os cidadãos não estão felizes com a política, com a implementação daquela política, ou com o controle daquela implementação, eles substituem as autoridades no momento das eleições. O processo de *accountability* funciona tanto por meio das autoridades eleitas quanto do eleitorado.

Infelizmente, na prática isso também não funciona tão bem quanto na teoria. Afinal, as autoridades eleitas estabelecem várias políticas. Algumas dessas políticas são por vezes conflitantes, até contraditórias. Al-

gumas vezes uma agência deve implementar políticas conflitantes — ou é responsável por implementar a política sem os recursos adequados. Isso complica significativamente o processo de *accountability*: complica tanto a parte do processo que cabe às autoridades eleitas como complica o papel da base eleitoral.

Se as autoridades eleitas apóiam uma política particular e fornecem recursos adequados para a agência implementadora, o controle da política é relativamente linear. As autoridades precisam criar mecanismos simples para verificar se a agência responsável está aplicando os recursos de forma adequada, se está implementando a política de forma inteligente, e se a política está produzindo os efeitos desejados. Caso contrário, as autoridades precisam mudar os dirigentes da agência, o uso de recursos, ou a própria política.

Mas como poderão as autoridades controlar políticas com as quais elas discordem? Deverão controlar estritamente a implementação da política, verificando se a mesma está atingindo os propósitos desenhados por seus criadores? Ou deverão também reexaminar os propósitos originais? E se seu controle der origem a uma crítica, terá sido por causa de uma implementação inadequada, ou será inadequada a própria política? Qualquer resposta é confusa, pois é muito difícil (se não impossível) separar tais motivos.

E para que deveriam as autoridades ter *accountability* perante os cidadãos? Para cada política individual? Ou pelo conjunto das políticas que elas apóiam? Ou pela totalidade das políticas estabelecidas pelo governo? Ou pela política única que interessa mais a cada cidadão?¹⁷ Uma vez que uma vasta gama de políticas diversas esteja sendo implementada, que papel têm os cidadãos na *accountability* dessas políticas?

Numa democracia parlamentar, a linha de *accountability* é muito mais clara. O governo — o partido com a maioria parlamentar, e portanto encarregado do poder executivo — é responsável por todas as políticas. Os cidadãos podem gostar de algumas políticas, e de outras não, mas eles saberão quem são os responsáveis. E a oposição leal busca constantemente deixar claro as suas diferenças com essas políticas¹⁸. Os cidadãos ainda poderão escolher entre pacotes de políticas; uns poucos estarão totalmente satisfeitos com cada política, e com a implementação de cada política naquele pacote. No entanto, o papel do cidadão na implementação do processo de *accountability* durante as eleições periódicas é ainda mais linear.

Os Estados Unidos, porém, não contam com uma democracia parlamentar. Assim, os cidadãos americanos não podem fazer todo o processo de *accountability* funcionar facilmente. Quando eles votam, eles não podem enviar facilmente sinais efetivos sobre as políticas (ou a implementação) das quais eles discordam.

Assim, nos Estados Unidos, o processo de *accountability* funciona basicamente fora da estrutura constitucional. Isso é uma pena, pois existe pouco controle ou equilíbrio nesses mecanismos extra-constitucionais de *accountability*. Em algumas circunstâncias, *stakeholders* distintos podem controlar ou equilibrar cada lado. Mas se houver uma coalizão de vários *stakeholders*, se eles negociarem um acordo que reflita os maiores interesses de cada um deles, eles poderão criar um processo de *accountability* livre de controles ou equilíbrios de outras forças, que fracassará em incorporar os interesses do Estado.

Novamente, os defensores do paradigma da nova gestão pública poderiam simplesmente aceitar e sacramentar essa realidade. Mas isto ainda não tornaria o processo de *accountability* mais democrático.

6. Poder discricionário, responsabilidade e confiança

A contrário de Frederick Taylor e Max Weber, Woodrow Wilson acreditava no poder discricionário da administração. Sua ciência da administração não previa um autômato sem julgamento próprio seguindo a pauta elaborada pelos líderes políticos; ao contrário, sua “ciência eminentemente prática da administração” iria “descobrir, primeiro, o que o governo pode fazer de maneira correta e bem-sucedida, e segundo, como ele pode fazer essas coisas corretamente, e com o máximo possível de eficiência e o mínimo possível de custos, seja financeiro ou de energia”. Portanto, ele pregava, especificamente, a delegação ao aparato administrativo do governo do poder discricionário necessário para empregar, desenvolver e adaptar os meios mais eficientes e eficazes de implementação de políticas. Wilson afirmava que “o administrador deveria ter e tem vontade própria na escolha dos meios para executar seu trabalho. Ele não é e não deve ser um mero instrumento passivo”(1887: 11-9).

Além disso, dizia Wilson, sem essa delegação de poder discricionário, é impossível estabelecer responsabilidades: “autoridade e poder discricionário irrestritos parecem-me condições indispensáveis da responsabilidade”. Assim, “para ser eficiente”, o estudo da administração para Wilson deveria “descobrir os arranjos mais simples pelos quais a responsabilidade pode ser inequivocamente atribuída aos dirigentes; e a melhor forma de dividir autoridade sem dificultá-la, e responsabilidade sem obscurecê-la” (1887: 19-20).

A distinção entre política e administração existe de ambas as partes. A administração de Wilson não é só estritamente o ato de executar politicamente as leis aprovadas. Mas também a política não deve intrometer-se em tal execução: “Mesmo que a política estabeleça as tarefas da administração”, afirmava Wilson, “ela não deve ser utilizada para

manipular seus gabinetes” (1887: 18). Como outros reformadores que surgiram na história da nossa nação, Wilson queria tornar o governo mais parecido com o mundo dos negócios — mantendo assim a política fora da administração.

Nesse ensaio, Wilson alertou contra “o erro de se tentar fazer demais por meio do voto”. Para explicar seu raciocínio, ele ofereceu uma metáfora:

“Autogovernar não significa ter uma mão em tudo, da mesma forma que cuidar de uma casa não consiste necessariamente em preparar o jantar com as próprias mãos. O cozinheiro deve receber muita autonomia para administrar o forno e o fogão” (1887: 20).

De fato, se você disser ao cozinheiro exatamente como administrar o forno e o fogão, então o cozinheiro já não será o responsável pela qualidade do jantar. Será você.¹⁹

Mas, como também notou Wilson, para delegar autonomia ao cozinheiro, o dono da casa deve confiar no cozinheiro; da mesma forma, para delegar autonomia a uma agência administrativa, o público deve confiar na agência. Obviamente, os donos de casa confiam em seus cozinheiros mais do que o público confia em suas agências administrativas. Como observou Wilson: “todos os soberanos suspeitam de seus servos, e o povo soberano não é uma exceção à regra” (1887: 20).²⁰

Para Wilson, tal suspeita não é necessariamente má: “Se tal suspeita pudesse ser esclarecida com sábia vigilância, ela seria de todo saudável; se a tal vigilância pudesse ser adicionado uma dose inequívoca de responsabilidade, ela seria de todo benéfica”. Mas por si mesma, continua Wilson, a suspeita “nunca é saudável, seja na mente pública ou privada”. A suspeita deveria ser combinada com confiança: “Confiança é a força de todas as relações da vida”. Assim, tanto na constituição das composições políticas quanto na criação de sistemas administrativos, é necessário dar-lhes o desenho para que abriguem confiança: “da mesma forma que o gabinete do reformador constitucional deve criar condições de confiabilidade, assim também o gabinete do administrador deve modelar a administração com condições de responsabilidade claras, para garantir que a confiança valha à pena” (1877: 20).

Ao contrário de Woodrow Wilson, porém, James Madison não acreditava em confiança. Assim, ele desenhou uma constituição que não criava condições de confiança. De fato, Madison desenhou uma constituição que reforça a suspeita. Ao desenhar múltiplas instituições com responsabilidade específica de equilibrar e controlar uma à outra, Madison criou instituições rivais que suspeitam — e não confiam — umas das outras. Como se isso já não fosse bastante, nós continuamente criamos

novas instituições — como os inspetores gerais e promotores independentes — com o único objetivo de suspeitar dos outros. E, claro, existem os jornalistas, que estão no ramo da suspeita em tempo integral. Como observou Wilson, “nós continuamos a criticar quando deveríamos estar criando” (1887: 16).

Nessa crítica da nova gestão pública, Donald Savoie comentou sobre o problema dos erros:

“A administração pública opera em um ambiente político que está sempre à busca de erros e que demonstra níveis extremamente baixos de tolerância com as falhas; no mundo dos negócios não importa muito que você se equivoque 10% do seu tempo, desde que você apresente lucro no final do ano. No governo não importa muito que você esteja certo 90% do seu tempo porque a atenção será dirigida aos 10% de tempo em que você esteve errado” (1995 a: 114-5).

De fato, no governo, não importa muito se você está certo 99% do tempo, porque a atenção será voltada para aquele 1% de tempo em que você esteve errado. É por isso que os Dez Mandamentos do Governo são “Você não deve cometer erros. Você não deve cometer erros . . . Você não deve cometer erros” (Behn, 1991b: 1).

A suspeita institucionalizada mina a confiança. Uma instituição encarregada de suspeitar revelará, a menos que seja totalmente incompetente, comportamentos suspeitos. Pouco importa se a conduta dúbia tiver sido um erro insignificante, na tentativa de seguir regras para compra de suprimentos, ou um erro maior e mais grave, no julgamento de uma política. De fato, os pequenos erros de procedimento devem ter um efeito maior na destruição da confiança no governo do que os principais fracassos políticos. Isso porque a realidade do pequeno erro de procedimento é óbvia para todos, enquanto a existência de um grande fracasso político é sempre objeto de muita discussão²¹. Assim, a descoberta diária e repetida de pequenos faltas de atenção aos detalhes das regras burocráticas deve ter um impacto negativo maior na confiança no governo do que os debates políticos contínuos sobre temas maiores e mais substantivos.

A confiança é um bem frágil — principalmente no governo. Ainda assim, todo governo requer confiança. Wilson compreendeu isso. Ademais, a responsabilidade e o poder discricionário requeridos para a implementação do paradigma da nova gestão pública exigem um aumento significativo da confiança dos americanos nos seus vários governos. Infelizmente, temos poucas instituições públicas dedicadas à tarefa da construção da confiança. Ao contrário, dispomos de numerosas organizações, dentro e fora do governo, encarregadas de identificar, perseguir e expor nossas suspeitas — minando assim a confiança. Para mudar nossa

opinião sobre como deveremos conduzir os assuntos de governo — para substituir o paradigma tradicional da administração pública pelo da nova gestão pública — os defensores do novo paradigma deverão inventar formas de reforçar a confiança pública.

6.1. A confiança e o paradoxo de Moore

Como se não bastassem a falta de confiança inerente e a criação institucionalizada da suspeita, o estilo dos novos gestores públicos pode ameaçar ainda mais a confiança pública. Gestores públicos eficazes devem não só tomar iniciativa. Para realmente produzir resultados nas grandes e burocráticas agências públicas de hoje, os gestores públicos muitas vezes necessitam de níveis especialmente altos de dedicação, energia e audácia. De fato, o protótipo do novo gestor público não é puramente empresarial; ele é geralmente impetuoso e agressivo — aproveitando as oportunidades mais evidentes, aceitando publicamente a responsabilidade pelos sucessos e fracassos, e debochando não só dos difamadores, mas também daqueles mais criteriosos.

“Gestão pública é diferente de administração pública”, enfatiza Donald Savoie, um dos críticos da nova gestão pública. Ademais, gestores públicos são diferentes dos administradores públicos. Savoie apresenta o contraste nos estilos de operação: “ao contrário da linguagem da administração pública tradicional que evoca imagens de regras, regulamentos e processos letárgicos de tomada de decisão, a própria palavra gestão implica em decisão, uma mente dinâmica e uma tendência à ação” (1995a: 113). No entanto, os cidadãos não estão bem certos de confiarem nesses empresários governamentais.

O resultado é o que Mark Moore descreve como um “paradoxo interessante”: por um lado, como liderança pessoal e responsabilidade parecem ser a chave de inovações bem-sucedidas, elas devem ser valorizadas; por outro, a arrogância e o estilo mais vistoso que sempre acompanham a liderança pessoal normalmente atraem hostilidade e suspeita no setor público.

Um inovador bem-sucedido tanto no ramo empresarial quanto governamental, observa Moore, precisa de “uma vontade executiva de tomar a iniciativa e aceitar a responsabilidade, mantendo-se ao mesmo tempo modesto com respeito às próprias contribuições e generoso ao dar crédito aos outros”. Mesmo assim, continua ele, “os executivos do setor público devem errar mais do lado da modéstia” para não “provo-car a vigilância cerrada da imprensa nem antipatia”. Isso cria o paradoxo de Moore: “o público espera um estilo de gestão no setor público que seria ineficaz, caso os gestores estivessem realmente envolvidos nele” (1993: 133-4).

Gestores públicos que exercitam pouca iniciativa produzem poucos resultados e assim ameaçam a confiança pública no governo. Gestores públicos que são líderes podem produzir resultados, mas pelo seu estilo arruinam a confiança pública. Pois afinal, eles funcionam dentro de organizações que possuem regras detalhadas sobre como fazer — e não fazer — tudo. No entanto, observa Marc Zegans, “as organizações obcecadas por regras transformam os tímidos em covardes e os ousados em fora-da-lei’ (1997, 115).

Talvez exista algum nível intermediário mais feliz: a liderança que produz resultados sem ser tão agressiva. Mas com todas as outras considerações e interesses que o gestor público moderno deve equilibrar, chegar a esse ponto ideal parece um fardo desalentador.

7. Adaptando o mecanismo existente de *accountability* retrospectiva

Administradores públicos são responsáveis por processos. E o método tradicional de *accountability* pelo processo de trabalho é relativamente linear: o Poder Legislativo estabelece regras gerais para serem seguidas em vários processos, e unidades reguladoras em várias agências do executivo codificam-nas com regulações mais detalhadas. A seguir, a agência passa a manter alguns registros, para demonstrar que segue tais processos fiel e consistentemente, podendo eventualmente emitir um relatório resumido de tais registros. Ao mesmo tempo, auditores examinam tais registros detalhadamente, verificando se todos os processos foram realmente seguidos (e detectando qualquer comportamento desonesto). Outros — jornalistas, organizações de vigilância e *stakeholders* — também escrutinam a agência com bastante cuidado, identificando as instâncias onde a agência falhou ao implementar seus próprios processos. E quando um padrão de erros emerge, ou um caso particularmente notório é identificado, ou um erro pequeno mas atraente é descoberto, comitês legislativos realizam audiências e adotam ações corretivas. Às vezes, as pessoas que falharam em seguir os processos prescritos são despedidas, ou sofrem medidas disciplinares. Além do mais, como tudo isso é bastante divulgado, as agências são incentivadas a atingir o cumprimento dos processos estabelecidos.

Gestores públicos são responsáveis por resultados. Por que então o processo tradicional de *accountability* não pode ser aplicado a resultados, ao invés de processos? Por que não podemos simplesmente adaptar os mecanismos tradicionais de *accountability* ao nosso novo enfoque no desempenho? Por exemplo: o Poder Legislativo estabeleceria as regras gerais para os resultados que devem ser atingidos durante o ano fiscal

seguinte, e uma organização do poder executivo as codificaria em metas mais detalhadas. A seguir, a agência manteria registros para demonstrar que está fazendo progressos com respeito ao cumprimento das metas, e esporadicamente emitiria um relatório resumindo suas conquistas. Enquanto isso, auditores examinariam tais registros detalhadamente, verificando se as metas teriam sido realmente atingidas (e detectando qualquer comportamento desonesto). Outros — jornalistas, organizações de vigilância e *stakeholders* — escrutinariam a agência cuidadosamente, identificando as instâncias onde a agência falhou no cumprimento de suas próprias metas. E quando um padrão de falhas fosse identificado, ou uma falha particularmente significativa ou um erro pequeno mas atraente fosse descoberto, comitês legislativos realizariam audiências e adotariam ações corretivas. As pessoas que falhassem em atingir suas metas seriam despedidas, ou sofreriam medidas disciplinares. Além do mais, como tudo isso seria bastante divulgado, as agências seriam incentivadas a atingir suas metas.

Isso é simplesmente o mecanismo tradicional de *accountability* retrospectiva, empregado atualmente pelas legislaturas para garantir que as agências sigam todos os processos desenhados para garantir justiça e eficiência. É genérico, exceto pelo fato de ter sido adaptado para criar um mecanismo de *accountability* assegura que às agências executoras o alcance de metas específicas.

Esse processo de *accountability* exige que a legislatura estabeleça ao menos propósitos gerais; mas as legislaturas já o fazem. Ele também exige que as agências executoras estabeleçam metas específicas que possam indicar o progresso rumo à concretização de tais propósitos; considerando todas as aspirações pessoais dos gestores públicos de serem todo-poderosos no governo, eles deveriam estar dispostos a estabelecer uma ou duas metas específicas.²² Então, uma vez que a agência tenha escolhido sua(s) meta(s) para o ano fiscal, o processo de *accountability* por resultados pode seguir o processo de *accountability* para processos, que já terá sido desenhado, empregado e aperfeiçoado.

Para implementar esse mecanismo de *accountability* retrospectiva, a legislatura terá de fazer duas coisas. Durante o ano fiscal, revisar a escolha da meta. Depois do ano fiscal, avaliar a capacidade da agência de atingir a meta.

7.1. Revisando a meta

Após a escolha da meta, o Poder Legislativo deve determinar se ela faz sentido. Ele pode estipular pessoal para analisar a meta, considerar alternativas e acompanhar o processo da agência encarregada de escolher a meta. Pode realizar audiências para determinar se os

stakeholders e o público em geral estão satisfeitos com as metas. A seguir, caso o Poder Legislativo esteja insatisfeito com a escolha da agência, pode solicitar à agência que repense sua meta e mande de volta uma definição. Se estiver extremamente insatisfeito com a escolha da meta, pode ainda pressionar a agência a alterar sua meta, sancioná-la, tentar convencer o chefe do Executivo a alterar o quadro gerencial da agência, ou aprovar legislação modificando a meta para o ano fiscal atual.

7.2. Avaliando o cumprimento da meta

Quando o ano fiscal terminar, o Poder Legislativo precisa verificar se a meta foi ou não cumprida. Pode solicitar um relatório à agência, solicitar uma auditoria desse relatório, e nomear alguns funcionários para fornecer sua própria avaliação sobre quão bem saiu-se a agência. Pode realizar audiências para determinar se os *stakeholders* e o público em geral estão satisfeitos com o desempenho da agência. A seguir, caso o Legislativo esteja insatisfeito com o desempenho da agência, ele pode determinar as causas e solicitar que a agência desenvolva um plano para melhorar seu desempenho durante o ano fiscal seguinte. Se estiver extremamente insatisfeito com o desempenho, pode pressionar a agência a realizar alterações gerenciais específicas, sancioná-la, tentar convencer o chefe do Executivo a alterar o quadro gerencial da agência, ou aprovar legislação criando metas novas e distintas para o ano fiscal seguinte. Parece correto adaptar os mecanismos retrospectivos existentes da *accountability* por processos às novas necessidades de criação de um mecanismo retrospectivo para estabelecer a *accountability* por resultados.

Ademais, esse mecanismo genérico de *accountability* é mesmo similar ao modo como o mundo dos negócios cria *accountability* por resultados. Os gestores de várias divisões e de outras unidades chegam a um acordo com seus superiores a respeito das metas para o ano. Isso pode estar sujeito a mais negociações do que pode acontecer entre uma agência executiva e o Legislativo (mesmo que seja uma negociação claramente privada). Uma vez iniciado o ano fiscal, a gerência monitora o desempenho de cada divisão. E, ao final do ano, conduz uma auditoria, determina quais divisões atingiram suas metas e quais não, toma ações corretivas quando necessário, e negocia novas metas para o ano seguinte. Se uma divisão atingiu sua(s) meta(s) (sem fazer nada ilegal) ela foi um sucesso — foi responsável pela administração dos recursos do proprietário e por suas obrigações maiores para com a sociedade.

O mecanismo de *accountability* do setor privado consiste no acordo sobre metas específicas a serem alcançadas durante um período específico, no acompanhamento freqüente do progresso durante o período, e na avaliação retrospectiva ao final do mesmo. A única grande diferença en-

tre os mecanismos público e privado seria o método de se decidir que meta deve ser buscada por uma agência governamental ou uma divisão de uma empresa.

8. Políticas de processos e políticas de resultados

Por que a *accountability* por resultados não pode funcionar exatamente como a *accountability* por processos? Ou por que a *accountability* por resultados no governo não pode funcionar da mesma forma que a *accountability* por resultados do setor privado?

Porque processos são diferentes de resultados. E porque negócios privados são diferentes de governo. Especificamente, as políticas de processo são diferentes das políticas de resultados. Isso torna-se rapidamente óbvio no passo inicial do estabelecimento de metas específicas. Pois novamente há uma pergunta-chave: metas de quem? Quem decide quais resultados devem ser produzidos?

O Poder Legislativo poderia, é claro, fazê-lo. Afinal, ele estabelece processos. Algumas vezes, o Legislativo cria processos bastante detalhados. Outras vezes, formula somente processos gerais, deixando o Poder Executivo adicionar os detalhes mais específicos — o tempo todo reservando-se o direito de controlar, modificar ou cancelar tais detalhes. Por que então o Legislativo não o faz?

Porque o Legislativo não deseja fazê-lo. Ele, como corpo coletivo (e cada legislador individual também) não quer estabelecer metas específicas. Como enfatiza Donald Savoie, os objetivos do governo “são pouco claros porque os políticos assim o preferem” (1995b: 135). Esclarecer os objetivos é gerencialmente correto, mas politicamente irracional. Pois ao esclarecer os objetivos, os políticos devem optar entre bases eleitorais adversárias e valores conflitantes. Pela experiência, as autoridades eleitas aprenderam que podem ganhar mais reconhecimento, apoio e votos sendo confusas a respeito dos resultados que irão produzir do que sendo claras a esse respeito. Um governador uma vez disse aos seus auxiliares: “nunca ponham um número e uma data na mesma frase”.

Qualquer discussão sobre objetivo específico para um programa específico ou uma agência específica para um determinado ano introduz novamente os desacordos políticos, que haviam sido cuidadosamente minimizados pela incorporação de propósitos vagos (ao invés de precisos) na legislação. Um preâmbulo legislativo que especifique propósitos gerais, múltiplos e talvez até contraditórios pode fazer muitas pessoas felizes. Os propósitos estabelecidos na legislação são múltiplos e gerais, não porque nenhum legislador não tenha uma idéia clara de que meta

gostaria de atingir; ao contrário, o preâmbulo contém propósitos múltiplos gerais porque, embora vários legisladores possam identificar um ou mais objetivos específicos a serem atingidos, eles não conseguem concordar sobre objetivos comuns.

O senador William Roth era a força principal do *Government Performance and Results Act (GPRA)*, concebido para ter todas agências federais especificando os resultados a serem produzidos. Roth queria que o Congresso estabelecesse metas específicas para agências específicas. “Sob a legislação,” Roth escreveu:

“seria exigido que as agências federais desenvolvessem metas mensuráveis para seus programas. Eu acredito que nós podemos dar um passo além, e também exigir que o próprio Congresso exercesse um papel direto no estabelecimento de ao menos algumas dessas metas. O Congresso cria e financia os programas, então ele deveria dar alguma indicação de como ele espera que eles sejam cumpridos... O Congresso tem a obrigação de dizer aos contribuintes americanos que resultados pretendemos alcançar com o dinheiro que gastamos, e essa exigência deveria ser incluída na legislação” (Senado americano, 1993: 57-9).

Isso soa razoavelmente suficiente. Mas senadores e deputados apressaram-se em não aceitar o convite de Roth. Seus debates sobre propósitos vagos já são acalorados o bastante; eles não desejariam criar debates ainda mais impertinentes sobre metas específicas.

Ainda assim, sugere o GPRA, pode ser possível criar *accountability* por resultados sem que o Congresso especifique inicialmente que resultados quer alcançar. A solução pode ser fazer com que as agências os especifiquem. É claro que isso transfere do Legislativo para o Executivo a carga incômoda de escolher entre propósitos e valores opostos. Mas, pelo menos, um corpo legislativo — o Congresso americano — tem demonstrado sua determinação em fazer precisamente isso. Talvez outros poderes legislativos, pressionados em produzir resultados, mas ainda pouco dispostos a especificar quais resultados, achará que isso é aceitável de qualquer modo. O Legislativo rende-se a certa influência e controle; mas evita alguns desacordos bastante desagradáveis.

Mas será que isso cria *accountability*? Isso irá assegurar *accountability* por resultados? Afinal, as agências executivas podem relutar tanto quanto o Legislativo em criar desacordos desagradáveis e os ataques inevitáveis que surgem no momento da escolha das metas. Da mesma forma, elas também podem trapacear. O Legislativo pode criar um processo, um formulário e uma data limite, exigindo que cada agência especifique um ou vários objetivos. Mas ele não pode forçar as agências

a levar tal requerimento a sério, ou a cumprir a tarefa com inteligência. As agências sempre poderão optar por metas não-controversas e sem conseqüências. Elas também podem sempre escolher metas facilmente atingíveis. Dados todos os obstáculos que o Legislativo tem forçado o Executivo a saltar, por todos esses anos, as agências desenvolveram uma vasta experiência em corridas de obstáculos. Elas podem facilmente descobrir como saltar mais este.

Será que o Poder Executivo evita a intenção do Legislativo quando cria as regras e regulamentos que estabelecem a estrutura do processo de *accountability*? Não necessariamente. Para cada regulamento há uma razão; cada regulamento é formulado para prevenir a recorrência de um erro prévio. Não existe limite para o número de regulamentações que o Legislativo ou o Executivo podem criar. Além disso, politicamente falando, a existência de mais regulamentações é sempre melhor. A existência de mais regulamentações significa que a agência está garantindo maior justiça, mais eficiência. Significa que a agência está fazendo um bom trabalho, criando processos justos e eficientes. E mais, o Legislativo não resiste a uma maior regulação. Ele próprio busca mais; ele cria outras para si, e pressiona o Executivo a fazê-lo também. Essa não é, porém, uma pressão por mais regulamentação no geral, mas sim uma pressão por um maior número de regulamentações menores, individuais, todas contribuindo para mais — bem mais.

Poderia a mesma coisa ocorrer com as metas? Talvez. Uma agência do executivo encarregada de criar metas, que não queira ofender nenhum *stakeholder* ou negligenciar qualquer valor, pode simplesmente seguir o exemplo do Legislativo: ela também pode criar metas múltiplas e vagas. Nesse caso, o Legislativo deve criar suas próprias metas específicas, ou aceitar as metas vagas do Executivo. Caso o Legislativo seja muito insistente, ele pode exigir que a agência escolha somente uma meta. Nesse caso, a agência pode fazer exatamente o que foi pedido — escolher somente uma meta, criando precisamente o tipo de luta que o Legislativo vinha tentando evitar.

Processos e resultados têm atributos políticos bastante diferentes. As controvérsias acerca dos processos são diferentes das controvérsias sobre resultados. Assim as políticas de processos são diferentes das políticas de resultados. Conseqüentemente, não deve ser fácil fazer pequenas alterações nos mecanismos específicos existentes, utilizados para processos, e fazê-los funcionar bem para resultados.

8.1. Destacando responsabilidades

“Os dois inimigos da *accountability* são os objetivos pouco claros e o anonimato”, escreveu Sanford Borins. Ele afirma ainda, na sua defesa

do paradigma da nova gestão pública, que “ao promover a especificidade das metas e reduzir o anonimato, a nova gestão pública está fortalecendo a *accountability*” (1995a:125-6). A importância de se estabelecer e perseguir metas específicas é clara. De fato, os vários defensores do paradigma da nova gestão pública podem ter distintos paradigmas em mente, mas todos compartilham o mesmo enfoque nas metas: o trabalho do gestor público é atingir metas específicas. Mas como pode exatamente a nova gestão pública eliminar o anonimato?

Woodrow Wilson entendeu bem a necessidade de eliminar o anonimato burocrático:

“A atenção pública deve ser facilmente direcionada, em caso de boa ou má administração, somente ao homem que mereça reconhecimento ou culpa. Não há perigo no poder, desde que ele não seja irresponsável. Se ele for dividido, repartido em muitas frações, ele será obscurecido; e se for obscurecido, terá tornado-se irresponsável. Mas se ele for concentrado nas chefias de serviço e nas chefias de áreas e setores, será facilmente controlado e registrado” (1887: 20).

No entanto, apesar de toda a influência de Wilson, ele não convenceu as pessoas a criarem um sistema de agências de governo que destacasse a responsabilidade dos chefes de cada agência e seus poderes. Por que?

Porque, eu acho, as organizações que separam expressamente a política da administração, obscurecem de modo inerente (se não conscientemente) toda a responsabilidade, exceto a do nível mais alto. Os políticos são responsáveis pela política e por tudo o que flui dela. O único trabalho dos servidores públicos é executar cientificamente essa política. Como eles podem ser responsáveis? (Ao mesmo tempo, como pode a pessoa na chefia de qualquer agência ser realmente responsável pelo comportamento dos indivíduos protegidos pelo serviço público que trabalham vários níveis abaixo na hierarquia da agência?).

De fato, as burocracias são — quase por definição — anônimas. Neutralidade burocrática é quase o mesmo que anonimato burocrático. Quando visitamos uma burocracia governamental e irritamo-nos com um burocrata por aplicar-nos (de forma neutra) alguma regra estúpida, sabemos (de maneira analítica, se não emocional) que não podemos realmente culpar o burocrata. Nosso tratamento — não importa quão absurdo — não é uma consequência da personalidade do burocrata. É o sistema de regras — e de punição pela violação dessas regras — que motiva o burocrata a comportar-se de forma burocrática. Porque deveria ele tomar para si a responsabilidade por um sistema concebido por alguém

acima dele na hierarquia, sem mesmo pedir aos trabalhadores da linha de frente suas sugestões? Ao mesmo tempo, como pode o chefe da agência ser realmente responsável pela aplicação das regras por parte dos indivíduos protegidos pelo serviço público e que trabalham vários níveis abaixo dele na hierarquia da agência — especialmente se as regras foram impostas pelo Legislativo ou por outra unidade reguladora externa?

Um sistema de metas específicas a serem atingidas durante o ano fiscal corrente pode ressaltar um pouco mais de responsabilidade. Se a meta é estabelecida pelo Legislativo ou pela própria agência, o diretor da agência é o responsável pela sua consecução. Mas o resto da organização ainda está na berlinda. Por que aqueles que estão nos níveis mais baixos da hierarquia são responsáveis? Eles são simplesmente responsáveis por implementar o plano do diretor para a consecução daquela meta? Em caso positivo, suas vidas pouco mudaram. Eles continuam anônimos e, portanto, seguem não sendo responsáveis. Novamente, como pode o chefe da agência ser responsável pela implementação do plano por parte de indivíduos protegidos pelo serviço público que trabalham vários níveis hierárquicos abaixo dele?

Ainda assim, se metas específicas podem ajudar a eliminar o problema do anonimato nos níveis superiores de uma agência, porque elas não poderiam fazer o mesmo nos níveis mais baixos da hierarquia? Afinal, todos são gerentes intermediários. Todo gerente de toda unidade tem superiores e subordinados. Então por que não criar metas específicas para cada nível da organização? Tais metas subordinadas estariam diretamente ligadas à meta global da organização.²³ De fato, se tais metas subordinadas fossem escolhidas de modo inteligente, a organização estaria simplesmente, ao cumprir todas as metas subordinadas, cumprindo sua meta global.

Tais metas de nível mais baixo não necessitam ser reportadas ao Legislativo. Elas poderiam ser, mas o Legislativo nunca seria capaz de examinar muitas delas com seriedade. Mas ao estabelecer simplesmente tais metas subordinadas — e talvez anunciá-las em toda parte — uma organização criaria responsabilidade nos níveis mais baixos, eliminando assim o anonimato, ao menos no seu interior. Além disso, se alguma coisa der errado, se a agência fracassar em atingir suas metas para o ano fiscal, a hierarquia das metas permitiria que a agência (ou o Legislativo) identificasse a causa do fracasso. Se algumas sub-unidades fracassaram em atingir suas metas individuais, elas e as seus superiores terão sido responsáveis. Se todas as sub-unidades atingiram suas metas, então o diretor da agência terá sido o responsável ao fracassar na criação de um sistema de metas subordinadas que, se atingidas, produziriam a meta global da agência.

Especificar as metas ajuda a eliminar o anonimato. Exigir que uma agência pública tenha uma meta específica a cumprir até o ano fiscal destaca sua responsabilidade. Da mesma forma, exigir que os níveis mais baixos na hierarquia da agência tenham também suas metas específicas a serem cumpridas até o final do ano fiscal destaca também sua responsabilidade.²⁴

8.2. Ganhando a confiança pública

“A administração nos Estados Unidos deve ser inteiramente sensível à opinião pública”, afirma Wilson (1887: 21). Se, como Finley Peter Dunn, um contemporâneo de Wilson, observou, “a Suprema Corte seguir o retorno da ilicitude, certamente os servidores públicos o farão também”.

Mas quão sensível à opinião pública a administração deve ser? Wilson chama isso de “o problema fundamental de todo o estudo” da administração: “que papel deve ter a opinião pública na condução da administração?” Wilson respondia que o público devia estar engajado, mas não demais:

“O problema é tornar a opinião pública eficiente sem o incômodo de tê-la intrometendo-se. Exercido diretamente, no controle de detalhes diários e na escolha dos meios diários de governo, a crítica pública é logicamente um incômodo desconfortável, um rústico lidando com máquinas delicadas. Mas como controladora das forças maiores de política formativa, tanto na política quanto na administração, a crítica pública de todo é segura e benéfica, indispensável. Deixemos o estudo administrativo encontrar a melhor forma de dar à crítica pública esse controle e de mantê-la fora de qualquer interferência...

O ideal para nós é um serviço público culto e auto-suficiente de tal forma que aja com bom senso e vigor, mantendo-se tão intimamente conectado com o pensamento popular, por meio de eleições e consulta pública constantes, como para encontrar arbitrariedades ou espírito classista totalmente fora de questão...

... estudos comparativos dos modos e meios do governo deveriam tornar-nos capazes de oferecer sugestões que irão praticamente combinar a abertura e o vigor da administração de tais governos com a docilidade pronta de todas as críticas públicas sérias e bem-sustentadas” (1887: 20-4).

E, conforme os escritos de Wilson tornam claro, atingir o equilíbrio correto é difícil. Ademais, é ainda mais difícil criar um mecanismo formal de *accountability* que sempre atinja o equilíbrio correto.

Para a nova gestão pública, o público tem interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Portanto, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas.

Mas como? Serão os mecanismos de eleição existentes adequados? Estarão as organizações dos *stakeholders* engajadas em demasia? Continuarão os jornalistas a focalizar sua atenção no processo — principalmente nos erros menores do cumprimento das regras e procedimentos? E o público irá comprometer-se com as metas que seu município estabeleceu para o sistema escolar, as metas de seu estado para as agências de apoio a famílias, e as metas do governo federal para uma rede nacional de organizações ambientais? Estabelecer sistemas formais para o envolvimento público deverá ser menos bem-sucedido que a evolução de padrões do interesse público em participar da escolha das metas e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas.

Mas a ênfase da nova gestão pública em alcançar metas específicas pode ter um efeito importante na atitude do público com respeito ao governo. Pois muito do descontentamento público com o governo pode ser traçado por sua crença (seja justificada ou não) de que ele não ganha muito de seu governo, que o que ele recebe não compensa o dinheiro gasto pelo seu governo, e que seu governo não consegue produzir resultados. Se isso é verdade, então o enfoque nos resultados — e a criação de um sistema de acompanhamento que dramatize os resultados alcançados ou não por diferentes agências — pode influenciar a opinião pública. Ao produzir resultados específicos — ao atingir metas específicas e preestabelecidas — as agências públicas podem começar a convencer os cidadãos de que o desempenho do governo não é uma contradição.

9. A busca de um novo paradigma de *accountability* democrática

Ao dar poder aos servidores públicos para que dêem respostas aos cidadãos, ao dar-lhes autoridade para tomar decisões inovadoras, os defensores da nova gestão pública buscam produzir melhores resultados. Mas quais resultados? Quais são os melhores resultados? Quem decide que resultados o governo deve produzir? Quem irá certificar-se de quem responderá pela produção desses resultados? Como irá funcionar esse processo de *accountability*? Os defensores da nova gestão pública precisam não só demonstrar que sua estratégia de organização do aparato administrativo do governo é mais eficiente ou eficaz. Eles também devem

explicar como ele tem (ou pode ter) *accountability*. Eles devem ser capazes de responder a questão da *accountability* por desempenho:

É possível permitir que servidores com poder (*empowered*) e capacidade de resposta, tomem decisões e sejam inovadores e ainda sim contar com *accountability* democrática?

Eles ainda têm de fazê-lo.

Mas essa não é uma tarefa trivial. Afinal, criar *accountability* democrática por processo não tem sido fácil. Temos tentado trabalhar nisso por mais de dois séculos, e ainda não produzimos uma resposta totalmente satisfatória. De fato, os mecanismos que estabelecemos para garantir *accountability* por processo nem sempre funcionam.

Além disso, não iremos responder a questão da *accountability* por desempenho engajando-nos num profundo pensamento teórico. E mais, ganharemos pouco ao debatermos, legislarmos, codificarmos e equiparmos os sistemas formais de *accountability* cidadã.

Ao contrário, aprenderemos mais de uma série de experimentos *ad hoc* conduzidos por gestores públicos que buscam não ser covardes nem fora-da-lei, mais sim cumprir os propósitos públicos que os cidadãos valorizam. Gestores públicos que buscam produzir os resultados que os cidadãos desejam serão os pesquisadores que irão responder a questão da *accountability*. De fato, a resposta à questão da *accountability* somente poderá emergir da prática — evoluindo de uma variedade de esforços classistas de novos gestores públicos que não desejam obscurecer sua *accountability*, mas sim defini-la e esclarecê-la.

Alguns desses experimentos fracassarão. E se houver muitos fracassos, todo o esforço será abandonado. Alguns, no entanto, poderão tornar-se sucessos modestos e qualificados. E sobre tais modestos sucessos os gestores públicos planejarão outros experimentos e produzirão outros sucessos. A tarefa de responder à questão da *accountability* recai não somente nos ombros dos teóricos da nova gestão pública, mas naqueles dos seus praticantes. À medida que os experimentos estão sendo construídos, no entanto, os teóricos ajudarão a codificar seus fracassos, sucessos e lições.

Por definição, tais experimentos de *accountability* deverão, de alguma forma, envolver cidadãos. Pois a base conceitual da nova gestão pública é a de que os cidadãos precisam de um melhor desempenho de seu governo. Mas que tipo de desempenho? Cidadãos têm interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Assim, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que os cidadãos participem do debate sobre a escolha das metas, e do acompanhamento e avaliação da consecução delas.

Mas como? Serão adequados os sistemas eleitorais existentes? Ou serão necessários mecanismos extra-eleitorais? Se for assim, eles

serão dominados por *stakeholders* organizados? Ou serão eles irrelevantes, com os jornalistas continuando a focar o processo — especialmente os erros menos importantes no cumprimento das regras e dos procedimentos? Ou será de alguma forma possível engajar o interesse do Estado nas metas que seus municípios estabeleceram para seu sistema escolar, as metas que seus estados estabeleceram para suas agências de apoio a famílias, e as metas que o governo federal estabeleceu para a rede nacional de organizações ambientais?

Se for assim, quando serão os cidadãos envolvidos na escolha das metas e no acompanhamento e avaliação de sua consecução? Em que tipo de resultados e desempenho estarão os cidadãos mais interessados? Como eles preferirão engajar-se no desafio de escolher, acompanhar e avaliar? Como preferirão conhecer suas escolhas, os dados? Como poderão estar engajados, mas não excessivamente? Essas são questões operacionais importantes que os experimentos com os novos mecanismos de *accountability* irão colocar. As respostas só irão emergir quando os experimentos evoluírem.

Os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática.

Notas

¹ Existem numerosas concepções do paradigma da nova gestão pública. Para a descrição de algumas, ver: Barzelay (1992), Osborne e Gaebler (1992), Gore (1993), Borins (1995a; 1995b), Public Management Service (OECD: 1995; 1996) e Thompson 1997. Borins oferece a seguinte definição: “a nova gestão pública é uma nova conceituação da administração pública que consiste de vários componentes inter-relacionados: fornecer serviços de alta qualidade que os cidadãos valorizam; aumentar a autonomia dos gestores públicos, especialmente dos controles da agência central; medir e premiar organizações e indivíduos com base no cumprimento das metas exigidas de performance; tornar disponível recursos humanos e tecnológicos que os gestores necessitam para desempenharem bem suas tarefas; e, reconhecendo as virtudes da competição, manter uma atitude aberta a respeito de quais propósitos públicos devem ser desempenhados pelo setor privado, e não pelo setor público” (1995a: 122).

- 2 Existem várias defesas do paradigma tradicional da administração pública (assim como críticas à nova gestão pública). Para algumas, ver: Frederickson (1992), Moe (1994), Moe e Gilmour (1995) e Savoie (1995a; 1995b)
- 3 Eles podem não acreditar numa “maneira melhor” porque aceitam que a melhor prática de amanhã pode ser melhor do que a de hoje.
- 4 Embora eles nunca tenham trabalhado juntos, Wilson, Taylor e Weber foram da mesma geração. Wilson e Taylor nasceram em 1856, Weber em 1864. Portanto, não chega a ser surpreendente que suas crenças e recomendações sobre administração sejam tão compatíveis. Eles não estavam somente moldando as opiniões da nação; estavam também relatando-as. Não estavam somente criando idéias; também suas idéias refletiam a cultura e as necessidades daqueles tempos. Como Fry observou a respeito da gestão científica de Taylor, era “claramente um movimento correto para seu tempo” (1989: 68). Em muitos aspectos, Wilson, Taylor e Weber não lideraram o pensamento de sua época da mesma maneira que o refletiam.
Os escritos de Wilson, por exemplo, previram tanto a gestão científica de Taylor quanto a defesa de Goodnow da separação entre política e administração. Wilson pode ter sido o primeiro a sugerir numa publicação que a implementação da política precisava ser separada de sua criação, mas ele não estava sozinho. De fato, embora Wilson tenha tornado-se ativamente engajado na política americana, seu ensaio sobre ‘O Estudo da Administração’ (1887) foi pouco conhecido durante décadas. Muito mais influente no estabelecimento da dicotomia política - administração foi o livro de Frank Goodnow, *Política e Administração*, publicado 13 anos mais tarde (1900). Em seu ensaio, Wilson também defendia a criação de uma ciência da administração, mas foi Taylor quem não só realizou tal tarefa, como também convenceu o país de sua utilidade. De fato, dos três, somente Taylor buscou, agressivamente, convencer o público americano do valor de suas idéias a respeito da administração.
E o pensamento de Weber não estava facilmente disponível nos Estados Unidos até depois da Segunda Guerra, quando Hans H. Gerth e C. Wright Mills traduziram e publicaram uma coleção dos escritos de Weber (1946) e A.M. Henderson e Talcott Parsons fizeram o mesmo (1947). No entanto, isso não evitou que empresas e governos americanos criassem grandes burocracias, muito similares às que Weber defendia.
- 5 Quando o governo cria conscientemente uma política que foi desenhada para tratar as pessoas de forma diferente — por exemplo, ação afirmativa — é difícil avaliar a justiça da implementação. Assim, tanto a política quanto a implementação serão acusadas de serem injustas.
- 6 Alguns acreditam que essa *accountability* direta não é suficientemente direta. Assim criaram a iniciativa e o referendo, para o caso de nossos representantes não estabelecerem as políticas que realmente desejamos.
- 7 No entanto, embora Wilson tenha anunciado que sua distinção era “tão óbvia que dispensava maiores discussões”, ele também confessou que ela não era tão exatamente óbvia até que se olhasse para as particularidades do tema político em particular: “Uma pessoa não pode facilmente tornar claro para todos onde reside a administração de vários departamentos de qualquer governo praticamente sem entrar nos particulares tão numerosos ao ponto de confundir-se, e nas distinções tão detalhadas ao ponto de distrair-se. Nenhuma linha de demarcação, separando funções administrativas e não-administrativas, pode ser traçada entre este e aquele departamento do governo sem dar voltas e mais voltas entre as curvas da distinção e através das densas selvas de legislação estatutária; vaguear entre os vários ‘se’ e ‘porém’, ‘quando’ e ‘entretanto’, até que fiquem todos perdidos no olhar comum e desacostumado com

- esse tipo de pesquisa, e conseqüentemente pouco familiarizado com o uso do teodolito do discernimento lógico” (1887: 18-9).
- Desse modo, escreve Thorsen: “Wilson explicitamente via a separação entre administração e política como um assunto prático a ser estabelecido quando questões concretas surgissem no curso da mudança das funções e técnicas governamentais” (1988: 119).
- 8 Taylor acreditava, reporta Fry, “que todo homem é um trabalhador ‘de 1ª classe’ em algum tipo de trabalho”. Assim, era também responsabilidade da gerência determinar o trabalho para o qual cada trabalhador estaria mais qualificado (1989: 53-4).
- 9 N.T.: É um documento que detalha as tarefas específicas de um posto, e determina quanto tempo cada tarefa ocupa na rotina de trabalho do funcionário, o nível de responsabilidade e independência, o impacto do erro e do trabalho executado com qualidade no conjunto de tarefas desempenhadas em uma instituição.
- 10 Weber via as burocracias privadas e públicas como essencialmente similares: “A idéia de que as atividades de gabinete do Estado são de caráter intrinsecamente diferente da gestão dos escritórios da economia privada é uma noção da Europa continental e, dessa forma, totalmente estranha à maneira americana”.
- 11 Em outra parte (Behn, 1997: 17), perguntei o que realmente significa exigir *accountability* do governo: O que realmente queremos quando tornamos uma organização responsável por algo? De várias formas, isso significa que queremos ser capazes de identificar quem é responsável pelos produtos da organização, por seus sucessos ou fracassos. Mas o que acontece depois? Essa pergunta não traz muita clareza aos fatos. O que significa tornar as pessoas responsáveis pelo sucesso? O que significa tornar as pessoas responsáveis pelo fracasso?
- Desconheço a resposta definitiva, seja teórica ou empírica. Mas aposto que sei o que os gerentes que devem possuir a *accountability* pensam. Aposto que eles acreditam, pela própria experiência empírica, que ‘cobrar *accountability* das pessoas’ significa que se elas fracassam, elas são punidas, e se elas têm sucesso, nada de significativo acontece.
- 12 Borins afirma: “em áreas onde exige-se coordenação, tem-se tornado cada vez mais evidente que a coordenação informal e as parcerias são uma alternativa melhor que a coordenação central” (1995: 125).
- 13 Para uma discussão sobre *accountability* dentro de redes — ou dentro do que chamam *collaboratives* — ver Bardach e Lesser (1996).
- 14 Altshuler afirma que autoridades eleitas têm pouco incentivo para engajar-se no controle de agências públicas — que há muitas formas mais úteis para elas gastarem seu tempo (1997).
- 15 Realmente, isso é o que os defensores do liberalismo dos grupos de interesse têm feito — tentado dar uma boa aparência à realidade.
- 16 Defensores organizados irão preferir políticas que concentrem os benefícios neles e, para evitar a mobilização da oposição, que cada um esconda ou disfarce os custos. Se os defensores do paradigma da nova gestão pública querem prender a atenção do governo nos resultados, eles necessitarão definir quem exatamente será responsável pela implementação de um processo de *accountability* enfocado não somente no alcance daqueles resultados específicos, mas também na consecução de tais resultados de forma que seja eficiente no uso direto dos recursos públicos e não imponha outros custos indiretos.
- 17 Nos últimos anos, organizações políticas, que se preocupam muito com uma única política pública, têm sido capazes de utilizar de maneira bastante eficiente o processo tradicional de *accountability* nas eleições. Elas têm ignorado o conjunto das políticas, escolhem candidatos com base na sua posição sobre um tema mais importante, e então lança para eleger aqueles com quem concordam e combate os outros com quem

- têm diferenças. Ainda assim, tais organizações monotemáticas são denunciadas como uma perversão do processo democrático.
- 18 Se ela fracassa em tornar claras suas discordâncias em um número seletivo de temas — sejam eles importantes ou não — a oposição terá dificuldade em explicar ao eleitorado porque ela deveria substituir o partido no poder.
- 19 Obviamente, alguns cozinheiros estão bastantes felizes por não receberem nenhum poder discricionário quanto à gerência do forno e do fogão. Pois sem esse poder, pode haver total falta de responsabilidade. É por isso que tantos cozinheiros — e também muitos gerentes de segundo escalão e trabalhadores de linha de frente — recusam-se a ter mais poder. Pois capacitar pessoas significa dar-lhes responsabilidade. O medo da capacitação é o medo da responsabilidade.
- 20 Nossa! Há 110 anos, Woodrow Wilson resumiu sucintamente o problema do principal-agente.
- 21 Quando o Senador William Proxmire dedicava mensalmente seu *Prêmio Golden Fleece* a agências públicas que desperdiçassem dinheiro dos contribuintes, ele descobriu que tinha obtido mais atenção ao premiar exemplos pequenos e compreensíveis de desperdício do Governo do que aqueles grandes e complicados (Behn, 1991a: 114).
- 22 Claro que há várias razões para que os gestores públicos evitem determinar metas específicas, incluindo o próprio medo da responsabilidade.
- 23 Foi o caso do Departamento de Bem-Estar Público de Massachusetts no meio da década de 80. O Departamento tinha 10 metas, e as respectivas unidades de cada divisão tinham suas próprias metas (Behn, 1991a: cap. 4).
- 24 Essa sugestão não resolve o problema da rede; tampouco elimina o anonimato dos vários componentes da rede. Mas poderia. Caso uma rede aceitasse a responsabilidade por um dado programa ou política, ela poderia também ser solicitada a criar uma meta específica a ser alcançada até o final do ano fiscal. Nesse momento, ela poderia solicitar que cada componente da rede criasse sua própria meta para o ano fiscal. A seguir, caso a rede falhasse na consecução da meta, essa rede de metas destacaria a responsabilidade — tanto do componente individual da rede que teria falhado na consecução de suas metas, quanto na liderança da rede que teria falhado em criar uma rede de metas cuja consecução resultaria automaticamente na realização da meta geral da rede. Mas antes de tentarmos usar metas subordinadas para destacar a responsabilidade e aumentar a *accountability* dentro das redes, deveríamos verificar se podemos fazê-las funcionar dentro de organizações mais hierarquizadas. Para uma discussão sobre *accountability* em redes (ou, como são chamadas, *collaboratives*), ver Bardach e Lesser (1996).

Referências bibliográficas

- ALTSHULER, Alan A.. (1997) “Bureaucratic Innovation, Democratic *Accountability*, and Political Incentives”, In Alan A. Altshuler e Robert D. Behn (eds.), *Innovation in American Government*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, p. 38-67.
- BARDACH, Eugene e LESSER Cara. (1996), “*Accountability* in Human Services Collaboratives? For What? and To Whom?”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 6, n. 2, abril, p. 197-224.

- BEHN, Robert D.. (1991 a), *Leadership Counts: Lessons for Public Managers*. Cambridge, Mass.: Ed. Harvard University.
- _____. (1991b), "Innovation and Public Values: Mistakes, Flexibility, Purpose, Equity, Cost Control and Trust." *Paper* apresentado na conferência "Questões Fundamentais da Inovação", Duke University, 4 de maio.
- _____. (1995), "The Big Questions of Public Management". *Public Administration Review*, v. 55, n. 4, Julho/Agosto p. 313-24.
- _____. (1996), "Public Management: Should It Strive to be Art, Science, or Engineering?". *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 6, n 1, janeiro p. 91-123.
- _____. (1997), "Linking Measurement and Motivation: A Challenge for Education". *Advances in Educational Administration*, v. 5, p. 15-58.
- BENDIX, Reinhard. (1960), *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Berkeley: Editora University of California Ed.
- BORINS, Sanford. (1995a), "The new public management is here to stay". *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1, Spring, p. 122-132.
- _____. (1995b), "A last word". *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1, Spring, p. 137-138.
- DUNCAN, W. Jack. (1989), *Great Ideas in Management: Lessons from the Founders and Foundations of Managerial Practice*. San Francisco: Jossey-Bass Eds.
- FREDERICKSON, H. George. (1992), "Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes". *Governing*, v. 6, december, p. 61.
- FRY, Brian. (1989), *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, N.J.: Chatham House Eds.
- GERTH, Hans H.. e Wright Mills, C. (eds.). (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Ed..
- GOODNOW, Frank J.. (1990), "Politics and Administration", *Politics and Administration: A study in Government*. New York: Russell & Russell, p. 17-26. Reimpresso em *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz e Albert C. Hyde (eds.), 3ª. edição Pacific Grove, Calif.: Brooks / Cole Co, Eds., p. 25-8.
- GORE, Albert. (1993), *From red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Report of the National Performance Review). Washington, D.C.: Gabinete de Imprensa do Governo Americano.
- MOE, Ronald C.. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". *Public Administration Review*, v. 54, n. 2 mar/apr, p. 111-122.
- MOE, Ronald C. e GILMOUR Robert S.. (1995), "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law". *Public Administration Review*, v. 54, n 2 mar/apr, p. 135-146.
- MOORE, Mark H.. (1993), *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*. Washington, D.C.: Council for Excellence in Government.
- PUBLIC MANAGEMENT SERVICE. (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.
- _____. (1996), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.
- SAVOIE, Donald J.. (1995 a), "What is wrong with the new public management?". *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1 Spring, p. 112-121.

- _____. (1995b), "Just another voice from the pulpit". *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1, Spring, p. 133-136.
- TAYLOR, Frederick Winslow. (1991), *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper and Brothers. Reimpresso em 1997. W.W. Norton & Company.
- THOMPSON, Fred. (1997), "The New Public Management: Book Review Essay". *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 16, n. 1, Winter, p. 165-176.
- THORSEN, Niels Aage. (1988), *The Political Thought of Woodrow Wilson: 1875-1910*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- UNITED STATES SENATE, Committee on Governmental Affairs. (1993), *Government Performance and Results Act*, Report 103-58, June 16. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- WEBER, Max. (1947), *The Theory of Social and Economic Organization* (A. M. Henderson traduzido por Talcott Parsons). Glencoe, III.: The Free Press.
- WILSON, Woodrow. (1887). "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 2. Reimpresso em *Classics of Public Administration*, 3 ed., Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds.). Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Publishing Co., p. 11-24.
- WREGE, Charles D., GREENWOOD, Ronald G. (1991), *Frederick W. Taylor, The Father of Scientific Management: Myth and Reality*. Homewood, III.: Business One Irwin.
- ZEGANS, Marc D.. (1997), "The Dilemma of the Modern Public Manager: Satisfying the Virtues of Scientific and Innovative Management", in Alan A Alshuler and Robert D. Behn (eds.) *Innovation in American Government*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, p. 104-118.

O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática

Robert Behn

O artigo aborda as questões ligadas ao tema da *accountability* dentro do paradigma da nova gestão pública: é possível permitir que servidores públicos, investidos de poder e prontos para responder aos problemas, tomem decisões e sejam inovadores, e ainda assim tenham *accountability* democrática? Essa importante questão¹ tem assombrado aqueles que defendem uma ‘nova gestão pública’. Os proponentes do paradigma da nova gestão pública enfatizam a capacidade de sua estratégia de produzir resultados. No entanto, eles ignoram a problemática questão da *accountability* política. Eles deverão desenvolver um processo que não só permita aos gestores públicos alcançar melhores resultados, mas também garantir a *accountability* perante um eleitorado democrático.

El Nuevo paradigma de la Gestión Pública y la búsqueda de la *accountability* democrática

Robert Behn

El artículo aborda las cuestiones relativas al tema de la *accountability* democrática dentro del paradigma de la nueva gestión pública. Se pregunta: ¿es posible permitir que empleados públicos, investidos de poder y listos para responder a los problemas, tomen decisiones y sean innovadores, y que todavía tengan *accountability* democrática? Ese importante cuestionamiento ha asombrado a aquellos que defienden una nueva gestión pública. Los que proponen el paradigma de la nueva gestión pública dan énfasis a la capacidad de su estrategia en producir resultados. No obstante, ignoran la problemática cuestión de la *accountability* política. Ellos deberán desarrollar un proceso, el cual no solamente, les permita a los gestores públicos alcanzar mejores resultados, sino que también, garantizar la *accountability* ante un electorado democrático.

The New Public-Management Paradigm And The Search For Democratic Accountability

Robert D. Behn

Can we permit empowered, responsive civil servants to make decisions and be innovative and still have democratic accountability? This important question haunts those who would advocate a “new public management.” The proponents of a new public-management paradigm emphasize performance the ability of their strategy to produce results. But they cannot ignore the troubling question of political accountability. They must develop a process that not only permits public managers to produce better results but also provides accountability to a democratic electorate.

Professor e
Diretor do
Governors
Center e
professor do
Terry Santerd
Institute of
Public Policy,
ambos da
Universidade
de Duke,
Carolina do
Norte, EUA

Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda¹

*Maria Rita Loureiro
Fernando Luiz Abrucio
Carlos Alberto Rosa*

1. Introdução

Procurando refletir sobre as relações entre política e burocracia no presidencialismo brasileiro, o presente estudo analisa a estrutura de comando e delegação e as disputas de poder existentes no Ministério da Fazenda no contexto da recente experiência democrática. Há duas justificativas para a escolha deste objeto: a primeira refere-se à relevância do tema da relação entre política e burocracia nas democracias contemporâneas; a segunda diz respeito ao papel estratégico ocupado pelo MF, especialmente no governo Fernando Henrique Cardoso, seja no processo de formulação e implementação de políticas macroeconômicas e de ajuste fiscal, seja por sua diferenciação frente ao restante dos ministérios no que tange à lógica de provimento e funcionamento do alto escalão.

O entendimento da relação entre política e burocracia é fundamental, em primeiro lugar, para se analisar a reforma do Estado, tema central da agenda política contemporânea, tanto na esfera mundial como no plano nacional. No caso brasileiro, a discussão sobre este tema tem abarcado, basicamente, as áreas patrimonial (privatizações), previdenciária, tributária-fiscal e administrativa, sendo esta última tratada a partir do ângulo gerencial, cujo foco é aumentar a eficiência, a eficácia e a agilidade do aparato estatal. Em todos esses debates, o foco tem-se concentrado na busca de melhor saída técnica para cada uma dessas áreas. Assim, uma questão fundamental vem sendo negligenciada. Trata-se da relação entre política e burocracia, a qual fornece o duplo suporte institucional às reformas pretendidas: de um lado, é a partir dessa relação que o Executivo, especialmente em sistemas presidencialistas, constitui a maioria necessária

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

A primeira é professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e da Faculdade de Economia e Administração da USP. O segundo é Professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). O último é mestrando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

para aprovar os seus projetos no Legislativo; de outro, o bom resultado das políticas públicas, desde a etapa de formulação até sua implementação, depende em grande medida do equilíbrio existente no relacionamento entre políticos e burocratas.

Apesar de a literatura apontar o quanto este tema é fundamental para o processo de reforma do Estado (Pollit, 1990; Peters, 1992; Haggard, 1996), há poucas indicações de como e o quê fazer para equilibrar os ditames da burocracia com os da política. Ao contrário, procura-se geralmente estabelecer uma resposta tecnocrática como solução a este problema, tentando separar radicalmente a atuação técnica dos funcionários, considerada meritocrática, do padrão imposto pelos políticos, classificado quase sempre como clientelista. Esta tendência possui um forte peso na América Latina e, em particular, no Brasil, encontrando guarida até mesmo em análises bastante lúcidas acerca do impacto do sistema político sobre os cargos públicos.² Não que o clientelismo não seja ainda um importante elemento da gramática do poder no Brasil (Nunes, 1997). O fato é que não se pode abraçar como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta devesse responder apenas às normas previamente estabelecidas e, com isso, em princípio, defendesse o interesse público. A burocracia deve ser responsável frente aos cidadãos, cabendo aos políticos no seio dos partidos ou no Congresso fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados, controlando as ações dos burocratas.

Fugindo de uma visão dicotômica, Max Weber (1974) já apontava para a inseparável complementaridade entre esses dois atores políticos nas democracias contemporâneas. Segundo seu argumento, em uma sociedade complexa e democrática, são reservadas aos burocratas as tarefas técnicas e especializadas, fundamentais para a racionalização da ação do Estado, especialmente em um mundo em que há o aumento do papel do governo e das demandas por serviços públicos; aos políticos, por sua vez, cabe exercer o papel da liderança numa sociedade democrática de massas, essencial para que não haja uma rotinização da gestão do Estado, o que levaria à perda dos objetivos intrinsecamente políticos da ação de todo e qualquer governo. Esta inseparável complementaridade entre políticos e burocratas é fundamental para a garantia da ordem democrática.

A abordagem dicotômica da relação entre políticos e burocratas não consegue também explicar o atual comportamento destes atores, como revela estudo comparativo feito por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia. Os autores mostram que é errôneo adotar a visão de que o político governa, e o burocrata apenas administra. O que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia,

fazendo com que os dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação — políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico, e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos do Executivo, do Legislativo Nacional e de outras esferas de poder. Desta forma, ambos tornam-se *policymakers*, com responsabilidade política e sem poder ignorar o caráter técnico dos assuntos de Estado (Aberbach *et. ali*, op. cit.: 19-20).

Diante do modelo híbrido de atuação de políticos e burocratas, classificamos os ocupantes de cargos de alto escalão como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Tal padronização modifica o padrão usual de análise da relação entre política e burocracia em vários aspectos. Primeiro, o pano de fundo da ação é sempre político, de tal forma que o *policymaker* será avaliado de acordo com dois critérios: o de responsabilidade política, vinculada à transparência e as consequências gerais de cada ato, e o de responsividade, ligada à efetividade da política pública adotada. O ângulo do *policymaker*, portanto, é capaz de compatibilizar as diversas exigências presentes no preenchimento dos postos do topo da Administração Pública, especialmente no caso do sistema presidencialista brasileiro, mais aberto às nomeações.

Por outro lado, o ângulo do *policymaker* é importante, ainda, porque permite compreender a influência das regras institucionais que circunscrevem o preenchimento dos cargos. Parte-se, portanto, do pressuposto de que determinados universos institucionais, como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou estado unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário e existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis, entre os principais fatores, ajudam consideravelmente na explicação dos critérios de distribuição dos postos no governo.

Finalmente, em vez de ficar somente na classificação da burocracia como meritocrática ou patrimonial — embora esses conceitos não devam ser completamente descartados — o centro da análise direciona-se ao entendimento de como se dá a luta entre os diversos grupos para obter determinados cargos, que recursos eles utilizam e quais deles são mais eficazes. Trata-se, desta forma, de politizar a análise da estrutura burocrática governamental, seguindo mais uma vez os passos de Weber, tendo em vista que ele definia toda a atividade que envolva o Estado como essencialmente marcada pela luta para conquistar o poder.

O comportamento dos *policymakers* será analisado tendo como pressuposto que não apenas as regras formais definem os processos decisórios, mas também as informais são fundamentais em qualquer organização (Crozier, 1981). Se a hierarquia e as regras formais são fundamentais, as decisões em uma organização são também fortemente

influenciadas por padrões informais, que não correspondem às regras impessoais do modelo weberiano clássico, tampouco à hierarquia estabelecida pelo organograma.

O último aspecto importante para entender a lógica dos *policymakers* é o da delegação de autoridade e responsabilidade. Partimos do pressuposto de que o bom funcionamento de toda organização complexa depende de um processo de delegação de tarefas (McCubbins & Page, 1991). A compreensão do processo de delegação é ainda mais importante no caso da Administração Pública, pois nela há uma relação agente *versus* principal, sem paralelo no mundo privado, uma vez que não ocorre uma relação dual — como na empresa — mas sim uma cadeia delegativa (cidadão — políticos — burocratas).

Sistematizando as observações feitas até aqui, quatro são os parâmetros analíticos do trabalho:

a) politizar o estudo da burocracia a partir do ângulo do processo decisório e da luta pelo poder no Ministério da Fazenda;

b) adotar o conceito de *policymaker* como variável-chave para compreender a lógica de provimento e funcionamento dos cargos de alto escalão, tendo como suposto que o comportamento dos políticos e burocratas no mundo contemporâneo é caracterizado por um hibridismo;

c) analisar as regras formais e informais que orientam a ação dos atores;

d) focalizar a delegação como um aspecto central em qualquer organização, sobretudo no setor público e, mais especificamente ainda, em uma burocracia com uma estrutura frágil, como a brasileira.

Em suma, ressalta-se aqui não só a importância de se politizar o estudo da relação entre burocracia e política no alto escalão, mas igualmente a centralidade deste tema para se entender a dinâmica do Estado moderno. Isso, inclusive, em seu contexto atual de reformas, uma vez que se tem pretendido não a destruição do Estado, mas a construção de um novo tipo, mais eficiente, sem ser menos efetivo (Banco Mundial, 1997). E para isso, é necessário priorizar a questão da estrutura da alta burocracia.

Tal discussão ganha ainda maior relevância no Brasil, uma vez que o debate atual sobre reforma do Estado ocorre no mesmo período em que o país se redemocratiza e, portanto, num momento em que a competição política pelos cargos públicos aumenta. Por isso, torna-se de fundamental importância entender qual é a lógica de provimento político dos cargos da alta burocracia federal, bem como compreender de que maneira são construídas as carreiras dos ocupantes dos postos mais estratégicos dentro dos ministérios e as disputas políticas no seu interior, entre burocratas e políticos.

É dentro deste quadro de preocupações que se insere o presente trabalho sobre o Ministério da Fazenda. Este estudo analisa as

características de sua estrutura organizacional (entendida sempre como estrutura de distribuição de poder) e do processo decisório que aí se desenrola. Trata-se de um trabalho que apenas inicia a reflexão e o levantamento de dados empíricos sobre área praticamente inexplorada na ciência política e na sociologia brasileiras. Através dessa pesquisa, procura-se delinear um quadro mais sistematizado sobre uma área importante da burocracia federal brasileira, indicando questões e mesmo levantando hipóteses mais consistentes para futuros estudos, relativas à estrutura e dinâmica interna de nosso aparato burocrático e de seus vínculos com o sistema político mais amplo.

A escolha desse Ministério como objeto de estudo justifica-se por várias razões. Em primeiro lugar, cabe lembrar que se, historicamente, os ministérios da Fazenda ou das Finanças constituem, junto com os do Exército/Polícia e a Justiça, o núcleo central dos Estados liberais (Cf. Tilly, 1975), esses ministérios ou seus similares transformaram-se atualmente em agências dominantes na estrutura estatal, em razão do imperativo fiscal que guia os governos em praticamente todo o mundo. É uma era em que a lógica orçamentária da otimização do *in put* prevalece sobre a lógica do *out put* da produção das políticas em si (Flynn & Strehl, 1996).

No países latino-americanos, a centralidade política dos ministérios da Fazenda é ainda mais evidente. A crise fiscal e a inflação dos anos 80 e 90 configuraram uma era sob o signo da urgência econômica. A importância do posto de ministro da Fazenda e de toda a equipe econômica que gira em sua volta nesses países de sistema presidencialista é ainda mais evidente, quando se observam, por exemplo, a posição de líderes presidenciais destes ministros, como foram os casos de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, Domingos Cavallo, na Argentina, e Alejandro Foxley, no Chile (Silva, 1997).

Além disso, em um estudo centrado nas relações entre burocracia e política, como o nosso, a escolha do MF é ainda particularmente interessante, na medida em que nele, por razões de sua própria natureza institucional, os componentes técnicos das decisões (ou seja, a lógica do controle de gastos e da distribuição rígida de recursos dentro das alocações orçamentárias) sobressaem-se em relação aos componentes estritamente vinculados ao sistema político (isto é, a lógica das disputas eleitorais, dos interesses federativos, das demandas sociais etc.). A luta entre a racionalidade técnica dos burocratas *versus* a racionalidade da classe política manifesta-se aqui como luta entre MF (defensor do ajuste fiscal) *versus* outros ministérios “gastadores” (que pressionam para aumentar os gastos públicos e atender as demandas de suas clientelas), ou ainda, nas palavras de Flynn e Strehl, os ministérios que privilegiam o *out put*. Não obstante esta posição aparentemente apenas técnica, a política (isto é, a luta entre

interesses e/ou valores divergentes) está presente no interior do MF intimamente imbricada com questões de ordem técnica, tais como saneamento das finanças públicas e outras.

Nesse sentido e para os fins desse estudo, são considerados políticos os integrantes da alta burocracia ou os especialistas que atuam nas diferentes secretarias do MF, não só implementando suas políticas, mas igualmente participando do processo decisório, e para aí aportando recursos políticos, como a articulação de idéias e interesses e o saber técnico necessários para a formulação dessas políticas.

Do ponto de vista metodológico, o estudo piloto sobre o MF foi desenvolvido através dos seguintes procedimentos de pesquisa. Procurando confrontar o perfil atual da alta burocracia do MF com o do conjunto da alta burocracia federal, foram levantados dados desagregados para o MF relativos aos ocupantes dos cargos em comissão, os DAS (Direção e Assessoramento Superior), nos seus três níveis mais elevados (DAS-6, DAS-5 e DAS-4). Essas informações, sempre confrontadas com o restante da alta burocracia federal, referem-se aos seguintes aspectos:

- número de cargos;
- nível de escolaridade de seus ocupantes, com destaque para a formação pós-graduada;
- idade;
- tipo de vínculo empregatício, distinguindo os funcionários designados, isto é, pertencentes ao serviço público, na própria área do MF ou não, e os nomeados, isto é, de fora do setor público ou que já não mais ocupam cargos aí, como os aposentados.

Para se entender a estrutura de poder do MF, bem como a lógica de nomeação para os cargos de alto escalão e os principais traços de carreira de seus ocupantes, três fontes básicas foram utilizadas no levantamento de dados: a) questionários respondidos pelo alto escalão do MF, o que permitiu traçar um perfil geral desses funcionários; b) entrevistas com os integrantes atuais ou antigos da alta burocracia do MF em Brasília e São Paulo, pertencentes aos três níveis examinados de DAS; c) os *currículos vitae* dos atuais ocupantes dos cargos de DAS que se encontravam disponíveis nos órgãos governamentais e/ou na Internet. A escolha das pessoas a entrevistar foi orientada por critérios diversos, tais como: o tipo de carreira desenvolvida no setor público e fora dele; o local de exercício da atividade, em Brasília ou em unidades da Federação — no caso, em São Paulo; o grau de influência no processo decisório e, ainda, o nível de informação geral sobre a organização e o funcionamento do MF e de seus diferentes órgãos.

Assim, serão abordados nesse texto as seguintes dimensões analíticas:

a) Breve história institucional do MF, identificando sua posição na estrutura governamental, suas relações com outras agências concorrentes e a ampliação de suas atribuições e de seu poder em períodos mais recentes, em especial, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda.

b) Caracterização da estrutura organizacional e de poder no interior do MF, focalizando as principais carreiras internas e o perfil dos ocupantes dos cargos em comissão, procurando confrontá-lo com o do conjunto da alta burocracia federal.

c) Análise das relações entre poder e burocracia no presidencialismo brasileiro.

Nas considerações que fecham o trabalho, procura-se também extrair — ainda que sob a forma de hipóteses — as implicações que os aspectos aqui estudados têm para a maior efetividade e estabilidade das políticas públicas no presidencialismo brasileiro.

2. Breve histórico: a expansão de atribuições e de poder do MF

Junto com as atribuições clássicas de arrecadação de impostos, distribuição de recursos orçamentários entre os diferentes órgãos estatais, controle dos gastos, administração da moeda e das finanças públicas, típicas de todos os ministérios de finanças nos Estados liberais, o Ministério da Fazenda (MF) brasileiro, desde a sua criação durante o Império, frequentemente assumia outras funções necessárias à sustentação da economia exportadora, atuando de forma pontual ou permanente na área cambial e em questões tarifárias. Todavia, a despeito do regime extremamente centralizado do Império, o âmbito de sua atuação, dada a exigüidade dos recursos públicos, acabava se restringindo à Corte do Rio de Janeiro (Vieira da Cunha, 1963).

Por sua vez, a descentralização administrativa e financeira da Primeira República tornava o MF órgão meramente executor das decisões econômicas, geradas em acordos políticos negociados entre os governadores dos estados cafeicultores mais importantes, como ocorreu, por exemplo, com a implementação das decisões tomadas no Convênio de Taubaté. A atuação do Estado para a obtenção de empréstimos externos necessários à garantia do preço do café deu-se através de operação conjunta do governo paulista (Secretaria da Fazenda e da Agricultura) e o MF.³ Neste caso, o agente do Governo Federal que participou de forma mais ativa foi o Banco do Brasil, através da criação da Caixa de Conversão. O MF apenas colaborou com o processo, inclusive porque estava atrelado a compromissos com a Casa Rostchild para não emitir moeda (Pelaéz & Suzigan, 1976).

Assim, é só depois de 1930, com a centralização política de Vargas e a emergência do Estado desenvolvimentista, que o MF começará a assumir, gradativamente, funções mais ativas e ampliadas, realizando tarefas que abrangiam o levantamento de estatísticas e informações sobre as atividades produtivas (Vieira da Cunha, 1963); a regulação mais sistemática dos mercados, através da participação de membros de sua alta burocracia nos famosos conselhos técnicos e comissões econômicas, criadas nesse período, no país (Souza, 1976; Leff, 1977; Draibe, 1985); até a função mais recente de coordenação de políticas macroeconômicas (Vianna, 1987; Gouvea, 1994).

Embora a expansão da ação governamental na vida econômica tenha sido institucionalizada ao longo das décadas desenvolvimentistas através de órgãos da chamada administração paralela, tais como o Conselho Federal de Comércio Exterior, o BNDES, SUMOC/Superintendência da Moeda e do crédito e outras (Pereira, 1975; Martins, 1985; Bulhões, 1990; Gouveia, 1994; Loureiro, 1997), isso acabou sendo, indiretamente, fonte de aumento das atribuições e, conseqüentemente, do poder do Ministério da Fazenda.

Um bom exemplo disso é a SUMOC, que foi criada dentro do Banco do Brasil como órgão de transição, que prepararia as condições para a futura implantação do Banco Central, contornando assim as pressões do próprio Banco do Brasil, resistente à perda de suas funções como autoridade monetária (Bulhões, 1990). Entretanto, a atuação de seu conselho acabou reforçando o poder do MF, que passou a atuar sobre um leque mais amplo de políticas. “Presidindo o conselho da SUMOC, o MF deixaria de ser um simples arrecadador de impostos, um alocador de recursos dentro do orçamento para se tornar um possível coordenador da economia” (Viana, 1987 p.101).

Cabe apontar ainda que a continuidade do processo de ampliação das funções do MF, que o transformou nos dias atuais em órgão praticamente hegemônico de coordenação das políticas econômicas governamentais, não ocorreu de forma tranqüila. Ao contrário, como era de se esperar, encontrou resistências por parte de outras agências concorrentes. Dentre estas, destaca-se o caso do Banco do Brasil, que foi, durante longo período, o principal núcleo de disputas e conflitos freqüentes com o MF, em diferentes matérias.

A importância do Banco do Brasil materializava-se no fato de funcionar, durante várias décadas, como banco comercial e ao mesmo tempo como autoridade monetária. Assim, o Banco do Brasil, além das operações normais de qualquer banco comercial, também participava da emissão de moeda, atuava como guardião das reservas voluntárias e fiscalizava o funcionamento do sistema bancário privado. Tal confusão

de funções e a relação historicamente promíscua entre o Governo Federal (que gastava mais do que arrecadava) e o Banco do Brasil (que acabava cobrindo o déficit do Tesouro, através da expansão primária da moeda) perdurou durante longo tempo no país. Além disso, até meados dos anos 80, o poder do Banco do Brasil se fortalecia ainda pela existência da chamada conta movimento. Enquanto ela durou, a função de emissão de moeda, típica de um Tesouro Nacional, era do Banco do Brasil, através de sua Caixa de Amortização. A Carteira de Redescontos, incumbida de fornecer redescontos seletivos e de liquidez, e a Carteira de Mobilização Bancária, que socorria os bancos privados em crise de liquidez, eram as únicas agências autorizadas a colocar ativos em circulação (Gouvea, 1994: 135).

Tal situação só se alterou com as mudanças trazidas pela reforma institucional das finanças públicas brasileiras, desencadeada no início dos anos 80 pelos trabalhos da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas. Na verdade, destaque especial deve ser atribuído a essa comissão, composta de um grupo de burocratas governamentais, liderados por Mailson da Nóbrega, e às importantes medidas por ela propostas para reformular a estrutura das finanças públicas do país. Procurando enfrentar, já naquela época, a grave crise fiscal do Estado e criar mecanismos que garantissem a transparência e o controle de nossas finanças públicas, a reforma proposta por aquele grupo trouxe como resultado a extinção do orçamento monetário e da conta movimento do Banco do Brasil e, conseqüentemente, o reforço do Banco Central como autoridade monetária exclusiva. Além disso, o poder de controle do MF sobre as contas públicas foi ampliado e racionalizado com a criação da Secretaria do Tesouro. Foi também montado o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), que permitiu o estabelecimento de um novo sistema de execução financeira do Orçamento e garantiu a maior eficácia do processo de controle do MF sobre o conjunto dos gastos públicos.

Em 1987, na gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira no MF, realizou-se outra etapa da reforma, completando o processo de unificação orçamentária e estabelecendo-se uma conta única do Tesouro, com a inclusão dos fundos. Com isso, foi efetuada a transferência da administração da maior parte dos fundos de fomentos do Banco Central para o MF. E por último, mas não menos importante, implementou-se, ainda nesse período, a separação financeira entre Banco Central e Tesouro Nacional, passando a administração da dívida pública para o Tesouro. “Até então a lei permitia a emissão primária de títulos com fins de política monetária pelo Banco Central, o que possibilitava, como diagnosticava a Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas em 1984, a emissão de títulos para cobrir contas do Tesouro ou do Banco do Brasil, sem dotação orçamentária” (Gouvea, 1994:289).

Todas essas mudanças institucionais exprimiram a clara percepção, por parte de certos burocratas governamentais, homens políticos e acadêmicos, da gravidade da crise do Estado e da necessidade de seu equacionamento. Além disso, elas resultaram também no fortalecimento da capacidade de controle do MF sobre o conjunto das Finanças Públicas, consolidando sua posição de agência governamental mais importante na estrutura atual do Governo Federal.

O declínio institucional do Ministério do Planejamento foi outro fator que contribuiu para o fortalecimento da Fazenda, processo resultante sobretudo da grande crise fiscal dos anos 80, o que enfraqueceu a capacidade planificadora do Estado. Criado em 1963, o Ministério do Planejamento teve papel, de destaque na condução das políticas econômicas no país durante o governo militar, e enquanto a crise do Estado desenvolvimentista ainda não se manifestava claramente. São expressivas a esse respeito as palavras do ex-ministro Reis Velloso, que esteve no comando do Ministério do Planejamento por mais de dez anos :

“O Planejamento era forte porque tinha a função de coordenar em nome do presidente. Não coordenava por competência própria, mas como órgão auxiliar da presidência e porque tinha destinação de recursos (...) coordenava o orçamento (...) era responsável pelas prioridades para os recursos externos. (...) Qualquer órgão do governo que quisesse recursos externos tinha que ir ao Planejamento para pedir definição de prioridades... Frequentemente, nos outros países, o orçamento fica na área da Fazenda. Aqui, desde 1964, o orçamento fica com o Planejamento. (...) A reforma administrativa (o Decreto lei n. 200) institucionalizou um sistema nacional de planejamento e um Estado gestor do desenvolvimento”(Velloso, 1997).

Da frase acima, é preciso ressaltar que o poder do Planejamento não derivava apenas de requisitos técnicos. O condicionante político para o fortalecimento do Ministério do Planejamento foi a centralidade que a Presidência da República deu a este órgão.

O insulamento de determinados grupos burocráticos para reordenar as contas públicas e o enfraquecimento do Planejamento, aliados ao aumento da importância das questões inflacionária e fiscal, tornaram o MF órgão fundamental no gabinete presidencial brasileiro. Destaca-se que quanto mais avançavam as condições fortalecedoras da Fazenda, mais a Presidência tornava o MF central em sua estratégia de governo.

O corolário deste movimento ocorreu no governo Itamar Franco, quando o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso acabou assumindo a posição informal de primeiro ministro. O sucesso do Plano Real reforçou essa posição estratégica do MF, uma vez que o projeto de

governo do final da gestão de Itamar e de todo o primeiro mandato do, agora, presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ficou amarrado à lógica do Plano de estabilização.

O importante é notar que não só as razões econômicas e burocráticas — crise fiscal e insulamento da área econômica sobre as demais — e nem as conjunturais — o papel de primeiro ministro informal exercido por Fernando Henrique na Fazenda e o sucesso do Plano Real — explicam por completo a autonomização do MF. O aumento do poder do Ministério da Fazenda deriva, em grande medida, da engenharia institucional adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para fortalecer-se na montagem de seu gabinete ministerial.

Como mostramos em outro texto, a pulverização das nomeações ministeriais para conseguir maiorias parlamentares ao longo da redemocratização enfraqueceu o poder dos presidentes. O presidente Collor tentou fugir desta regra, buscando preencher seu gabinete de forma mais independente do Congresso. O resultado foi um fracasso governativo (Loureiro & Abrucio, 1998b). Sabendo da impossibilidade de governar sem formar coalizões políticas para a montagem do gabinete ministerial,⁴ o presidente Fernando Henrique Cardoso transformou o MF no principal instrumento — embora haja outros importantes, como os secretários executivos⁵ — de controle da delegação do poder dos que são nomeados ao alto escalão governamental. O imperativo fiscal que guiou sua gestão foi peça fundamental na legitimação desta engenharia institucional. Mas a proximidade da equipe econômica com o presidente, a qualidade técnica do alto escalão do MF e a posição proeminente dos “esplanadeiros” neste Ministério também foram fatores importantes no processo de autonomização da Fazenda.⁶

Tomando como base esta posição estratégica do MF no gabinete do presidente Fernando Henrique Cardoso, analisaremos a seguir a atual estrutura de poder neste Ministério.

3. O MF hoje: estrutura organizacional e perfil da alta burocracia federal

Do ponto de vista formal, todos os ministérios do Governo Federal estruturam-se em secretarias. No caso do MF, ele engloba sete secretarias que são: Secretaria da Receita Federal — SRF; Secretaria de Política Econômica — SPE; Secretaria do Tesouro Nacional — STN; Secretaria de Acompanhamento Econômico — SAE; Secretaria de Finanças e Controle — SFC; Secretaria de Patrimônio da União — SPU; Secretaria de Assuntos Internacionais — SAI. Além das secretarias e sub-secretarias, o Gabinete do Ministro e a Secretária-Executiva complementam a

estrutura básica do ministério. Logo abaixo do ministro está a Secretaria Executiva — no passado, denominada de Secretaria Geral — que é órgão central do ministério, através da qual passa o controle de toda sua máquina burocrática. O secretário executivo, que é também vice-ministro, responde pelo funcionamento do ministério. É ele que “toca a máquina”.⁷

Dentre as diversas secretarias, as três mais importantes são: a do Tesouro Nacional, a da Receita e a de Política Econômica. No Tesouro encontra-se o poder de liberar ou contingenciar as verbas orçamentárias. O peso da Receita reside em sua função arrecadadora. E a Secretaria da Política Econômica, como órgão principal de assessoria do ministro, elabora as orientações gerais para as políticas econômicas do governo. A seguir, descreve-se com um pouco mais de detalhe cada uma das secretarias do MF.

A Secretaria da Receita Federal — SRF é naturalmente a mais antiga de todas, dada a necessidade estrutural do Estado moderno de viabilizar a arrecadação de impostos. Pelo menos desde a revolução de 30, o Brasil tem procurado criar, nem sempre com sucesso, condições institucionais que garantam a arrecadação e a administração de receitas de forma eficiente e a constituição de uma burocracia técnica menos sujeita às pressões clientelistas (Souza, 1976; Leff, 1977). Assim, ao longo de várias décadas, tem-se buscado o fortalecimento da Receita e a maior proteção de sua burocracia. A atual reforma administrativa classifica, por exemplo, o principal cargo da SRF (Auditor Fiscal do Tesouro Nacional — AFTN), juntamente com outros cargos do MF, como carreira ou atividade típica do Estado, às quais garante estabilidade e outros benefícios específicos da função pública exclusiva. A importância desta secretaria no conjunto do MF deve-se ainda ao fato de ela ter um orçamento próprio, originário de percentual sobre multas — a chamada RAV (Receita Adicional Variável) — que lhe permite oferecer salários diferenciais para seus quadros e recursos complementares para uso em equipamentos e patrimônio. No Programa de Estabilização Fiscal, lançado em outubro de 1998, foi proposta importante modificação na SRF, que deixaria de ser uma divisão interna do MF e passaria a ser uma agência executiva, com maior autonomia decisória. Embora esta proposta possa elevar o *status* institucional do órgão, esse processo de mudança ocorreu junto com o esvaziamento do poder efetivo dos altos escalões da Receita, em particular do poder de seu titular Everaldo Maciel e da secretária adjunta Litha Espindola.⁸ O que reforça, como indicaremos a seguir, nossas análises a respeito das relações formais e informais de poder no MF.

Mesmo que mais protegida, a SRF não está isenta de pressões políticas. Ainda que todos seus cargos, com exceção do Secretário, sejam obrigatoriamente preenchidos por membros da carreira (os AFTNs), os

cargos de Superintendente nos diversos estados da Federação têm atrativo político, havendo pressões parlamentares e dos governadores nos processos de nomeação de cada um.

Com relação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cabe indicar que sua criação durante a gestão de Dilson Funaro (março de 1986) foi resultado do processo de reestruturação das finanças públicas, descrito na seção anterior. Partindo-se do diagnóstico de que no MF não havia nenhuma área estruturada para assumir a administração financeira da União, que era realizada de forma dispersa por vários órgãos — o Banco do Brasil respondia pela execução financeira, o Banco Central, pela dívida pública etc. — a Secretaria do Tesouro Nacional nasceu poderosa e com funções bastante amplas: planejamento, normatização, coordenação e controle das áreas de programação e administração financeira, contabilidade e auditoria; controle dos riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro e ainda controle financeiro do setor público, permitindo a avaliação dos impactos da execução financeira de todas as entidades públicas sobre as finanças públicas (Calabi & Parente, 1990; Gouvea, 1994). Fizeram parte desse processo vários dos atuais membros da alta burocracia pública federal, como por exemplo, Pedro Parente e Paulo Ximenes. Além desses, participou também, vindo dos meios acadêmicos de São Paulo, Andréa Calabi, que acabou tornando-se o primeiro secretário do Tesouro Nacional.

A importância da STN revela-se no seu poder de liberar e contingenciar os recursos orçamentários, já que o Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional é apenas autorizativo. Com isso, a STN torna-se um dos órgãos mais poderosos do Executivo e, inclusive, redefine constantemente as decisões efetuadas no Congresso. Aqui, aparentemente, a lógica da burocracia se sobressai à lógica das negociações políticas. Mas, na verdade, a STN é um dos braços políticos fundamentais para o presidente controlar as ações do gabinete, através da delegação desse poder de liberação dos recursos para a Fazenda. Como argumentam Maria Helena Castro Santos e Érica Machado:

“O grande acordo alocativo dos recursos públicos entre o governo e a sociedade, expresso na Lei Orçamentária anual votada pelo Congresso, é rompido pela STN na fase de execução, em nome da lógica do Executivo de contenção dos gastos públicos e da garantia de recursos para os projetos prioritários da agenda governamental” (Santos e Machado, 1995).

Por sua vez, a Secretaria de Política Econômica — SPE, criada no governo Collor, é um órgão de assessoria ou de consultoria do Ministro da Fazenda, que participa intensamente da formulação de políticas econômicas do governo. Dentre suas funções de assessoria destacam-se:

preparação de dados e elaboração de boletins de acompanhamento da conjuntura macroeconômica e outros trabalhos de análises econômicas, incluindo também a colaboração em textos ou palestras de dirigentes políticos, de ministros ou mesmo do Presidente da República. Diferentemente da Receita e do Tesouro, que têm máquina administrativa própria, a SPE tem um perfil institucional menos estruturado e, portanto, definido pelo titular da Secretaria. O peso maior ou menor das decisões aí tomadas depende das relações do secretário com o ministro, ou, em alguns casos, com o próprio presidente.

Se o poder do Secretário da Receita Federal advém da centralidade da função arrecadadora e da importância de sua máquina burocrática, o poder do Secretário de Política Econômica advém de sua habilidade em elaborar políticas adequadas ao receituário e de sua afinidade pessoal, ideológica e/ou teórica com o presidente e/ou ministro.

Em geral, a SPE congrega pessoal de alta qualificação acadêmica, com cursos de pós-graduação no exterior, que são recrutados informalmente através de vínculos pessoais entre colegas dos meios universitários, empresas de consultoria etc.. O quadro apresentado mais adiante, relativo ao nível de escolaridade dos membros de cada órgão de cúpula do MF, indica que a SPE é a que apresenta o mais alto grau de escolaridade, com mais de 60% de pós-graduados e a significativa marca de 50% de doutores.

Além dessas três secretarias mais importantes, deve ser destacada também, nessa radiografia do MF, a Secretaria de Acompanhamento Econômico — SAE. Ela incorpora hoje as atribuições da antiga SUNAB, ligada à então Secretaria de Abastecimento e Preços, para a qual dirigiam-se as pressões mais intensas de *lobbies* na época. Criada na atual gestão, a Secretaria de Acompanhamento Econômico tem um duplo perfil institucional: de um lado, é agência de assessoria; e, de outro, é órgão de rotina que acompanha preços e outros indicadores econômicos. Atualmente a SAE tem expandido sua área de poder, assumindo gradativamente a posição hegemônica dentro do chamado sistema nacional de defesa da concorrência, em detrimento do Ministério da Justiça. Como se sabe, esse sistema é constituído por três órgãos, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE e a Secretaria de Direito Econômico, vinculados ao Ministério da Justiça, além da SAE, do MF. No governo FHC, o CADE não só experimentou aumento de seu poder regulador, ganhando grande visibilidade na imprensa e nos meios empresariais, mas igualmente passou a ser dirigido por um economista, Gesner de Oliveira, vindo da Secretaria de Política Econômica do MF. Além disso, cresce o número de economistas comprometidos com as orientações da equipe econômica no conselho deliberativo do CADE, antes ocupado predominantemente por advogados. Com isso, reforça-se a idéia de que o raio de ação do MF está claramente em expansão no atual gabinete presidencial.

A seguir, apresentamos alguns indicadores que permitem caracterizar o perfil dos atuais ocupantes de cargos do alto escalão da burocracia do MF, em contraste com aquele predominante no conjunto da burocracia federal brasileira.

3.1. Perfil da alta burocracia federal: MF *versus* União

O MF é um órgão governamental que hoje reúne uma proporção relativamente elevada de funcionários de DAS. Enquanto no conjunto da União os funcionários DAS representam pouco mais de 3%, no MF este percentual é três vezes superior, atingindo 9,29% do total de seus funcionários, conforme dados do SIAPE/MARE. Para melhor contrastar, pode-se indicar que no MEC, por exemplo, a proporção de funcionários com DAS cai para 5,2% e no Ministério dos Transportes é mais reduzida ainda, situando-se em torno de 3,2% , próximo da média da União. O percentual mais elevado de postos no alto escalão reforça a importância estratégica do MF no gabinete presidencial. Esse percentual alto de DAS explica-se ainda pela necessidade que tem o MF, mais do que em qualquer outro ministério, de obter os melhores técnicos, remunerando-os acima do padrão médio. Como se sabe, o DAS constitui um atrativo financeiro no mercado de trabalho da burocracia federal.

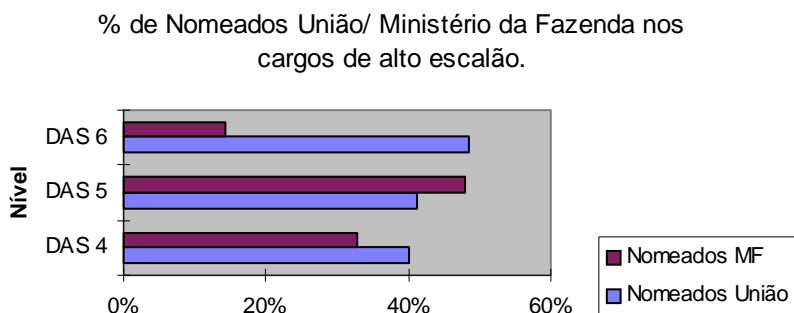
Além disso, há outros importantes pontos de diferenciação do perfil dos DAS do MF, frente àqueles da União. Conforme dados sistematizados na tabela 1, observa-se que o provimento do alto escalão do MF é feito predominantemente com pessoas do próprio Poder Executivo, originárias de diferentes agências governamentais. Enquanto na União cerca de 40% dos DAS-5 e DAS-4 e mais de 48% dos DAS-6 são recrutados fora das agências governamentais, no MF as nomeações de pessoas externas caem bastante, reduzindo-se para menos de 15% no nível de DAS-6.⁹ Isso significa que enquanto no MF o recrutamento do alto escalão se faz sobretudo entre quadros burocráticos governamentais, na União isso ocorre fortemente nos meios políticos, orientando-se por critérios partidários, federativos etc. O quadro e figura a seguir permitem visualizar tal situação.

Tabela 1: Comparação entre os vínculos funcionais dos ocupantes dos DAS: da União e do MF (Valores percentuais).

Nível	Nomeados		Designados		Aposentados	
	União	MF	União	MF	União	MF
DAS 4	40,0	32,80	59,7	64,52	0,3	2,68
DAS 5	41,1	47,83	58,5	50,00	0,4	2,17
DAS 6	48,5	14,29	51,5	85,71	0,0	0,00

Fonte: SIAPE / Boletim estatístico do MARE e dados fornecidos pelo MF (outubro 1997)

Figura 1: Distribuição percentual dos níveis de DAS nomeados. Comparação entre União e MF



Fonte: SIAPE / Boletim estatístico do MARE e dados fornecidos pelo MF

Com relação às características pessoais dos ocupantes de cargos em comissão no MF, os dados do MARE indicam ainda que, de modo geral, os DAS-4, DAS-5 e DAS-6 no MF têm uma média de idade menor (46, 50 e 48 anos, respectivamente) do que no conjunto da União, cujas médias para os respectivos DAS-4, DAS-5 e DAS-6 são 47, 49 e 52 anos. Por outro lado, se na União a média de idade sobe proporcionalmente à elevação do nível de DAS, no MF isso não ocorre.

Todavia, a característica mais distintiva encontra-se nos níveis de escolaridade, muito superiores, dos DAS do MF frente aos DAS do conjunto da União, como pode ser observado na tabela 2.

Tabela 2: Comparação dos níveis de escolaridade União/MF dos ocupantes dos cargos DAS em %

	DAS – 4		DAS - 5		DAS – 6	
	União	MF	União	MF	União	MF
Até 1º- Grau	100,0	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Até 2º- Grau	98,1	100,00	98,30	100,00	99,30	100,00
Até Graduação	88,6	100,00	93,30	100,00	97,00	100,00
Pós-graduação*	1,9	28,28	1,1	26,09	0,80	14,29
Mestrado e/ou Doutorado**	6,8	15,18	7,00	17,39	8,30	42,86

OBS: Como os dados referentes à pós-graduação dos servidores da União estão agrupados (Mestrado, Doutorado Brasil e Doutorado Exterior) numa única categoria, o mesmo procedimento foi adotado para a comparação com os dados do MF .

* Inclui cursos de aperfeiçoamento e pós-graduação *latu sensu*,

** Inclui doutorado Brasil e doutorado exterior.

Se, por exemplo, apenas 7% dos DAS-5 da União têm títulos de mestrado e/ou doutorado, essa percentagem atinge mais de 17% dos DAS-5 no MF. No nível de DAS-6, a disparidade acentua-se muito mais: apenas 8,3% dos burocratas desse nível na União têm pós-graduação, enquanto que no MF atinge-se mais de 42% do total. Esses dados reforçam o perfil predominantemente técnico dos DAS no MF, em comparação com o conjunto dos DAS na União. Essas comparações tornam-se ainda mais acentuadas se considerarmos que no conjunto da União estão incorporados os dados relativos ao MF, que infelizmente não puderam ser aqui desagregados.

Além disso, pelos dados da tabela 3 mostrada a seguir, pode-se observar a formação educacional do alto escalão de forma mais detalhada, em diferentes áreas do MF.

Tabela 3: Comparação dos níveis de escolaridade nos principais órgãos do MF (Ocupantes dos cargos DAS 4, 5, 6 em %)

	Só Graduação		Especialização (Lato-Sensu)		Só Mestrado		Doutorado	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SRF	19	76,0	5	20,0	1	4,0	0	0,0
STN	9	45,00	3	15,00	5	25,00	3	15,00
SPE	7	46,67	1	6,67	0	0,0	7	46,67
SAE	5	45,45	1	9,09	1	9,09	4	36,37
SFC	47	53,41	38	43,18	3	3,41	0	0,0
SAI	2	33,33	1	16,67	2	33,33	1	16,67
SPU	10	83,33	0	0,00	2	16,67	0	0,0
SE	7	58,34	4	33,33	1	8,33	0	0,00
GM	10	90,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0
PGFN	6	35,29	6	35,29	3	17,65	2	11,77
SAA	10	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
ESAF	1	50,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0
SPO	2	50,0	2	50,00	0	0,0	0	0,0

OBS.: ESAF / Escola de Administração Fazendária; GM / Gabinete do Ministro; PGFN / Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; SAA / Subsecretaria de Assuntos Administrativos; SE / Secretaria Executiva; SPO / Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. As demais siglas estão indicadas anteriormente no texto.

Fonte: informações fornecidas pelas Secretarias do MF (Dezembro/1997).

Como já mencionamos, a SPE concentra o maior percentual de doutores e mestres, pois é um órgão de assessoria do ministro, recrutando seu pessoal principalmente nos meios universitários. Nas secretarias encarregadas de fazer funcionar a máquina administrativa do Ministério, como

Receita Federal, Finanças e Controle etc., predomina a formação pós-graduada de tipo especialização, isto é, em cursos mais rápidos e voltados mais diretamente para a atualização da prática profissional. Ou seja, o saber acadêmico mais aprofundado perde nestes órgãos para um saber prático, o que pode, segundo alguns entrevistados, gerar conflitos de poder entre estas áreas e, em última análise, entre a formulação mais geral e o processo de implementação. Em suma, é o confronto entre o conhecimento universitário *versus* o conhecimento da máquina. Conforme um dos entrevistados indicou a respeito: “só fica em Brasília por muito tempo quem alia estas duas competências”.

Essas diferenças de escolaridade no interior das diversas áreas do MF têm a ver com as formas de recrutamento e carreira de sua alta burocracia. É o que examinaremos a seguir.

4. Carreiras e recrutamento no alto escalão do MF

Cabe esclarecer, inicialmente, que a noção de carreira é utilizada nesse estudo em duplo sentido. O primeiro refere-se especificamente àquele encontrado na administração pública brasileira, e o segundo abrange a idéia mais ampla de trajetória de carreira. Entende-se por trajetória de carreira o conjunto de atividades exercidas por uma pessoa ao longo de sua vida profissional, e que não estão necessariamente vinculadas, nem hierarquicamente dispostas, mas foram construídas como estratégias pessoais que associam formação profissional, posições ou cargos ocupados e, portanto, experiências e trunfos acumulados em diferentes espaços ou mercados de trabalho, no setor privado ou no setor público.

Em geral, as carreiras públicas presentes na Administração Pública Federal brasileira limitam-se aqui, em geral, a apenas um cargo¹⁰, o qual possui uma estruturação vertical. Ao passo que em outras administrações públicas, sobretudo as européias, o avanço vertical ocorre em torno de mais de um cargo. Nesse sentido, nossa administração pública está mais próxima ao modelo americano, em que o cargo, e não a carreira, estrutura o avanço profissional. Isso terá reflexos no provimento do alto escalão governamental.

Considerando que a administração pública brasileira organiza-se sobretudo através de cargos, as carreiras assumem aí características particulares. De modo geral, a definição de uma carreira envolve a delimitação de uma série de cargos e funções hierarquicamente estabelecidos, e critérios explícitos para ingresso, promoção, avaliação de desempenho, níveis salariais etc.. No caso brasileiro, existem, de fato, três carreiras estruturadas no setor público: a militar, a diplomática e a do Magistério de Ensino Superior, uma vez que estas estruturam-se por uma série de avanços

verticais. No MF, o Auditor da Receita Federal e o Analista de Finanças e Controle, entre outros, são considerados como carreiras, mesmo não tendo um grande avanço vertical no horizonte profissional. Na verdade, estas carreiras do MF constituem um cargo com uma pequena gradação entre a base e o topo do horizonte profissional. Considerá-los como carreira tem menos a ver, portanto, com sua estrutura hierárquica, e mais com um forte espírito profissional que une os pertencentes a este grupo, além da maior proteção ante as injunções políticas e, ainda, o salário e o *status* diferenciados em relação ao grosso do funcionalismo.

A importância destas carreiras do MF verificou-se ao se constatar que quase a metade (47,3%) dos funcionários públicos brasileiros estavam, em 1993, agrupados em uma categoria sem especificação precisa, denominada PCC (Plano de Cargos e Carreira), e menos de 15% encontravam-se em uma carreira estruturada (Abrucio, 1993). Nada indica que tal situação tenha sido substancialmente mudada.

Há, portanto, uma separação mais nítida entre cargo e carreira no presidencialismo, de forma ainda mais destacada no caso brasileiro. Isto dá maior flexibilidade para o chefe do governo a fim de montar uma equipe mais afinada com as orientações que ele quer imprimir às suas políticas. É bom lembrar que essa flexibilidade tem como lado negativo a menor estabilidade das políticas públicas ao longo do tempo. Neste sentido, o tipo de carreira existente no MF não só é uma exceção, mas sobretudo estabelece um maior poder de barganha a este grupo, uma vez que ele consegue ao longo do tempo garantir a estabilidade de políticas essenciais ao funcionamento do sistema. E quanto mais a questão fiscal tem ficado premente, maior a importância estratégica das carreiras do MF.

Mas o organograma do poder, ressalte-se, é estruturado basicamente pelos cargos em comissão, os chamados DAS. As carreiras podem até influir na nomeação a estes cargos, mas não garantem o preenchimento imediato dos DAS. A partir dessas considerações, pode-se apontar que no MF a estrutura hierárquica se dispõe da seguinte forma. O Secretário-Executivo é classificado como DAS especial. O Procurador Geral e demais Secretários são classificados como DAS-6; os Secretários adjuntos e alguns assessores do ministro são DAS-5; os principais cargos nos estados dentro de cada órgão, como os Superintendentes da RF, os procuradores regionais, os delegados do MF (de Patrimônio, de Finanças e Controle, do Tesouro Nacional etc), além dos chefes de gabinete dos secretários e diversos assessores do ministro, são DAS-4.

No MF existem três carreiras básicas e com diferenças importantes entre si. São elas: Procurador da Fazenda Nacional — PFN, que é uma carreira jurídica dentro da Procuradoria; Auditor Fiscal do Tesouro Nacional — AFTN; e Analista de Finanças e Controle — AFC. Estas

carreiras organizam uma série de cargos hierarquicamente dispostos em seus respectivos órgãos e fornecem os quadros para os postos mais elevados em várias das secretarias mencionadas. Todas as Superintendências estaduais são ocupadas por DAS-4. Apesar da possibilidade de intercâmbio de profissionais, os ocupantes destas carreiras típicas permanecem, de modo geral, nos respectivos órgãos de origem: os Analistas de Finanças e Controle na Secretaria Federal de Finanças e Controle — SFC, os Procuradores na PGFN etc..

Em outras palavras, parte dos cargos de nível de DAS-4, DAS-5 e, em menor medida, de DAS-6 do MF são preenchidos por pessoas de cada uma dessas carreiras, especialmente nas seguintes áreas: Secretaria da Receita, Secretaria de Finanças e Controle, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Patrimônio da União, Delegacias estaduais e outros órgãos do ministério. Assim, os cargos de Superintendente da Receita Federal, em cada estado da Federação, são ocupados obrigatoriamente por membros da carreira de AFTN, e os superintendentes da Secretaria Federal de Controle são preferencialmente da carreira de Analista de Finanças e Controle.¹¹

Cabe destaque o recrutamento bastante relevante de profissionais de órgãos federais, com tradicional capacitação técnica, tais como: Serviço Federal de Processamento de Dados — SERPRO; Banco Central; Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Ainda hoje estes órgãos fornecem grande número de funcionários mais graduados para o MF.

Nas secretarias com perfil predominante de assessoria ou consultoria ao Ministro, os cargos da mais alta direção não são preenchidos por membros de uma dessas carreiras mencionadas, mas principalmente através de relações informais efetuadas nos meios acadêmicos e em outras esferas governamentais ou supra-nacionais (Banco Mundial, por exemplo). Estão nesse caso a SPE, a SAIN, e, em menor medida, a STN e a SAE.

Embora a carreira interna seja fonte importante de recrutamento dos quadros de alto escalão do MF, ela não é única, nem tampouco a mais relevante, o que terá obviamente efeitos sobre a distribuição do poder no Ministério, como se verá a seguir. São três as principais fontes de recrutamento de quadros para a alta burocracia do MF:

- a) funcionários de outros órgãos da burocracia governamental (tais como Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA etc.), considerados fornecedores de quadros de alto escalão para o MF;
- b) profissionais externos aos meios governamentais, tais como universidades (mesmo que públicas) ou empresas privadas;
- c) funcionários de carreiras internas ao MF.

A Tabela 4 mostra a distribuição quantitativa do alto escalão, segundo estes critérios.

Tabela 4: Fontes de recrutamento de quadros para a alta burocracia do MF

	DAS- 4	DAS- 5	DAS- 6 *	TOTAL
Carreiras internas MF	87	8	0	95
Outras agências governamentais	33	17	6	56
Carreiras externas	7	2	3	12
Aposentados / sem informação	62	23	0	85
Total	189	50	9	248

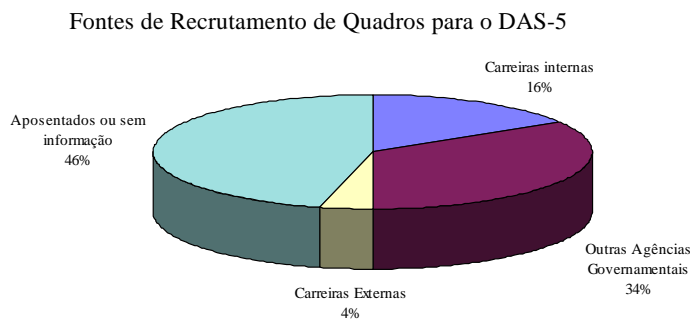
* Incluem-se nessa coluna o Secretário Executivo e o Procurador Geral da Fazenda Nacional que são DAS Especial.

Figura 2: Distribuição percentual dos ocupantes dos DAS-4 do MF, segundo recrutamento



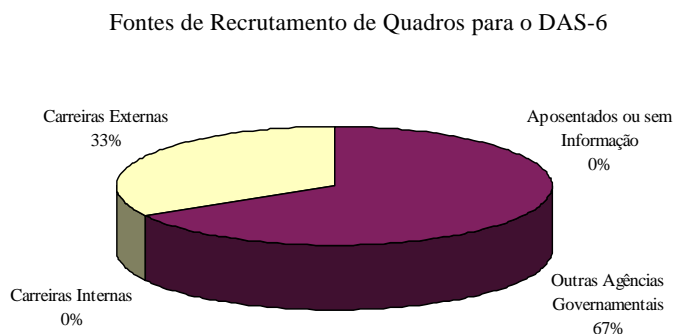
Fonte: Informações repassadas pelos diversos órgãos do MF.

Figura 3: Distribuição percentual dos ocupantes dos DAS-5 do MF, segundo recrutamento



Fonte: Informações repassadas pelos diversos órgãos do MF.

Figura 4: Distribuição percentual dos ocupantes dos DAS-6 do MF, segundo recrutamento



Fonte: Informações repassadas pelos diversos órgãos do MF.

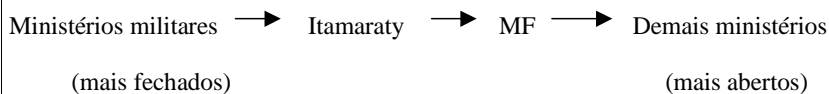
Os quadros mostram a participação de cada uma dessas categorias na atual direção do MF. Observa-se aí que a maioria dos ocupantes de cargos de DAS-6 e inclusive o secretário executivo vêm de outros órgãos governamentais. Também é muito significativa a participação de pessoas externas aos meios governamentais, vindas dos meios universitários e empresariais. Na atual gestão, nenhum secretário originou-se das carreiras internas do Ministério, mostrando que mesmo em uma estrutura predominante técnica, como a Fazenda, há um descolamento entre carreira e cargo no alto escalão. Este fato agrega, ainda, mais um indicador para o nosso argumento de que os cargos do topo do organograma estatal são essencialmente políticos, isto é, providos por vínculos de afinidade, confiança política no sentido amplo, como definido anteriormente.

No caso da STN, os dados levantados mostram também que o provimento de grande parte dos DAS-5 e DAS-4 dessa secretaria é feito com quadros vindos de outros órgãos governamentais, tais como IPEA, Banco Central etc.. Além disso, examinando alguns exemplos de trajetórias de carreiras de membros atuais da alta burocracia do MF, destaca-se que estas podem ser diferenciadas em dois tipos principais: trajetória intragovernamental e trajetória mista, envolvendo governo e meios externos. A trajetória intragovernamental é desenvolvida por membros da burocracia pública, originários de diferentes órgãos da área econômica do governo, que desenvolvem sua vida profissional predominantemente dentro do governo; já a trajetória mista é realizada por pessoas que passam transitoriamente pelo governo, vindos dos meios universitários e/ou de consultoria privada, e para aí retornam depois da experiência no governo.

Várias trajetórias de carreira examinadas em trabalho anterior¹² indicam que os titulares das secretarias, tanto quanto o ministro e o secretário executivo, mesmo em um ministério técnico, como o da Fazenda, são nomeados politicamente. Em outras palavras, se as carreiras internas do MF detêm praticamente o monopólio de cargos em certas áreas, como na SRF, na SFC etc., esse monopólio não atinge os níveis mais elevados. Nesse sentido, pode-se afirmar que a carreira não é fonte natural de poder, isto é, ela, sozinha, não dá a seus membros acesso automático aos cargos de direção, senão quando associada a critérios políticos.

Cabe esclarecer que — em sintonia com o que foi afirmado antes, relativamente à complementaridade necessária entre ação política e prática burocrática — entendemos a nomeação política aqui em dois sentidos: de um lado, procuramos diferenciá-la da nomeação burocrática e, de outro, procuramos ampliá-la, ultrapassando a noção mais usual que a identifica apenas a processos nos quais operam pressões de partidos, de bancadas regionais, de grupos de interesses etc.. Assim, considera-se nomeação política, em um primeiro sentido, aquela que não se orienta por critérios burocráticos previamente estabelecidos, de forma expressa ou tácita, e que restringe a escolha ao preenchimento de certas condições, tais como ser membro de determinada carreira, ter senioridade etc.. É o que ocorre, por exemplo, nas corporações militares ou na diplomacia. Em um segundo sentido, e mais importante ainda, classifica-se como nomeação política, especialmente em áreas técnicas como o MF, também aquelas orientadas por afinidades pessoais, por orientações teóricas ou mesmo ideológicas comuns, que ligam o presidente ou o ministro a seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos, em vez de outros. Em outras palavras, considerando que as escolhas para os cargos da alta burocracia são sempre políticas, pretende-se, com essa distinção, dar conta da especificidade de nomeações políticas que não se fazem pelos critérios mais comumente utilizados.

Pensando, de modo geral, na burocracia brasileira, pode-se afirmar que o provimento dos cargos do alto escalão é bastante aberto à nomeação política, dadas as características do sistema presidencialista e da ausência de carreiras no sentido europeu. Distribuindo o conjunto dos ministérios em função do seu grau de abertura à nomeação política (entendida aqui como distinta da nomeação burocrática), pode-se indicar o seguinte *continnum* crescente:



Se a participação em uma determinada carreira é critério para garantir exclusividade no provimento de cargos, havendo inclusive disputas em certas secretarias, como a STN, entre profissionais de carreira e os de fora¹³, a carreira, em si, não é fonte de poder, nem de acesso à alta burocracia no MF. No caso da Procuradoria da Fazenda Nacional, o atual escolhido provém da assessoria jurídica do Banco Central e não da carreira específica. Isto reforça a natureza política dos cargos de alto escalão, tal como temos definido este conceito até agora.

Na estrutura federal dos estados é que encontramos o maior grau de politização, inclusive no MF, o mais imune às pressões políticas. Em São Paulo, caso que estudamos, o Delegado do Patrimônio da União foi indicação do senador Romeu Tuma, do PFL, um dos partidos que dá sustentação ao Executivo Federal. E o Delegado de Assuntos Administrativos do MF foi indicação do PMDB paulista, em particular do deputado federal Michel Temer. É bem verdade que estas indicações políticas foram contrabalançadas pela nomeação do Superintendente da Receita Federal em São Paulo, Flávio Del Comuni, diretamente escolhido e respaldado pelo ministro Pedro Malan. Com esta decisão, a delegação de funções do Ministério para sua estrutura descentralizada é garantida.

Em alguns casos, pertencer à carreira pode até ser visto como fator negativo para acesso aos cargos dirigentes. Segundo alguns entrevistados, pertencer a uma carreira pode levar uma pessoa a inclinar-se demasiadamente para os interesses de sua corporação e não ser suficientemente fiel à autoridade política que o indicou. No entanto, aqueles que compatibilizam competência técnica e habilidades políticas têm boas chances de se tornarem dirigentes. Na Fazenda, constatamos que se, de um lado, as carreiras internas não constituem caminhos lineares para o alto escalão, de outro, o espírito de corpo destas mesmas carreiras também não tem sido um empecilho para galgar postos superiores.

De modo geral, os membros de carreira na burocracia econômica só alcançam postos de grande poder, como as Secretarias, em certas circunstâncias, como final de mandato de um governo, enfraquecimento do poder do presidente etc. Além disso, também em momentos de mudança ou de grandes reformas, o pessoal de carreira é utilizado, porém quem comanda o processo são os de fora, pois os primeiros tendem a ser mais conservadores. Por exemplo, as articulações políticas necessárias a criação de um novo órgão dentro do MF, como a Secretaria do Tesouro Nacional, foram feitas por um *outsider* da burocracia, Andrea Calabi.

Vale então analisar agora como se organiza o poder no interior de uma agência, como o MF, em que o critério político se manifesta predominantemente nos termos acima indicados e orienta-se pela lógica do sistema presidencialista.

5. Poder e burocracia no presidencialismo brasileiro: o caso do MF

Como em todo sistema presidencialista, o poder no interior do aparato burocrático no Brasil advém do cargo, e esse origina-se basicamente no respaldo do presidente da República. Como já se indicou, nos sistemas presidencialistas o relacionamento entre o chefe do poder Executivo e os ministros é fortemente hierarquizado. Os ministros são, segundo as regras constitucionais, auxiliares do presidente, livremente nomeados e passíveis de demissão a qualquer momento por vontade do chefe do governo.

Em outras palavras, o poder de um ministro emana do presidente. Se o ministro tem o apoio seguro do presidente, ele tem meios para poder resistir às pressões vindas de diferentes grupos organizados na sociedade ou do próprio aparato estatal. Assim, pode-se citar o caso da ex-ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, que no início do governo Collor, segundo informações levantadas em entrevistas, pôde resistir várias vezes a pressões intensas para autorizar empréstimos a EMBRAER, mantendo as orientações da política econômica de iniciar o processo de privatização das estatais e não mais socorrê-las em suas dificuldades financeiras. Ela, porém, só conseguiu isso graças ao apoio reiterado do presidente da República que, até aquele momento, tinha ainda a legitimidade das urnas para se impor às diversas forças políticas. Mas há situações inversas, como ocorreu com o ministro da Fazenda Bresser Pereira, que, não gozando de apoio seguro do Sarney, viu-se obrigado a assinar autorização de empréstimos para o Ministério da Aeronáutica, dos quais discordava, uma vez que o processo veio para sua mesa já previamente “costurado” por negociações da Casa Civil da Presidência da República com o Tesouro.

Quando a legitimidade do presidente está em crise, o ministro enfraquece-se, tornando mais difícil a implementação de medidas ou a aprovação de novas leis no Congresso. Para sair desta situação, o ministro da Fazenda procura apoio em outras forças políticas, como os meios empresariais, por exemplo. Esse foi o caso do ex-ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega, que buscou apoio da FIESP, já que o respaldo de Sarney era insuficiente dada a sua fragilidade política no final do mandato. O mesmo ocorreu com o ministro Marcílio Marques Moreira, à frente do MF no final do governo Collor. Na situação extremada de um presidente que caía através de processo de *impeachment* e não tinha poder algum para transmitir, pode-se falar de um mandato ministerial, delegado diretamente pela sociedade ou pela opinião pública. Na época, Marcílio Marques Moreira e os outros ministros foram denominados de ministros éticos e, portanto, dissociados politicamente do presidente comprometido com práticas de corrupção.

Se todo o poder emana do presidente, ele obviamente repercute hierarquicamente para os níveis imediatamente inferiores dentro dos ministérios: o apoio do presidente sustenta o poder do ministro; o apoio do ministro sustenta o poder dos secretários do ministério e assim por diante. Todavia, algumas vezes pode ocorrer que o ministro não tenha sido escolha do presidente, mas foi nomeado por força de negociações necessárias a obtenção do apoio parlamentar de seu partido ao Executivo, em governos de coalizão partidária, ou que dependem de negociações clientelistas caso a caso. Mesmo no MF, de modo geral resguardado da barganha parlamentar, houve situações na Nova República em que isto aconteceu. Nessas circunstâncias, o poder do presidente pode-se manifestar na escolha do secretário executivo e/ou de outros cargos estratégicos, os quais aparecem, então, como homens do presidente.

O presidente precisa delegar autoridade aos ministros para resolver três problemas cruciais de coordenação das tarefas do Executivo: responsabilidade pela execução das políticas de governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e obtenção de apoio político no Congresso (Amorim, 1994:12). Se a primeira atribuição é exclusivamente do ministro, as duas últimas são freqüentemente desempenhadas pelo ministro junto com o secretário executivo e demais secretários do ministério. Além disso, os secretários executivos (ou vice-ministros) que funcionam como homens do presidente, em ministérios cujos titulares não são de confiança do presidente, mas nomeados para obter apoios parlamentares, têm outra função importante: eles exercem o controle institucional através do qual o presidente delega autoridade (isto é, o mandante ou principal) e verifica o cumprimento de suas diretrizes, a fim de evitar que as ações de seus agentes (no caso, os ministros de outros partidos) desviem-se dos objetivos do governo. Os secretários executivos de confiança do presidente garantem assim, em princípio, o monitoramento das ações do ministério, tentando diminuir as perdas de agenciamento entre presidente e ministros.

Em outras palavras, os diversos mandantes na cadeia de agenciamento mantêm formas de controle desta delegação, porém não são, pelo o que até aqui se apurou, monitoramentos formais, mas sim, controles a partir de relações de confiança pessoal. Por isso, de acordo com um entrevistado, “para se manter num cargo de alto escalão, é preciso estar acompanhado de pessoas que verdadeiramente conhecem a máquina e sabem onde estão as informações”.

De forma sintética, há basicamente três formas de delegação de poder e funções no MF. A primeira é aquela vinculada à estrutura formal do organograma, com uma linha hierárquica muito bem definida. A delegação vai ser definida pelas relações de confiança entre os mandantes e os

escolhidos e por mecanismos formais de controle de resultados. O organograma tem, portanto, que ser construído segundo linhas de confiança, e por isso os ocupantes dos altos postos costumam ter um estreito relacionamento com seus superiores, relações estas que podem ter sido formadas em *loci* distantes do MF, como o meio acadêmico ou o mercado. Mesmo naqueles casos em que os laços de lealdade foram formados no setor público, nem sempre o foram através das carreiras da Fazenda — o que confirma a hipótese que as carreiras são importantes, mas definitivamente não são acesso direto aos cargos da alta função pública. Quanto aos mecanismos de controle formal da delegação, estes foram pouco citados nas entrevistas, e parece-nos que o agenciamento passa muito pouco por este caminho.

A segunda forma de delegação é feita para os integrantes das carreiras internas do MF, delegação esta que, conforme um atual ocupante de cargo no alto escalão, “é importantíssima para fazer funcionar a engrenagem da máquina do Ministério”. A centralidade desta delegação deriva não apenas da existência formal e perene das carreiras. Tal aspecto é importante, mas não é suficiente para explicar o porquê da delegação segura de funções às carreiras internas do Ministério. Segundo a grande maioria dos entrevistados, os mandantes (ministro e secretários) sabem que além da carreira em si há um forte espírito de corpo nestes grupos, vinculado ao rigor das práticas administrativas fazendárias. Isto ocorre não apenas porque todos passaram por um concurso público, mas porque esses funcionários tiveram uma socialização comum que os une. Além do mais, as diversas mudanças na Fazenda, bem como algumas práticas nefastas adotadas no período autoritário (como o orçamento monetário) também são fatores que agregam os membros destas carreiras em torno do que deve ser feito no Ministério. Por fim, e não menos importante, a falta de carreiras no restante da Administração Pública faz com que os integrantes das carreiras internas do MF valorizem o seu *status* funcional e busquem sempre se diferenciar. Como nos disse um entrevistado, “é ressaltando a diferença que eles (carreiras internas do Ministério) aumentam a sua coesão”.

Mesmo com este espírito de corpo, tais carreiras dificilmente formam líderes, conforme nos afirmou um membro do alto escalão de longa data no MF. Ao que nós completaríamos, seguindo as observações de várias entrevistas: se um integrante de uma carreira torna-se um agente transformador, isto ocorre por características que vão além do espírito de corpo. Isto é, a capacidade de liderança vai depender do desenvolvimento de habilidades políticas e de comunicação que respondam tanto aos ditames dos superiores como às demandas daqueles que estão nos escalões mais abaixo.

Essas relações nos remetem à estrutura interna de poder no interior do MF. É importante ressaltar que ela se baseia não só em estruturas formais, visualizadas nos diversos níveis hierárquicos mostrados anteriormente nos organogramas do órgão, mas também em relações informais, como ocorre em todas as organizações complexas e certamente nos demais ministérios do governo brasileiro. Isso nos remete às análises clássicas de Crozier (1963) sobre o tema, que nos ajudam a entender melhor o caso do MF. Considerando que o caráter de neutralidade da burocracia, tal como Weber a definiu, não a torna imune à existência de uma luta interna de poder, Crozier indica que a burocracia não preenche de racionalidade toda a estrutura administrativa, havendo nichos de incerteza em toda e qualquer organização complexa. Nestes nichos de incerteza, inerentes às essas organizações complexas, o que predomina são os padrões informais de distribuição de racionalidade e poder, convivendo este aspecto com a estrutura formal da organização. Logo, as organizações não funcionam de forma mecânica, seguindo linearmente os padrões definidos pelos organogramas e procedimentos; as organizações possuem regras — que são obviamente fundamentais — mas são permeadas por relações informais de poder que perpassam toda a estrutura administrativa (Crozier, 1981:243). Dessa análise derivamos o terceiro padrão de delegação no MF, realizado através de relações informais, que vão além e cortam diagonalmente as carreiras e os organogramas.

No alto escalão do MF, os *policymakers* estão vinculados, portanto, a uma dupla estrutura de distribuição de poder e racionalidade: uma formal, que é importante para entender os mecanismos consolidados de mando, e outra informal, na qual também há importantes regras determinando a estrutura de poder. Além da hierarquia presente no relacionamento entre o presidente e o ministro da Fazenda, as relações de confiança entre eles, por exemplo, vão ser fundamentais para definir a força do ministro. Caso o presidente não confie integralmente neste ministro, ele poderá pular a hierarquia formal e obter informações sobre a economia com outros integrantes do alto escalão da Fazenda.

Como afirmou um economista que ocupou postos relevantes no MF: “É bom lembrar que os cargos não correspondem necessariamente a expressão de um determinado poder”. Outro entrevistado apontou igualmente que um dos indicadores do poder real de um funcionário do alto escalão do MF é sua participação em determinadas reuniões nas quais se tomam decisões, fazendo funcionar a máquina administrativa. Essa participação, por sua vez, estará determinada pelo respaldo de um membro superior na hierarquia interna ou, no limite, até pelo presidente da República, passando acima do ministro. Cabe ressaltar, porém, que essa situação não parece acontecer hoje no MF, dada a grande sintonia de orientação

entre ministro e presidente da República, decorrente inclusive da posição estratégica do MF e das políticas de estabilização e reforma econômica na agenda governamental.

Um outro aspecto fundamental em organizações com alto grau de informalidade é o da liderança. Pelo que se averiguou, constatou-se que raramente os membros da carreira têm esta capacidade de liderança. “Eles são fundamentais para a continuidade das políticas públicas e não para a sua transformação”, disse-nos um entrevistado. As grandes mudanças no MF foram auxiliadas por técnicos das carreiras internas — auxílio importantíssimo, diga-se de passagem — mas foram conduzidas por pessoas de fora ou de outras agências governamentais. Estas possuem claramente aquilo que Aberbach, Putnam e Rockman (1981) chamavam de perfil híbrido: são técnicos e políticos ao mesmo tempo.

Em seus vínculos externos, o MF estabelece relações formais e informais de controle. No caso das formais, a mais importante é a estabelecida através das CISETs. Apesar de constituírem mecanismos de controle a de gastos *posteriori*, que são respeitados e temidos pelos ministérios e órgãos públicos, as CISETs têm um poder burocrático que, segundo diversos entrevistados, não chega a aumentar a força do MF frente aos outros Ministérios. O poder formal mais importante do MF é, claramente, o de liberar e contingenciar recursos por intermédio da Secretaria do Tesouro. Através deste poder, a Fazenda não apenas se autonomiza ante o restante do gabinete, ganhando um *status* ministerial diferenciado, mas também torna-se um órgão crucial para o presidente da República controlar a delegação de funções nos outros ministérios. Assim, a barganha política necessária para conquistar maioria tem um contrapeso no poder de manipular o Orçamento, a cargo do MF.

Informalmente, a Fazenda exerce seu poder ao expandir cada vez mais a lógica economicista para o restante do gabinete, inclusive com a entrada cada vez maior de economistas em outros ministérios. O CADE é um exemplo disso, pois o conflito entre a visão jurídica e a econômica vem resultando, quase sempre, em vitória para o setor vinculado às idéias da Fazenda.

Com relação aos vínculos com autarquias ou outros órgãos vinculados ao MF, como Banco Central — BC e Banco do Brasil — BB, pode-se dizer que as relações da Fazenda com eles variam historicamente, dependendo não só de condições institucionais, como já mencionadas anteriormente, mas também das afinidades que ligam o ministro da Fazenda aos presidentes desses bancos. Embora formalmente esses presidentes sejam indicados pelo ministro da Fazenda, ele não controla inteiramente o BB que, como indicaram vários entrevistados, além de ser ainda uma burocracia muito forte, constitui importante moeda política para

a construção da coalizão governista, e, por isso, o presidente por vezes se vê obrigado a indicar ao comando desta instituição alguém de um grupo político diferente da cúpula do MF.

No caso do Banco Central, as relações de seu presidente com o ministro da Fazenda variam e nem sempre se processam sem conflito ou divergências, especialmente quando o presidente do BC tem relação mais próxima ao presidente da República do que com o ministro. Essas situações conflituosas tornam-se particularmente graves, considerando que do ponto de vista da eficácia das políticas econômicas é importante sinalizar para o mercado que há harmonia de atuação entre duas agências que operam conjuntamente nas mesmas áreas, tais como: dívida pública (BC e Tesouro); taxa de juros e câmbio (BC e SPE); tributação do capital financeiro (Receita Federal e BC) e assim por diante.

No que se refere ao Conselho Monetário Nacional — CMN, apesar de sua secretaria ficar na SPE, é o BC que tem a máquina administrativa para efetivar suas decisões. Assim, é do BC que vêm as ações efetivas e, inclusive, as propostas de mudanças geradas no CMN, ficando a SPE, e portanto o MF, em uma posição mais frágil, pois não tem recursos administrativos para tal tarefa.

O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por uma sintonia entre o MF com o BB, o BC e o CMN poucas vezes alcançada após o fim do regime autoritário. Isso se deveu, primeiro, à forte ligação entre o presidente e a chamada equipe econômica, já estabelecida na gestão anterior e na confecção do Plano Real. Segundo, houve a necessidade estratégica de manter o MF e o BC sob a mesma linha, para assegurar o tipo de estabilização alcançado, dependente da âncora cambial. Desse modo, Fernando Henrique ficou preso à armadilha do sucesso de seu plano de estabilização, vinculado a um determinado padrão de política econômica, que certamente não era o único, e gerou muitos conflitos dentro do próprio governo. Mas entre o custo de insular e fortalecer o grupo dominante na Fazenda e no BC (Pedro Malan e Gustavo Franco) e o custo de ter maior flexibilidade para mudar tal política econômica com o risco de errar e perder a legitimidade obtida através do Real, Fernando Henrique optou claramente por assumir o primeiro custo.

Destaca-se, finalmente, que o MF não controla por completo algumas agências da área econômica, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, que não somente estão fora da estrutura formal da Fazenda, como seu *modus operandi* está mais próximo da lógica política instituída pelo Planalto, a fim de beneficiar outros grupos políticos importantes. Especificamente para o caso do BNDES, o presidente nomeou um grupo diferente do da Fazenda, inclusive como forma de contrabalançar o poder da equipe econômica e beneficiar um setor mais desenvolvimentista da coalizão governamental. Aqui, dividir para governar foi a estratégia adotada

por Fernando Henrique, seja para aumentar a lealdade da cúpula do MF em relação à Presidência, como resposta à engenharia de equilíbrio de poder, seja porque o insulamento da Fazenda não poderia ser feito totalmente à revelia de setores importantes do governo.

6. Considerações finais

O presente trabalho encerra uma fase exploratória de investigação sobre o alto escalão da burocracia federal, no qual se tomou o caso do MF como estudo piloto. Portanto, nossas observações têm ainda um caráter menos preliminar. Assim, procuraremos resumir os pontos do texto que nos fornecem pistas mais adequadas para entender a dinâmica do alto escalão do MF e, a partir daí, a lógica política da burocracia no sistema presidencialista brasileiro.

a) O estudo evidencia a necessidade de se fazer uma análise política e histórica das relações do sistema político com o Ministério em questão. Não obstante vários entrevistados tenham dito que a Fazenda sempre foi e sempre será poderosa, percebemos claramente que hoje o MF tem maior poder do que em outros períodos da redemocratização e o exerce de forma diferenciada. As razões para isso residem no papel que a Fazenda tem no gabinete do presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua centralidade está, primeiro, na importância do Plano de estabilização para o sucesso político do presidente; segundo, nos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que vêm desde a gestão de Fernando Henrique na Fazenda, no governo Itamar; e, por fim, na importância estratégica que tem o MF em controlar os outros órgãos, cuja distribuição de poder foi feita para garantir maioria parlamentar. Este controle é feito fundamentalmente pelo poder de liberar e contingenciar recursos que tem a Secretaria do Tesouro Nacional. A outra forma de controle é a disseminação do poder do MF para outros ministérios, seja pela distribuição de profissionais ligados à área econômica, seja pela tentativa de tornar determinados nichos de poder (como o CADE) vinculados à lógica econômica. Além disso, é também muito importante ressaltar que um grande número de secretários executivos, cargo chave no atual gabinete presidencial, tem laços de afinidade com a equipe econômica.

b) A pesquisa mostra que o ministro do Fazenda, mais do que qualquer outro, precisa de forte apoio do presidente para ter poder e sobreviver politicamente. O caráter estratégico em termos de políticas e seu lugar acima da distribuição de cargos por votos no Congresso fazem do MF “os braços” do presidente no gabinete. Quando o presidente não escolheu o ministro ou o fez à revelia, ele fará de tudo para derrubar tal

ministro, pois estará sem “seus braços” no gabinete — foi assim com Dornelles e Bresser no mandato de Sarney. Por outras vezes, por não confiar em ninguém que pudesse assumir função de tal importância, o presidente diz que ele mesmo é o ministro da Fazenda — foi assim com Collor, quando Zélia esteve no comando do MF. Mas quando o presidente delega de fato poder ao ministro, a Fazenda cresce em poder. Afinal, caso não houvesse o vice-presidente ou o chefe da Casa Civil, o ministro da Fazenda, em circunstâncias de forte apoio presidencial, seria o segundo homem da República.

c) Disso decorre que o alto escalão da Fazenda tem que ser analisado pelo ângulo do *policymaker*, uma vez que não são meros burocratas, mas técnicos-políticos que devem articular-se com a Presidência da República. Neste sentido, é bom lembrar que o presidente não mantém apenas relações políticas com o ministro, mas também o faz com outros secretários do MF, como o de Política Econômica. Em momentos em que os ministros são fracos politicamente, o presidente passa a decidir com o secretário executivo ou despachar diretamente com o próprio secretário da Receita.

d) Outra constatação importante: mesmo sendo um Ministério em que a injunção partidária-federativa é rara, ela pode ocorrer nas delegacias regionais do MF, o braço descentralizado do Governo Federal. É sabido que estas delegacias dos ministérios são cargos estratégicos para a conquista de maioria parlamentar.¹⁴ Mas percebeu-se nessa pesquisa que na Fazenda a estratégia de distribuição de cargos tenta combinar a lógica partidária-federativa com a técnica. Isto é, a partir do caso de São Paulo, verificou-se que alguns cargos foram distribuídos para assegurar votos no Congresso, porém o ministro Pedro Malan indicou para o cargo mais estratégico alguém de sua inteira confiança, o qual tornou-se fiscalizador e garantidor da delegação de funções do nível central para o estadual.

e) Além da estratégia descrita acima, o que evita a politização conjugada com ineficiência nos níveis subnacionais é o poder das carreiras internas do MF. Elas detêm um forte espírito de corpo que resultou na criação de áreas em que somente as carreiras internas podem ocupar os cargos. Organicidade e continuidade das políticas públicas são garantidas com este poder das carreiras internas. Apesar disso, a carreira não se constitui o acesso imediato para o alto escalão. Nos níveis de DAS 6 e 5, a soma daqueles vindos de pessoas de fora com os que vieram de outras agências governamentais é maior do que aqueles advindos das carreiras internas. Por detrás deste fato, deve-se atentar, primeiro, para a lógica de que o acesso a um cargo de alto escalão depende da capacidade de articulação com o sistema político, não bastando

estar em uma carreira. Além do aspecto da qualidade técnica, esta habilidade deve estar associada, em alguns casos, à afinidade com as idéias econômicas hegemônicas no momento; em outros, às relações de confiança com o presidente ou principais assessores, e, sobretudo no nível de DAS 5, ao conhecimento da máquina administrativa e da própria lógica de funcionamento das peculiaridades da política econômica do setor público brasileiro, ao longo dos anos.

f) A delegação de funções dentro do MF se dá mais por mecanismos informais do que formais. A lealdade e a afinidade pessoais são fundamentais para ocupar cargos e receber delegação. As linhas formais do organograma, como esperado, são preenchidas segundo estes critérios. Além disso, a delegação para as estruturas inferiores à estrutura administrativa vincula-se às carreiras internas, levando em conta o *sprit de corps*. Em outras palavras, o *ethos* destas carreiras garante normalmente ao mandante o processo de agenciamento.

Em suma, constatamos que a atual importância estratégica do MF não é uma decorrência lógica de suas características técnicas, mas deriva em grande medida do papel que lhe foi conferido pela engenharia política realizada pelo presidente na montagem de seu gabinete. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o insulamento da Fazenda foi marcado por um reforço de determinados padrões técnicos de atuação, que não eram os únicos existentes, mas eram os que mais preenchiam as expectativas do presidente, e os quais estiveram combinados com outros arranjos políticos, que servem, em última análise, para que a Presidência coordene o intrigado jogo de distribuição de cargos e de monitoramento da delegação típicos do presidencialismo brasileiro.

Notas

- ¹ Este artigo é um resumo de pesquisa realizada para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e foi apresentada em 01 de setembro de 1998 nesta mesma instituição. Agradecemos a todos os comentários feitos naquela ocasião, de modo que procuramos aproveitá-los da melhor forma possível. O trabalho só foi viável, no entanto, graças ao empenho e a paciência de Vera Petrucci e Marco Acco, ambos da Diretoria de Pesquisa e Difusão da ENAP.
- ² O ótimo trabalho de Barbara Geddes (1994) infelizmente incorre neste erro.
- ³ Agradecemos a colaboração de Nelson Nozoe da FEA/USP, que nos ajudou a compreender a atuação do MF na economia cafeeira durante o Império e a Primeira República.
- ⁴ Importante discussão sobre o papel das coalizões congressuais para a montagem do gabinete presidencial brasileiro encontra-se no texto seminal de Amorim Neto, 1994.

- ⁵ Conforme Loureiro & Abrucio, 1998d.
- ⁶ Sobre este assunto, ver Loureiro & Abrucio, 1998c.
- ⁷ O MF conta também com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional — PGFN, que é um órgão de assessoria jurídica responsável por questões tributárias e patrimoniais. Também faz representações extra-judiciais a todos os ministérios, fundações e demais órgãos da União. Administrativamente, a PGFN está subordinada ao Ministro, mas tecnicamente é subordinada à Advocacia Geral da União — AGU, órgão vinculado à Presidência da República.
- ⁸ Ver O Estado de São Paulo, Caderno de Economia, 29/10/98, p.B4.
- ⁹ Os nomeados são aqueles funcionários vindo de fora do setor público. Inclui também os aposentados da função pública. Os designados têm origem no próprio setor público. Por outro lado, cabe lembrar aqui que o perfil dos ocupantes DAS-4 entre os diferentes ministérios da Administração Pública federal é bastante diversificado internamente. Ver pesquisa elaborada pela ENAP. Brasília, 1998.
- ¹⁰ Do ponto de vista da definição jurídica, cargo é a primeira e mais simples unidade de uma estrutura organizacional. Ele é estabelecido através de projeto oriundo do Executivo, mas sua aprovação final é função do Legislativo, desde a Constituição Federal de 1988. Há três tipos de cargos na administração pública brasileira: cargo em comissão, cargo efetivo e cargo vitalício (Bandeira de Mello, 1991, p.30; Apud Abrucio, 1993). Os cargos em comissão ocupam o patamar mais alto da hierarquia burocrática brasileira, sendo denominados DAS e se agrupando em ordem crescente de hierarquia, de DAS-1 a DAS-6. Segundo a lei n.8.460, de 17/12 /1992, em seu artigo 14, “os dirigentes dos órgãos do poder Executivo deverão destinar, no mínimo, 50% dos cargos de DAS-1, DAS-2 e DAS-3 a ocupantes de cargos efetivos, em exercício nos respectivos órgãos”. Quanto aos DAS-4, DAS-5 e DAS-6, o provimento é livre.
- ¹¹ Embora haja a possibilidade legal de nomeação de um *outsider*, a prática tem levado a nomeação predominantemente de membros internos à carreira de analista. O único Superintendente da Secretaria de Finanças e Controle que não seguiu a regra neste governo, o de Roraima, teve de sair do cargo, sendo substituído por outro de carreira. O importante neste caso foi que este Superintendente fora bastante marginalizado nas reuniões habituais desse grupo, conforme informações de um entrevistado.
- ¹² Conforme Loureiro & Abrucio, 1998 a.
- ¹³ Vários membros da Secretaria do Tesouro Nacional têm conflito com o pessoal da Receita em termos de carreira, porque nem todos são recrutados dentro da mesma. Muitos vêm dos meios acadêmicos. Conforme mencionou um entrevistado: “nossa briga aqui é fazer com que o pessoal de carreira assuma a casa”.
- ¹⁴ Em alguns casos, como no Ministério da Saúde, mais especificamente na Fundação Nacional de Saúde, os cargos de coordenação estadual não só são loteados, como a cúpula do Governo Federal não consegue controlá-los, o que os torna instrumentos de um clientelismo desbragado.

Referências bibliográficas

- ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D. & ROCKMAN, B.A.. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1993), "Profissionalização", in, ANDRADRE, Régis de Castro & JACCOUD, Luciana. *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Vol. 2, Brasília, ENAP/CEDEC.
- AMORIM NETO, Octávio. (1994), "Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação". *Nova Economia*, Belo Horizonte. Vol. 4 no. 1.
- BANCO MUNDIAL. (1997), *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial - 1997: O Estado em um Mundo em Transformação*. Washington D.C: Banco Mundial.
- BULHÕES, O . G.. (1990), *Depoimento*. Rio de Janeiro: CPDOC, FGV.
- CHEIBUB, Z. B.. (1990), "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". *Dados*, Rio de Janeiro. vol.28, n. 1, pp. 113-131.
- COSTA, V. M. F.. (1993), "Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil, in ANDRADE, Régis de Castro & JACCOUD, Luciana. *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Vol. 2. Brasília: ENAP/CEDEC.
- CROZIER. (1981), *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: Ed. UNB.
- _____. (1992), *Cómo Reformar el Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón Y Estados Unidos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica.
- CUNHA, M.W.V.. (1963), *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: CBPE/ INEP/MEC.
- DRAIBE, S.. (1985), *Rumos e Metamorfoses, Estado e Industrialização no Brasil, 1930/ 1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FLYNN, N. & STREHL, F.. (1996), *Public Sector Manangement in Europe*. London/ New York: Harvester Wheatsheaf.
- GEDDES, B.. (1994), *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- GOUVEA, G.P.. (1994), *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.
- HAGGARD, S.. (1996), "A Reforma do Estado na América Latina", in LANGONI, Carlos. *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F.L.. (1998a), *Radiografia da Alta Burocracia federal Brasileira. Relatório de Pesquisa — ENAP*. Brasília. Março.
- _____. (1998b), *Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática Brasileira. Paper-22º Encontro da Enanpad*. Foz do Iguaçu. Setembro.
- _____. (1998 c), "Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira." *Paper – 22º Encontro da Anpocs*. Caxambu. Outubro.
- _____. (1998 d), *Administração e Política no Governo Fernando Henrique Cardoso: o papel dos Secretários Executivos. Relatório NPP/FGV*. São Paulo. Outubro.
- MAINWARING, S. (1993), *Democracia Presidencialista Multipartidária: O Caso do Brasil. Lua Nova*, São Paulo, ano 28/29.
- MARTINS, L. (1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MELO, M.. (1996), "Governance e Reforma do Estado: o Paradigma do agente x Principal". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, vol 120, n. 1, jan-abr
- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, Brasília: ENAP.
- PARENTE, Pedro Pullen & CALABI, Andrea Sandro. (1990), *Finanças Públicas Federais: Aspectos Institucionais, Evolução Recente e Perspectivas*. Mimeo. Brasília.

- PETERS, B. G. (1992), “Reorganizando o Governo em uma era de Contenção e Compromisso”. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 35, no. 3.
- PINHEIRO, V.C.. (1996), “Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988-1993”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, vol.120, n.1. Janeiro/abril.
- POLLITT, C.. (1990), *Managerialism and the Public Services – The Anglo-american experience*. Basil Blackweell: Oxford/Massachussets.
- PRZEWORSKI, A.. (1998), “Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agent x Principal” in BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- REIS, Eliza Pereira. (1989), “Política e Políticas Públicas na Transição Democrática”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, No. 9, Vol. 3.
- SCHNEIDER, B.R.. (1995), “A Conexão de Carreira: uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático”. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, n. janeiro.
- SILVA, P. (1991), “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago boys to the CIEPLAN Monks”. *Journal of Latin American Studies*, n. 23 , May.
- SOUZA, M.C.C. (1976), *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. Alfa-Ômega: São Paulo.
- VELLOSO, J. P. R.. (1997), “DEPOIMENTO”, in LOUREIRO, M. R. (ORG.). *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil. Pensamento, Instituições e Depoimentos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- WEBER, M.. (1994), *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Rio de Janeiro: Vozes.

**Radiografia da alta burocracia federal brasileira:
o caso do Ministério da Fazenda**

Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa

O objetivo principal do trabalho é analisar a estrutura de comando e delegação e as formas de disputa de poder existentes no Ministério da Fazenda, considerado o mais técnico e o mais importante do Governo Federal. Enfatizando a temática das relações entre burocracia e política no sistema presidencialista brasileiro, o presente estudo procura entender a lógica política que orienta as ações do alto escalão do Ministério da Fazenda no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

**Radigrafía de la alta burocracia federal brasileña:
el caso del Ministerio de Hacienda**

María Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrúcio e Carlos Alberto Rosa

El principal objetivo de este trabajo es el de analizar la estructura del comando y la delegación y las formas de disputa de poder existentes en el Ministerio de Hacienda, considerado el más técnico y más importante del Gobierno Federal.

Realizando la temática de las relaciones entre burocracia y política en el sistema presidencial brasileño, el presente estudio busca entender la lógica que orienta las acciones del alto escalón del Ministerio de Hacienda en el mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso.

**An X-ray of the Brazilian federal senior public service:
the case of the Ministry of Economy.**

Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa

This article aims to analyze the political structure and the problems of delegation inside of the Ministry of Finances, the most technical and the most important in the Federal Government. Focusing on the relations between politics and bureaucracy in the context of the Brazilian presidentialism, the study intends to understand the political action of the Ministry of Finances officials in the Fernando Henrique Cardoso Government.

A primeira é professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e da Faculdade de Economia e Administração da USP. O segundo é Professor da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). O último é mestrando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

A mudança de política na crise do Estado de Bem-Estar Social: uma análise comparada

Marcello Fedele

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

1. Introdução

Há muitas formas de reconstruir as tendências que hoje são presentes nos processos de mudança de política e, naturalmente, não todas são igualmente eficazes, sobretudo por uma razão: a idéia de fundo, segundo a qual é suficiente entender “qual é o problema” a ser enfrentado, muitas vezes revela ter, por exemplo, veleidades, porque as soluções individuadas podem resultar inaplicáveis. E ainda porque as aceitáveis nem sempre apresentam-se como soluções ou, mais simplesmente, também considerando a capacidade dos analistas na individuação dos ditos “termos” da discussão, não teremos a certeza de que seja possível, depois, garantir uma efetiva solução dos mesmos.

Para opor-se a estes inconvenientes, as ciências sociais propõem, há muito tempo, um modo diferente para enfrentar este gênero de questões, substituindo o tradicional interrogativo reassumido na expressão “qual é o problema?”, com outro tipo de pergunta, isto é, “qual é sua origem?” “Desta forma — irão dizer, de fato, Neustadt e May — será possível entender o que um problema realmente é”¹. Raramente os problemas políticos, por outro lado, têm suas origens somente na emersão de novas dimensões antes inexistentes. Mas, pelo contrário, a maioria das vezes tais problemas nascem dentro de políticas aviadas no passado², de estruturas já existentes ou de vínculos operantes há tempo e que lenta, mas inexoravelmente revelam-se sempre mais insustentáveis.

Para avaliar a radicalidade da mudança de política que a partir da década de 80 generalizou-se na maioria das democracias ocidentais, sobretudo depois do sucesso daquela orientação geralmente sintetizada no paradigma do *public management*³, começamos por uma análise da

Professor titular de Sociologia de Administração junto a Faculdade de Sociologia da Universidade La Sapienza de Roma

consistência organizativa que as instituições de governo apresentam nos diferentes países⁴. Os problemas das políticas, de fato, são muitos e mudam tanto quanto variam os diferentes setores de intervenção. Decisivamente, a origem dos mesmos fica porém numa só: o modelo de organização estatal realizada no século XX, para criar o estado do bem-estar social. A pergunta à qual pretendemos responder na presente análise não se esgota com a mais óbvia questão, isto é, “em que direção está indo” a mudança de política a que hoje assistimos. Mas, em geral, o problema que temos de focalizar, na realidade parece-nos outro, que gira em torno da seguinte pergunta: aonde poderá chegar efetivamente a mudança de política a partir da situação em que hoje nos encontramos⁵?

Fazendo um exame da mudança das políticas nesta perspectiva mais geral, iremos indicar, portanto, as principais características que a mudança de política foi assumindo nestes anos nos diferentes setores da intervenção pública, de forma apta a focalizar a que nos parece ser uma tendência de longo prazo, por enquanto sinteticamente resumível na passagem do estado social ao estado gerencial⁶ que, nas páginas seguintes, pretendemos discutir, sobretudo visando à experiência das principais democracias contemporâneas da área OCDE.

2. Desregulação legislativa e integração organizativa

Querendo simplificar, já podemos antecipar que, em resumo, existem pelo menos dois modelos possíveis de organização das instituições políticas nacionais: o da Europa central, de origem weberiana, o qual historicamente articula-se através dos ministérios centrais e que nas últimas duas décadas entrelaçou-se com o nascimento das chamadas agências (*authorities*) independentes⁷ às quais, não raro, vem reconhecido também um explícito poder regulamentar. Este modelo existe na França, na Espanha, na Itália e na Bélgica, enquanto na Holanda já apresenta fortes diferenças, porque naquele país temos uma participação sistemática dentro do processo decisório de muitas associações de interesse, às quais o Executivo confia, enfim, o poder de regular nos detalhes os respectivos setores de competência.

Existe, ainda, um modelo anglo-saxão como o americano, onde aos únicos 14 departamentos centrais estão apoiadas 89 agências independentes ou estruturas governativas que têm uma importância não secundária, como no caso da *NASA* ou da *CIA* ou da *Federal Trade Commission*. O mesmo modelo organizativo existe ainda na Austrália, onde operam pouco mais de 15 departamentos, apoiados por uma centena de agências independentes; assim acontece também no Canadá. Na Inglaterra, ao contrário, este tipo de organização afirmou-se só em tempos recentes, com o encaminhamento do programa *Next Step* que, a partir da década de 80, foi

esvaziando a administração central de suas competências, deslocando-as, onde possível, para as novas Agências Executivas⁸, cerca de setenta, acrescentando com os 375 órgãos públicos que não estão ligados aos ministérios, 56 contéias e 450 distritos locais.

Fora da área anglo-saxônica propriamente dita existe, enfim, a Suécia que tem um dos Executivos mais leves do mundo ocidental, porque utiliza uma multiplicidade de agências, cujo papel é explicitamente tutelado, na Constituição sueca, das eventuais invasões do governo ou do sistema político. Naturalmente, uma articulação organizativa assim feita nasce não tanto em deferência ao modelo *Westminster*, quanto para seguir a secular tendência do sistema político sueco reduzindo a invasão do poder da monarquia sobre a administração central, deslocando grande parte das funções operativas para fora desta última⁹. Conseqüentemente, hoje o Ministério da Educação sueco dirige-se a um organismo para os problemas da Universidade, a um outro para os da escola de segundo grau, a um outro ainda para as pesquisas e assim por diante. Com quais conseqüências?

Embora os modelos organizativos da atividade de governo até agora examinados sejam diferentes entre os vários países, as conseqüências que os mesmos determinaram durante os anos do estado social são, porém, as mesmas, tanto no caso das administrações organizadas através dos ministérios, quanto no caso daquelas que geraram o sistema das agências. A multiplicação dos poderes de regulação junto à ampliação das áreas de intervenção tem, de fato, em todos os casos, determinado antes de tudo uma espécie de inflação legislativa, porque onde temos uma administração aí teremos também normas a serem aplicadas. Além disso, o nascer de novas questões políticas ou de novas modalidades através das quais é necessário enfrentar também os problemas mais tradicionais, na maioria das vezes tem favorecido o pedido de uma reorganização das estruturas já existentes. O exemplo do Ministério da Educação da Suécia, que sofre uma hiper-regulação não diferente do Departamento de Educação americano e, além disso, apresenta problemas de integração que não achamos, por exemplo, no caso italiano onde, ao contrário, é sentida, sobretudo, uma exigência de descentralização.

Naturalmente ambos os problemas, o da excessiva regulação e o da reorganização das administrações, encontraram respostas diferentes segundo o contexto institucional no qual foram gerados. Ambos são, porém, há muito tempo os principais objetivos para uma intervenção da mudança de política de tipo gerencial, que tende a considerar a eliminação destes vínculos como um pré-requisito para encaminhar uma renova mais eficaz das políticas públicas¹⁰.

No caso da excessiva regulação¹¹, podem ser reconduzidos à mesma três tipos diferentes de gastos: os diretos, que são pagos pelos governos para administrar a própria regulação; os derivantes da aplicação

das normas que os cidadãos ou os operadores econômicos devem enfrentar, encaminhando novos processos operativos, adquirindo materiais, re-dispondo os recursos existentes e assim por diante; e, enfim, os custos indiretos que caem sobre a economia na sua globalidade, por causa da redução dos processos de concorrência ou dos investimentos menores em renovações tecnológicas que os mesmos determinam.

Alimentado por razões de ordem econômica, além do que pratica, a mudança de política orientou-se fortemente, nestes anos, sobretudo nos países anglo-saxões de tradição liberal, para favorecer quanto possível todas aquelas iniciativas que poderiam garantir uma maior simplificação administrativa. Na Austrália, onde este problema é sentido de maneira particular, também por causa da estrutura federal do país, a partir de 1994 os governos estaduais e também os locais se reúnem periodicamente com o governo central no Conselho de Governo australiano, a fim de coordenar os diversos programas e reduzir o impacto conseqüente da existência de uma multiplicidade de níveis de governo.

Nos Estados Unidos, desde 1980 existe o *Office of Information and Regulation Affairs* (OIRA) que atua dentro do Gabinete Executivo do Presidente, com o poder de avaliar a utilidade de uma regulação e de pedir soluções alternativas. Além disso, em coincidência com o encaminhamento da *National Performance Review* que visa garantir um melhor rendimento do governo, o mesmo presidente Clinton emitiu um *Executive order* a fim de esclarecer quais são os caracteres considerados necessários para que hoje uma nova regulação possa ser aceita. E assim fez também o governo inglês em 1996.

Sintetizando as diferentes iniciativas que há anos estão em curso entre os seus associados, a OCDE resumiu a estratégia de mudança até hoje adotada em três diferentes tipos de ações que se encontram atualmente nos diversos países. Em primeiro lugar, foi estabelecido em alguns casos um organismo de controle destes problemas no mais alto nível político possível, onde o mesmo já não existia. Países como a Alemanha, o Japão ou Portugal promoveram, de fato, a formação de comissões especiais, abertas ao setor privado e com a tarefa de promover propostas de reforma. Outros países, como a França, a Itália, a Espanha, a Bélgica, a Holanda ou a Grécia, geralmente utilizaram, ao contrário, órgãos públicos preexistentes como os respectivos Conselhos de Estado, com efeitos que resultaram diferentes, segundo os casos.

Em segundo lugar, procurou-se melhorar a qualidade da nova regulação utilizando modalidades diferentes das estritamente legislativas, como aconteceu, por exemplo, com os acordos ambientais estipulados na Holanda¹², os quais podem integrar ou até substituir a eventual normativa existente ou promover sistemáticas avaliações de impacto, como geralmente acontece no caso americano.

Em terceiro lugar, encaminhou-se uma atividade de revisão da legislação existente, eliminando as duplicações ou as disposições obsoletas. Na França, em 1983, foi de fato estabelecida a Comissão para a simplificação das Formalidades Administrativas (COSIFORM), que na Bélgica tomou o nome de COMFORM a partir de 1997. Na Áustria, esta revisão começou em 1995 abrangendo toda a legislação anterior a 1949 enquanto na Suécia, para dar um último exemplo significativo pela sua radicalidade, através de uma medida “guilhotina”, o governo simplesmente considerou nulas todas as normas que não fossem registradas em nível central num registro especial dentro da data de 1º de julho de 1986. De tal forma foram canceladas cerca de 90% das normas relativas ao setor educacional, que na realidade já não eram aplicadas há muito tempo.

É preciso dizer que este processo de desregulação considera os países do centro e do sul da Europa em desvantagem aos países escandinavos ou anglo-saxões e, naturalmente, isto depende da diferente origem histórica e da formação dos respectivos estados. Onde prevalece a *common law*, o tema é, de fato, não só mais sentido, mas também enfrentado com resultados melhores do que na área européia, que se refere ao direito romano.

Em todos os casos, não há dúvida alguma de que este processo de desregulação esteja há muito tempo presente e encaminhado em todas as democracias ocidentais, junto do outro que lembrávamos inicialmente, direto à reorganização de momentos diferentes do processo decisório. Naturalmente, este último apresenta também aquela dimensão de centralização e descentralização que já examinamos, discutindo sobre a articulação dos poderes do Estado. Mais interessante é, porém, entender a problemática intersetorial ligada à lógica das novas políticas públicas, também porque, depois de ter aliviado a máquina administrativa, a mudança de política está hoje tentando cerrar melhor seus diferentes componentes.

A globalização dos processos econômicos e a difusão das tecnologias da informação tornaram necessária há tempo uma maior integração dos diferentes governos. Mesmo não querendo sobreestimar o impacto exercitado pelo advento da democracia eletrônica, temos certeza de que a mesma esteja favorecendo a multiplicação dos atores governativos e não-governativos, os quais buscam desenvolver um papel peculiar nas diferentes fases da governança. Diversamente do que acontecia no passado, os problemas intersetoriais¹³ estão por isso tornando-se regra, seja porque a competição favorece a comunicação entre os subsistemas sociais a fim de melhorar os respectivos rendimentos, seja porque a própria definição dos problemas deve hoje levar em conta as diferentes modalidades através das quais estes possam achar uma solução.

Tome-se como exemplo a área dos bens culturais, tradicionalmente objeto de políticas mirantes a assegurar sua tutela. Os custos crescentes e

a exigência de um maior aproveitamento dos mesmos fazem surgir hoje a procura de uma valorização econômica, inserindo-os nos circuitos da instrução, associando-os às atividades de comunicação ou favorecendo um consumo remoto, recorrendo às tecnologias da informação. O turismo representa outro setor com elevada integração política, porque seu desenvolvimento requer que se torne compatível com as exigências ambientais, apoiado através da oferta de infra-estruturas, tornando-o acessível por meio de uma rede de distribuição a que não circunscreva mais a oferta aos mercados nacionais, integrando-o com os setores da educação escolar e da formação de empresa, cuja presença consegue assegurar uma otimização dos recursos também fora dos períodos de alta estação.

Dinâmicas deste tipo explicam por que a dimensão dos *cross cutting issues* esteja sempre mais se impondo na maioria das áreas de política, quer pelo modo com que são redefinidas, quer pelas modalidades através das quais pensa-se hoje poder assegurar sua regulação. Já temos visto exemplos do primeiro tipo, de maneira que podemos agora examinar um setor de política do segundo tipo: o ambiental, por exemplo.

Estruturalmente esta área é, de fato, estritamente influenciada pela política de transportes promovida num determinado país; pela regulação proposta ao setor químico ou elétrico, cujas produções têm um forte impacto ambiental assim como, mais em geral, todos os tipos de produção do setor industrial. Para dar uma resposta às exigências de integração, que se faltarem não será possível desenvolver qualquer política ambiental, a regulação foi sempre mais assegurada através da constituição de comitês especiais, ou através de processos de reorganização das administrações centrais, como também, através da previsão de unidades de controle no interior das administrações diferentes daquelas ambientais¹⁴.

Um outro exemplo deste tipo é representado, ao contrário, pelas iniciativas a favor da ocupação, que hoje se cruzam com os processos de liberalização do mercado do trabalho, com a promoção de benefícios fiscais de suporte às empresas que favorecem a nova ocupação, com as iniciativas de intervenção nas grandes áreas urbanas onde os mesmos problemas se apresentam de forma mais aguda como, também, a remodelação da oferta educativa, em função das novas profissões necessárias ao setor industrial¹⁵.

Para encarar os problemas que hoje não encontram mais uma solução através de uma lógica linear, por exemplo através de intervenções macroeconômicas que possam facilitar a ocupação também através de um relance do desenvolvimento industrial, as administrações nacionais foram reformadas mais vezes desde o fim da década de 80, quer criando uma unidade de governo que cuide dos jovens, educação e trabalho, quer criando um ministério para a educação e o emprego, em todos os casos redefinindo a área de intervenção¹⁶.

Ainda mais significativas são, sob o perfil que estamos examinando, as políticas destinadas a certas categorias particulares sociais, como as das mulheres e dos idosos. No primeiro caso, a atenção crescente contra qualquer forma de discriminação ligada ao gênero impôs, em muitos países, explícitas normas destinadas a assegurar as mesmas oportunidades que não abrangeram somente o setor do trabalho, mas também o dos serviços às pessoas, dos impostos ou da segurança social. No caso dos idosos, que estão se tornando a maioria relativa da população nos países industriais, existem, ao contrário, problemas de segurança social que se entrelaçam com os da assistência, assim como os tratamentos fiscais assegurados podem influenciar ou menos a possibilidade de uma retorno ao mundo do trabalho, mesmo com modalidades diferentes da “Jornada Integral”.

Em todos estes casos, a busca da integração tomou formas diferentes. Na Inglaterra nós nos orientamos, por exemplo, na promoção de processos de fissão, favorecendo desta forma a desarticulação das grandes estruturas ministeriais, cujo lugar hoje é tomado por unidades menores, mais orientadas por questões de política (*issue oriented*). Na mesma linha, no Canadá, foram estabelecidas umas *Special Oriented Agencies*, enquanto na Holanda aumentou o envolvimento dos grupos de interesse nos vários processos decisórios, a fim de garantir que as soluções possam levar em conta as opiniões das pessoas envolvidas.

Na França ou na Bélgica, e em alguns casos também na Itália, foram favorecidos, pelo contrário, processos de fusão¹⁷, juntando competências ministeriais que antes eram divididas, ou estabelecendo algumas novas, através da interrupção de prerrogativas e poderes originariamente colocados em outras administrações. Assim, como na Austrália foi atuada uma redução das administrações centrais, nos Estados Unidos procura-se reunificar em únicos centros de responsabilidade competências que nos anos foram distribuídas entre numerosas agências.

Criar novas estruturas, de fato, nem sempre revela-se como solução ideal para encarar problemas que apresentam uma dimensão intersetorial. No entanto, as novas estruturas precisam também de novos financiamentos e isto é sempre menos possível do que em tempos passados. Além disso, estas estruturas muitas vezes cruzam-se com outras já existentes que, por outro lado, encaram o mesmo tipo de questões embora de forma mais circunscrita e isto determina a possibilidade de conflitos ou sobreposições que poderão ameaçar a eficácia da ação administrativa. O que em alguns casos torna-se mais obscuro é o nível de responsabilidade final das unidades propostas a cada uma das áreas de política. Os financiamentos tendem, de fato, a ser pagos na base dos programas, mas estes, por sua vez, tendem a assumir um caráter intersetorial, ao qual nem sempre corresponde a uma definida unidade administrativa, que é indicada como responsável pelo conjunto das atividades necessárias.

Para opor-se a estes inconvenientes, muitas vezes a mudança de política configura-se como uma consultoria contínua que abrange comitês específicos, cuja atividade vem sendo regulada através da produção de uma documentação essencial para o processo decisório que, por sua vez, vem submissa a uma mais ampla consulta entre os atores públicos e privados eventualmente interessados, antes de gerar verdadeiras declarações de política pública, àquela altura vinculantes para os protagonistas do processo.

Se a desregulação vale-se sobretudo de dinâmicas de tipo institucional e organizativo, a orientação na direção de uma maior integração entre as áreas de política faz uso, ao contrário, de uma grande pressão política que os governos, como tais, ora praticam diretamente no interior do processo decisório, ora garantem-se por via indireta, graças ao envolvimento dos potenciais destinatários finais, os quais desenvolvem por isso uma função de controle e de endereçamento das modalidades de atuação das políticas em que estão interessados.

Estes pré-requisitos operativos não são em si suficientes para determinar a radical mudança de política que geralmente acompanha a mudança do estado social ao estado gerencial. Geralmente, a menor regulação e a maior integração operativa são apoiadas por uma mudança nas específicas formas de intervenção, hoje garantida sobretudo através da introdução dos ditos *quasi*-mercados ao interno do sistema público.

De tal forma, não só mudam as premissas da mudança de política, porque esta se torna menos regulada e mais integrada do que no passado, mas, sobretudo, muda também a filosofia dos diferentes setores operativos, porque estes, na realidade, começam a ser sempre mais orientados através da lógica dos novos mecanismos regulativos oferecidos pelos *quasi*-mercados.

3. A criação dos *quasi*-mercados

A introdução dos chamados Mecanismos de Mercado (*Market Type Mechanism*) em numerosos setores das políticas públicas resume a principal e talvez a mais importante inovação entre aquelas que podem ser reconduzidas à mudança de política hoje em curso, em resposta às crises do estado social. Para inverter a tendência à ineficiência na oferta de serviços, muitos governos de fato valem-se já há tempo da criação de *quasi*-mercados internos, os quais rompem o monopólio da oferta e tendem, a reforçar os direitos dos consumidores.

Em nome dessas razões, também a OCDE já há anos recomenda que as decisões políticas diretas assegurem a produção de um bem sejam agora, quanto mais possível, separadas das que dizem respeito a “como” e a “por quem” estes bens devam ser produzidos. Para que um processo

deste tipo possa porém se realizar, será necessário que operadores públicos e privados sejam postos nas mesmas condições e isto é frequentemente possível intervindo sobre as relações que regulam o relacionamento entre comprador e fornecedor, através de mecanismos de *quasi*-mercado que favorecem a competição do mesmo.

Em termos gerais, pode-se afirmar que o comprador (*purchaser*) é quem estabelece o que deve ser produzido e quais são as condições, onde o fornecedor (*provider*) é o operador que garante os resultados estabelecidos através do acordo. Em muitos dos serviços públicos o Estado, porém, atua desenvolvendo ambos os papéis, como por exemplo acontece no caso do sistema educativo, ao interno do qual o setor público garante seja a produção dos serviços, seja a utilização dos mesmos por parte dos cidadãos. O recurso às relações do tipo comprador/fornecedor permite então avaliar a conveniência existente nestes casos ao desenvolver, pelo menos, ambos os papéis.

A difusão de estratégias de *quasi*-mercados apresenta, enfim, numerosas vantagens para a coletividade no seu todo, porque são minimizados os conflitos de interesses ao interno das administrações, às quais acabam oferecendo bens que depois também produzem, porque aumenta a concorrência com evidentes vantagens para o consumidor/cidadão ou porque aumenta a atenção do fornecedor em frente ao consumidor e porque se tornam mais claras as responsabilidades no caso de erros operativos. Naturalmente, existem também possíveis inconvenientes, como os que emergem quando os acordos entre fornecedores e compradores estão errados nos próprios termos gerais, ou revelam-se ambíguos na atribuição das diferentes competências ou, também, requerem um grande custo em transações para serem levados à conclusão.

Na maioria dos casos, estes acordos podem ser considerados satisfatórios, sobretudo quando, através do mecanismo da competição, os mesmos favorecem também uma maior liberdade de escolha (*empowerment*) do consumidor, reduzindo de tal forma o controle autoritário que as burocracias atuam sobre a oferta de bens públicos. E como a competência dos consumidores geralmente varia segundo os bens que estão em questão, também os mecanismos de mercado a serem previstos nos acordos entre comprador e fornecedor variarão em função da aptidão dos mesmos em garantir maior capacidade de escolha aos cidadãos interessados.

Os consumidores, de fato, têm bem claro, por exemplo, o tipo de habitação que gostariam, tendo em conta qual é a renda de que dispõem, da composição do núcleo familiar e da colocação da sede de trabalho. No momento em que os mesmos assumem, porém, o papel de pais, sua posição se torna mais fraca porque, quer se tratar de escolas públicas ou particulares, os professores, na maioria das vezes, têm a possibilidade de

impor diretamente um determinado tipo de educação aos respectivos alunos, subtraindo-se de tal forma às expectativas dos pais. E o mesmo problema se apresenta de forma talvez mais grave no caso dos serviços de saúde, onde a dependência cultural e psicológica do usuário em face das instituições geralmente revela-se ainda maior. De que forma é possível reforçar o papel dos consumidores nestes diferentes setores, através da introdução de mecanismos de *quasi*-mercado?

No caso dos bens habitacionais, há muito tempo nos Estados Unidos se faz recurso, por exemplo, ao instrumento do *voucher*, considerado um bom sistema para aumentar a liberdade de escolha do usuário, que pode de tal forma comprar avaliando as qualidades das diferentes ofertas à luz das próprias exigências. Apoiado por um financiamento gerenciado em nível federal, este mecanismo foi aplicado através da atribuição de um vale correspondente à diferença existente entre o 30% da renda média presumível do titular do benefício e o aluguel efetivo pago pela habitação escolhida. Na Inglaterra, onde existia um amplo setor estatal das habitações, foi utilizado um método radicalmente diferente, favorecendo a venda maciça das habitações aos respectivos inquilinos e reforçando em nível local as associações dos mesmos, a fim de deixar menos preocupante a eventual passagem de um padrão de casa público para um privado.

A mesma lógica existe também no setor educativo¹⁹. A saúde é uma das áreas entre as quais maior é o uso de recorrer para fundos públicos a fim de cobrir os riscos e mais variado é também o papel desenvolvido pelo setor privado e pelas diferentes organizações. Neste último caso, às vezes, é utilizado de qualquer forma o mecanismo do *user charge*, o qual transfere sobre o usuário os custos de uma determinada prestação de serviços ou de uma atividade exercida. E o mesmo sistema vem depois sendo aplicado também nas políticas ambientais, para evitar os fenômenos de poluição ou de consumo de energias naturais²⁰.

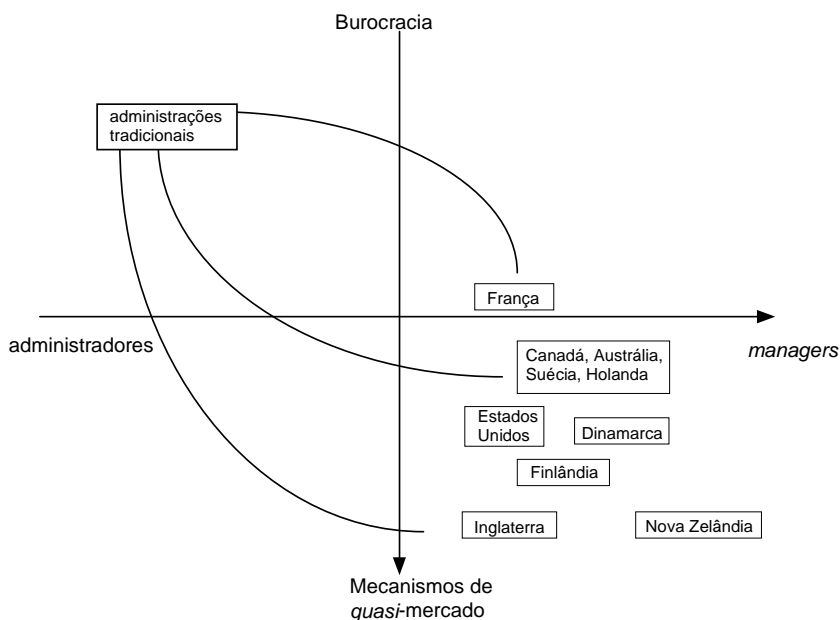
Um último exemplo pode ser oferecido pelo recurso ao preço de mercado para o desenvolvimento de funções que uma vez eram prerrogativas exclusivas do Estado. A readaptação dos desempregados no mercado de trabalho oferece, no caso dos países da OCDE, boas indicações a respeito disso. Uma experiência recentemente feita na Holanda viu a transferência do serviço público de emprego para agências particulares os necessários subsídios para que estas mantivessem no interior dos respectivos órgãos os desempregados de longo prazo, que de tal forma vinham sendo reaproximados do mercado do trabalho²¹.

Outros casos poderiam naturalmente ser lembrados e nem sempre para assinalar resultados satisfatórios porque, como vem sendo evidenciado pelo experimento suíço de *St. Gallen*, introduzir o *quasi*-mercado não é, na realidade, pouca coisa, sobretudo se queremos ir para além de uma genérica retórica da competição. Todavia a tendência, até agora indicada,

é hoje irreprimível, bem se os resultados que podemos obter dependem, ora da natureza das administrações públicas que os aplicam, ora dos vínculos legislativos institucionais existentes, que muitas vezes reduzem a capacidade operativa dos mesmos.

Utilizados em alternativa à lógica burocrática de alocação dos serviços públicos, os mecanismos de *quasi*-mercado pressupõem, de fato, um papel das burocracias orientado mais para o resultado do que para a averiguação das leis e da respectiva modalidade de aplicação. Para evitar efeitos contra-intuitivos, o administrador público deve, enfim, adquirir também uma orientação para o mercado, sem a qual a eficácia dos Mecanismos de Mercado, que se tenta introduzir, naturalmente vai se esvaír. Como os dois processos — o da publicização dos servidores públicos e o da introdução ao interno dos serviços de mecanismos de mercado — nem sempre se realizarão no mesmo tempo, a mudança de política assumiu nos diferentes países um andamento diferenciado, segundo o desenvolvimento que até hoje tiveram os dois processos, eficazmente sintetizados na Fig. 1 abaixo.

Figura 1: A dinâmica da mudança: burocracias e mercados, administradores e gerentes



Fonte: Ocse, 1997

Uma forte burocracia com um alto nível de comportamento administrativo é índice, nesta perspectiva, de um serviço público altamente tradicional, onde a colocação de um país no quadrante contido entre os

eixos do mercado e da gestão gerencial, assinala, pelo contrário, o significativo amadurecimento de uma mudança de política orientada para modelos operativos com alta flexibilidade. Naturalmente, a colocação dos países nos diferentes quadrantes tem um caráter indicativo mais do que quantitativo, expressando uma tendência relativa mais do que um valor absoluto. Embora com tais cautelas, Inglaterra e Nova Zelândia resultam ser, de qualquer forma, os dois países que mais desenvolveram uma aproximação ao mercado, o qual foi seguido por um processo de gerenciamento das respectivas burocracias²².

Através da constituição do *centre de responsabilité*, a França também vai se orientando em direção a uma aproximação mais gerencial, embora com um grande atraso na introdução de mecanismos de mercado²³. Canadá, Austrália, Holanda e Estados Unidos apresentam um grande gerenciamento do comportamento burocrático²⁴, acompanhado de um médio recurso aos mecanismos de mercado, enquanto há uma utilização maior dos mesmos na Finlândia e na Dinamarca²⁵.

Porquanto generalizadas estas indicações possam aparecer, são, na realidade, muito atendíveis e talvez mais do que qualquer outra consideração, resumem o sentido da transição que nesta parte de século foi-se amadurecendo, em direção a uma interpretação mais gerencial das tarefas do Estado. Encaminhada a fase inicial da reforma organizativa dos velhos aparatos administrativos e favorecido o sucesso dos Mecanismos de Mercado, hoje a mudança de política está de fato promovendo também uma centralidade dos problemas ligados ao rendimento que, no passado, era inexistente, porque absorvidos no interior das mais gerais temáticas ligadas ao consenso²⁶.

4. Desempenho institucional e responsabilidade política

Os indicadores através dos quais articulam-se os diferentes modelos de desempenho institucional dependem geralmente quer da filosofia da mudança de política, que vem sendo adotada em cada país, quer da própria tradição histórica e da conseqüente tendência em considerar mais ou menos importantes os resultados obtidos. Em alguns países vem sendo privilegiada a atenção somente para o produto, ou seja, o *output*, de cuja qualidade é inteiramente responsável o fornecedor. Em outros, visa-se também ao resultado, ou seja, aos efeitos indiretos que determinadas políticas provocam, em termos financeiros, ou à qualidade do setor público ou à mesma satisfação dos usuários. A Nova Zelândia representa um exemplo do primeiro tipo, enquanto a Austrália e os Estados Unidos melhor se adaptam ao segundo tipo.

Naturalmente as várias técnicas têm finalidades e limites diferentes, porque um bom controle do *output* pode, por exemplo, garantir que o serviço seja realizado segundo critérios de eficiência, mas muito pouco diz respeito à utilidade do próprio serviço, que poderia resultar também errado. A medição dos resultados presta-se melhor às considerações de ordem geral, às quais investem todo o sistema público, seus usuários e as possíveis implicações recíprocas. Além disso, quanto menores são essas notações, tanto maior é a possibilidade de os resultados serem distorcidos ou mal interpretados. Nos países nórdicos como a Finlândia ou a Dinamarca, as pesquisas que dizem respeito à medição do grau de satisfação dos usuários são, por isso, repetidas várias vezes e também comparadas com os resultados que sobressaem dos estudos sobre os não-usuários.

É claro, de qualquer forma, que a eficácia do sistema de medição depende muito do que se quer avaliar. Alguns países acham difícil medir os resultados da pesquisa científica, porque estes revelam-se sobretudo dentro de um período de tempo nem sempre previsível. Os ingleses, porém, são hoje capazes de medir até a atividade de consultoria política, confirmando, assim, a impressão geral que muitas vezes se obtém destas tentativas. Querendo avaliar qualquer coisa e a qualquer preço, há uma só regra que precisamos, de qualquer forma, respeitar: a de saber aceitar os limites da possibilidade de avaliação que se tem, porque afinal tudo serve, mas tudo pode também mudar.

As diferenças nas estruturas existentes de país para país, juntamente com os diferentes graus alcançados pelos processos de avaliação, tornam de fato impossível uma comparação significativa entre os muitos indicadores, mas isto não impede que o recorrer à medição seja hoje parte integrante dos processos da mudança de política. Tomam-se as medidas de governos centrais como dos locais, dos bens tangíveis como dos imateriais e os resultados obtidos são utilizados nos processos de tomada de decisão, de controle ou de planejamento operativo, não só em nível dos diretores gerais, mas também entre os responsáveis de serviços circunscritos ao operacional.

Esta tendência está sendo acompanhada da utilização ao interno das diferentes administrações de técnicas gerenciais decisivamente orientadas para resultados, às quais variam segundo as finalidades que nos propomos alcançar mas que, em todos os casos, cabem à avaliação do desempenho da gestão (*performance management*) dos administradores, cujas tarefas são normalmente divididas em três grandes áreas: gestão e melhoramento, responsabilidade e controle e, enfim, economias operativas.

Se cada uma dessas áreas privilegia por sua vez específicas técnicas gerencias, muitas vezes algumas notações tornam-se úteis para uma pluralidade de objetivos. O teste de mercado é útil na avaliação dos melhoramentos introduzidos, mas também na escolha de alternativas mais

econômicas. A auditoria permite melhorar os processos de controle, mas pode também favorecer a introdução de transformações ulteriores. Mais que uma discussão sobre o que exatamente se deve fazer, em muitos países resta, afinal, a importante idéia de começar a fazer alguma coisa neste sentido, passando também de uma avaliação dos produtos a uma avaliação dos responsáveis que são individualmente propostos à realização dos mesmos.

Nesta lógica vem-se inserindo a estratégia de contratualização dos serviços que as diferentes unidades administrativas são sempre mais obrigadas a garantir. O modelo inglês resta, de certa forma, emblemático porque prevê a redação de um documento de base no qual sejam indicadas a missão da unidade encarregada, a responsabilidade do ministro e as do responsável administrativo, enquanto que, em um segundo documento, são concordados os objetivos que nos propomos a alcançar no ano em curso²⁷. O ministro tem a função de indicar os objetivos às agências, como são em geral configuradas na Inglaterra estas unidades operativas, que os devem aceitar e são responsáveis pelos mesmos também diante do Parlamento.

A contratação dos serviços é prevista também em outros países. Na Dinamarca, por exemplo, esta tem uma duração de quatro anos, prevê a definição dos objetivos e das recíprocas obrigações e é verificada anualmente pelos ministérios interessados, significativamente assistidos nesta tarefa pelos colegas das finanças. No Canadá, os departamentos apresentam anualmente os planos de negócio e o mesmo processo existe também, às vezes, com um grau de formalização maior, na Nova Zelândia. Ministros e responsáveis administrativos neste caso subscrevem de fato uns acordos muito claros, na base dos quais as agências são geralmente responsáveis pelos serviços, isto é, dos *outputs*, enquanto o ministro competente é responsável da política como um todo, isto é, do resultado²⁸.

Há, enfim, um processo que, mais do que os outros, resume o papel desenvolvido hoje pelo mercado no interior da mudança de política. Porquanto sejam responsabilizadas e controladas nos seus resultados, as estruturas administrativas muitas vezes são, de fato, pouco convenientes, porque produzem serviços com preços demasiado altos, ou porque não garantem a flexibilidade operativa, vez por vez, necessária. Nestes casos, as administrações recorrem às técnicas da terceirização²⁹, oferecendo ao setor privado a possibilidade de garantir numa base competitiva aqueles bens cuja produção é demasiadamente cara, embora mantendo inteiramente a responsabilidade financeira e política dos mesmos.

Nesta perspectiva, os Estados Unidos são talvez o país que, mais do que os outros, tem experimentado estes processos, os quais começaram depois a serem aplicados também na Inglaterra e em outros países europeus. Há, ainda, um Terceiro Setor muito articulado, além de bem radicado, nos Estados Unidos: a maioria dos tradicionais serviços sociais

às pessoas ou às famílias foram logo garantidos por meio de associações sem fins lucrativos³⁰, assim como cerca da metade dos gastos nestes casos são custeados há tempo pelo setor privado.

A introdução dos processos de terceirização cria, porém, problemas que dizem respeito não só ao controle do rendimento mas também, e sobretudo, à responsabilidade política das administrações em face dos cidadãos aos quais, qualquer que seja o fornecedor, deve ser garantida uma forma de equidade de tratamento. Sob o primeiro perfil, a terceirização acontece nos setores onde, quase por definição, o governo tem talvez responsabilidades, mas nem sempre consegue desenvolver competências.

A assistência aos idosos, o apoio e a recuperação de mulheres e meninos maltratados fisicamente, a recuperação de toxico-maniacos e, nos EUA, também a detenção dos condenados, representam neste caso algumas intervenções típicas que as instituições não conseguem garantir com a mesma eficácia do Terceiro Setor; empreitadas externas, de fato, tornam também muito difícil o controle.

Onde este controle foi possível, como nos centros particulares de detenção, entregues à *Corrections Corporation of America*, ficou claro que estes são, às vezes, mais econômicos do que as instituições estatais, mas oferecem também serviços menos especializados, como a formação ao trabalho ou à assistência psiquiátrica³¹. Não obstante a estas dificuldades operativas, o processo de terceirização se desenvolveu sobretudo nos países anglo-saxões, talvez mais por razões econômicas do que pela exigência de oferecer uma assistência melhor para os usuários. Tudo isto contribuiu para evidenciar o que é o outro problema ao qual fazíamos referência, falando da responsabilidade política.

O que acontece de fato se durante uma terapia de reeducação um paciente sofre maus tratos graves, até o ponto de perder a vida? O que acontece se cai uma construção realizada por uma empresa privada com um vínculo contratual estabelecido por uma administração? Além do perfil penal que os diferentes acontecimentos podem comportar, existe também uma responsabilidade política dos ministros, vez por vez competentes, por terem selecionado fornecedores pouco confiáveis ou por não terem realizado controles necessários a fim de impedir os dois diferentes tipos de acontecimentos³². Mas de que forma esta responsabilidade continua valendo, se ao mesmo tempo os ministros contratualizam as respectivas tarefas com os executivos colocados como chefes das agências e estes últimos são livres de transferir qualquer serviço, cada vez que o acharem mais conveniente?

A solução que foi dada, vez por vez, a este tipo de problema geralmente é baseada na distinção entre atividade de tipo político e atividade de tipo operativo; estas últimas deveriam ser evidentemente excluídas de qualquer forma de responsabilidade ministerial. Na realidade, enquanto

em abstrato a distinção é compreensível, concretamente nem sempre é possível identificá-la, porque não é dito que em todos os casos seja claro entender onde uma atividade torna-se puramente executiva e onde ao invés mantém todas as suas implicações políticas. Atribuir, por exemplo tarefas para uma determinada associação do Terceiro Setor, conhecida por ter apoiado métodos terapêuticos não-ortodoxos, é um fato político ou só operativo?

Nestes casos, de fato, a questão vem sendo considerada política no momento da atribuição do encargo e se torna, pois, operativa quando acontecerem acidentes. Para minimizar seus possíveis impactos negativos, a técnica da terceirização é utilizada com grande cautela, pelo impacto que os diferentes acontecimentos podem ter diante da opinião pública.

Existem afinal alguns casos em que ainda hoje os critérios do rendimento são subordinados aos da segurança ou da equidade de tratamento dos cidadãos. No conjunto, porém, sendo a maioria das inovações até hoje desenvolvidas sobre a idéia dos mecanismos de mercado, torna-se claro porque o ponto final desta impostação na realidade leva em conta os problemas apenas indicados, constituindo mais motivo para um outro gênero de filosofia, a do *benchmarking*. A lógica da responsabilidade política aparece de fato como um resíduo do passado, enquanto o *benchmarking* resume a verdadeira síntese dos processos de mercado, porque valoriza a dimensão da qualidade/excelência das prestações oferecidas.

Que a mudança de política no momento esteja ainda longe de poder se vangloriar dos grandes resultados também nestes setores é suficientemente evidente. Todavia, estas indicações se tornam igualmente importantes porque nos dizem onde o mesmo, na realidade, deseja poder chegar quanto antes.

5. A filosofia do *benchmarking*

No começo do ano 1995, o governo federal australiano resolveu submeter a uma revisão baseada nas técnicas do *benchmarking* quatro entre as maiores agências de serviços presentes no país: o Departamento de Assuntos Sociais, o da Educação, o *Australian Customs Service* e o *Department for Veteran's Affairs*³³. As áreas de intervenção escolhidas como prioritárias são respectivamente as das aplicações tecnológicas, do controle sobre os gastos e da gestão das reclamações.

No caso das aplicações tecnológicas, a atenção foi logo concentrada sobre o desenvolvimento de processos e padrões capazes de colher dados e o trabalho necessário para torná-los utilizáveis. Comparando os diferentes serviços oferecidos dentro do grupo de agências e medindo-se depois com padrões externos, em alguns casos é possível realizar melhoramentos

significativos. O *Australian Customs Service* irá completar, por exemplo, alguns programas abandonados que até então haviam representado só um desperdício de recursos. O Departamento da Educação, por sua vez, utilizará os dados colocados à disposição pelos dois parceiros externos nos processos de *benchmarking*, montando desta maneira um laboratório para a verificação de novas aplicações.

Resultados não menos positivos configuram-se também nas outras áreas de análise, permitindo de tal forma a criação de um consenso geral entre as agências interessadas que, depois de ter submetido a um confronto sobretudo os processos externos, comprometer-se-ão a seguir na iniciativa também através de um *benchmarking* das atividades internas prioritárias dos respectivos departamentos. Problema: de onde nasce tanto entusiasmo para essa nova metodologia de análise do rendimento?

A idéia que constitui o fundo das atividades de *benchmarking*, na realidade, é muito simples, porque concorda com o objetivo de entender quais são os melhores processos entre os utilizados para realizar um determinado produto e como é possível antes aplicá-las e depois também desenvolvê-las. Para alcançar estes resultados, geralmente procura-se uma organização que possa ser considerada como um modelo excelente em um determinado setor. À esta altura, vão se examinando as principais modalidades operacionais e também a possibilidade de que há em transferí-las para um outro contexto, por sua vez monitorado e avaliado depois de ter introduzido alguns melhoramentos.

Desenvolvida no setor privado, esta metodologia não necessariamente poderia ter sido transferida rapidamente para o setor público, como aconteceu, porque neste último a competição entre os fornecedores é muitas vezes inexistente e os objetivos são, na maioria dos casos, definidos através de um processo político e não através do mercado. Na realidade, mesmo a existência de tais diferenças estruturais favoreceu o recorrer ao *benchmarking* por parte de muitos países, porque o mesmo revelou-se um importante instrumento de pressão para a introdução de inovações em contextos meio ambientais que normalmente não são solicitados autonomamente desta forma.

Tome-se o caso das pesquisas sobre a satisfação dos usuários. Um suposto índice de 80% deveria talvez ser considerado satisfatório, porque ulteriores melhoramentos incrementais poderiam se revelar caros demais, ou se poderia obter mais ainda em iguais condições operacionais? Pelo fato de oferecer alguns significativos termos de comparação, a atividade de *benchmarking* pode revelar-se certamente útil em casos análogos para medir a que, no exemplo indicado, poderia ser definida como uma avaliação dos serviços (*assess performance*) oferecidos pelas funções submetidas à avaliação.

O campo de aplicação possível desta técnica varia muito segundo as exigências e as áreas de análise, porque pode dizer respeito seja aos processos internos que aos externos às organizações, assim como pode ser aplicado tanto aos processos quanto aos resultados, vez por vez, alcançados. Não só. A atividade de comparação pode ser orientada à medição seja das diferenças existentes entre uma e outra organização, seja aquelas que separam uma ou mais organizações entre elas, tomado como ponto de referência um determinado padrão, como no caso sumariamente antes reconstruído³⁴.

Segundo o caso em que nós nos referimos aos processos ou aos produtos, a avaliação de uma organização pode ter como objeto os que são normalmente definidos como os melhores processos, ou os indicadores de resultado (Fig.2). No caso de um *benchmark* relativo aos padrões já existentes, a avaliação, ao invés, vem sendo transferida ora em direção aos modelos de qualidade, ora em direção à definição dos padrões de serviço.

Figura 2: Diferentes modalidades de utilização do *benchmarking*

<u>Contra o quê uma organização promove o <i>benchmark</i>?</u>		
<i>objeto de benchmark</i>	<i>outras organizações</i>	<i>Padrões possíveis</i>
<i>processos</i>	processos melhores	modelos de qualidade
<i>resultados</i>	indicadores de rendimento	padrões de rendimento

Fonte: Helgason S., 1997.

Esta versatilidade e multiplicidade de utilização possível explica, também a função de alguma forma escondida que o *benchmarking* exercita no setor público onde pode tornar, segundo os casos, ora um instrumento de avaliação, ora uma metodologia que através da difusão dos resultados alcançados por sua vez leva para outras inovações (*re-engineering*), pelo menos quando objeto da análise são os processos (Fig.3). Também passando para os resultados, o *benchmarking* continua de qualquer forma exercitando a função de incentivo, no momento em que promove a comparação entre os rendimentos, ou favorece uma redefinição dos programas quando utilizado como instrumento de avaliação.

Figura 3: Metodologias específicas utilizáveis no benchmarking

objeto de benchmark	Com quais finalidades é utilizado o <i>benchmark</i> ?	
	<i>para um melhoramento contínuo</i>	<i>para a avaliação</i>
<i>processos</i>	gestão da qualidade total	re-engineering
<i>resultados</i>	comparação dos rendimentos	programas de avaliação

Fonte: Helgason S., 1997

Naturalmente não é tudo tão simples como pode parecer à primeira vista. Porque o processo sendo eficaz, é necessário afinal que exista já uma forte pressão para a mudança, sem à qual não há comparação suficiente para reencaminhar as estruturas burocratizadas. Além disso, a seleção dos indicadores não é sempre fácil porque a tradicional distinção entre processos, resultados e qualidade dos serviços geralmente não é suficiente para fornecer também os indicadores de impacto (resultados), que são depois os mais importantes do ponto de vista político.

Outras dificuldades as achamos ainda na escolha das organizações contra às quais realiza o *benchmarking*, porque em alguns casos estas resultam adequadas sob alguns aspectos mas não em toda a série de problemas que se quer comparar. De qualquer forma, todo o processo aparece como um inelutável complemento à escolha hoje afirmada, isto é, introduzir o mercado no interior do Estado. O *benchmarking*, de fato, está para o mercado como a lei está para as burocracias weberianas.

Impondo-se o primeiro, o segundo segue-se conseqüentemente, fazendo progressivamente empalidecer as burocracias tradicionais, sob a pressão crescente de uma mudança de política que até agora tomamos em exame só nas suas linhas gerais, mas que, na realidade, está já achando uma concreta aplicação também em casos específicos de políticas públicas.

6. Uma mudança de terceiro tipo?

Considerado nos seus termos gerais, a mudança de política tem até agora apresentado uma característica mais ou menos radical, porque a determinação com a qual foi, por exemplo, perseguido na Nova Zelândia, não tem comparação nenhuma com a natureza dos processos que foram agora encaminhados à Itália. Mais ou menos incremental, porque o

impacto que teve na Inglaterra o programa *Next Step* a partir da década de 80 foi certamente mais forte que as transformações que foram encaminhadas na Suécia dentro dos aparatos estatais. E, sobretudo, mais ou menos estrutural, porque só onde foram introduzidas lógicas de *quasi*-mercado, foram encaminhados mecanismos irreversíveis que tornaram a mudança um processo permanente no interior do setor público.

Quanto mais estas tendências vão se afirmando, tanto mais a aplicação de algumas decisões alterna-se, de fato, com a busca de novas soluções; os processos de aprendizagem cristalizam-se através da introdução de outras inovações; a intervenção numa área não prescinde das tendências do inteiro sistema e o afastamento temporal dos processos incrementais não prejudica o alcance dos objetivos finais. Longe do configurar-se como um evento excepcional, a mudança aparece, enfim, como um dado estrutural, típico daqueles sistemas de mercado que se reajustam continuamente, em função das mudanças que acontecem no ambiente externo ou da possibilidade de otimizar os recursos internos.

Pelo seu caráter sistêmico e pela amplitude da área de intervenção possível, este tipo de mudança de política tem, porém, necessidade de um centro decisório que garanta a coordenação do mesmo e, ao mesmo tempo, precise também da institucionalização do centro decisório nos níveis administrativos mais altos, de forma apta a normalizar a lógica de funcionamento. O Ministério para a Função Pública na França, a *State Service Commission* na Nova Zelândia e o *Office of Public Service* na Inglaterra indicam, por exemplo, a escolha de soluções que se inserem na lógica de preexistentes estruturas de Gabinete.

Na maioria dos casos os departamentos tradicionais mal se adaptam ao cumprimento destas tarefas, porque não apresentam no próprio interior uma cultura orientada à aprendizagem ou porque prefere-se deixar separadas a formulação de políticas baseadas nas novas competências da aplicação das mesmas aos setores tradicionais do Estado. Onde foi rejeitada a solução em nível de gabinete, as novas instituições geralmente operam como *think thank* em ordem aos processos a serem aplicados, às reformas a serem introduzidas ou os sistemas de avaliação a serem adotados, enquanto as responsabilidades operativas ficam em frente aos organismos tradicionais, que desta forma conservam intacta a legitimação adquirida com o tempo.

Um exemplo de modelo *think thank* é dado pela *Efficiency Unit* na Inglaterra, da Comissão Ministerial pela Gestão Pública na Finlândia, da Comissão para a Reforma do Estado na França. Em outros casos, o centro de comando da mudança de política vem instituído naquelas que tornaram agora as administrações fortes em nível governativo, isto é, Finanças e Tesouro. Nestas sedes, na Noruega e na Suécia, operam para isso dois departamentos para o desenvolvimento administrativo, na

Finlândia há até um Instituto de Gestão Pública; na Holanda, enfim, foi criado o Departamento de avaliação de Política Pública.

A última solução foi representada pela criação de estruturas de consultoria de nível geral como o Conselho para a Avaliação na França, a Comissão de Auditoria na Inglaterra, ou o *Management Advisory Board* na Austrália. Trata-se nestes casos de organizações especializadas, que na maioria das vezes intervêm só em específicas fases do processo de mudança.

A multiplicidade de soluções adotadas não depende, por outro lado, de considerações do mérito que investem na direção da mudança de política. Ou melhor, as mesmas devem ser reconduzidas a avaliações de oportunidade que mudam de país a país, mas que nada tiram da profundidade dos processos encaminhados. Com certeza, a experiência revela que quanto mais a mudança de política é introduzida centralmente do alto para baixo, tanto mais a mesma assume um caráter sistemático e compreensivo enquanto, se as iniciativas nascem de baixo, os programas de reforma inevitavelmente apresentam uma maior coesão e união.

Na hora em que estes últimos forem dirigidos pelas administrações financeiras, inevitavelmente a análise do rendimento tomará uma inclinação de tipo econômico, sobretudo se dentro do sistema não forem introduzidas outras técnicas de inovação como aquelas ligadas à formação, à avaliação ou aos estudos de impacto. Em todos os casos, porém, a mudança tende a assumir um caráter rotineiro, sobretudo porque uma vez institucionalizada a lógica que a faz mover, a mesma se transfere depois para cada setor de política.

A inovação que vez por vez é introduzida em cada política acontece, de fato, através da adoção de todas ou pelo menos de algumas daquelas dimensões da mudança de política que foram até agora assinaladas. Desregulação, reorganização administrativa, encaminhamento de mecanismos de *quasi*-mercado, processos de avaliação do rendimento ou medição das prestações através das técnicas do *benchmarking*. É mesmo através destes processos que passa hoje, enfim, a redefinição das várias políticas, intervindo sobre a dimensão de uma mudança que a maioria das vezes não diz respeito só às técnicas, mas abrange, pelo contrário, os mesmos valores de fundo, através dos quais vem sendo governado o setor.

Na tentativa de melhor precisar a relação existente entre as transformações institucionais, os processos de aprendizagem social e a afirmação de novos paradigmas, recentemente Peter Hall sugeriu a distinção em três possíveis graus de mudança dentro de um específico setor de política. Tomando como exemplo a política econômica inglesa entre 1971 e 1989, Hall fala, de fato, de mudanças de primeiro grau que se apresentam na hora em que os objetivos da política ficam imutáveis, mas periodicamente o governo modifica as dimensões da própria intervenção à luz dos novos dados disponíveis sobre o andamento geral do país.

Numa segunda fase, porém, embora ficando inalterados os objetivos, o governo inglês começará a utilizar também diferentes técnicas de gestão que passarão da introdução de um novo sistema monetário de controle em 1971 à definição de novos limites de despesa para os diferentes setores públicos em 1976, até o abandono de específicos objetivos de crescimento monetário entre 1981 e 1983. Hall fala neste caso de uma mudança de segundo grau. Enfim, a ação do governo será caracterizada pela passagem radical a um modelo de macroregulação de tipo monetarista que substitui a tradicional aproximação keynesiana, gerando por isso uma mudança de terceiro tipo, decididamente diferente das precedentes.

Este último abrange, de fato, seja o contexto da política, seja os instrumentos adotados para realizá-la, seja a hierarquia dos diferentes objetivos em que se baseia o novo tipo de intervenção. “Uma mudança deste tipo”, conclui por isso Hall, “acontece mais raramente no interior de uma política, mas na hora em que isto se verifica também depois de uma reflexão sobre a experiência passada, nós poderemos talvez descrevê-la como uma mudança de terceiro grau”³⁵.

Propondo esta reconstrução, Hall pensa também no papel desenvolvido pelas idéias no processo de mudança de política³⁶, porque a afirmação do monetarismo sobre o paradigma keynesiano não pode ser reconduzido só aos processos de caráter estrutural. Nestes casos está em discussão, antes de tudo, um sistema de crenças que na realidade transforma-se muito devagar. Uma vez que estas idéias vão se afirmando, as mesmas se tornam verdadeiras rotinas, indicações generalizadas e aceitas não menos do que os lugares comuns, porque o destino de cada inovação é sempre o de tornar, antes ou depois, tradição.

Através de modalidades não muito diferentes e igualmente intangíveis, amadureceu nestes anos também aquele adiamento de paradigma que hoje está na base da mudança de política que até agora temos reconstruído e que, em conclusão, poderíamos definir de tipo gerencial. Nesta perspectiva não é, por outro lado, necessário que os atores políticos reconheçam-se inteiramente nas novas teorias do *public management*, isto é, naqueles paradigmas culturais que mais do que outros chamam a uma aproximação gerencial. É suficiente que o repertório das velhas soluções tenha perdido sua credibilidade e que sejam disponíveis propostas que vão numa nova direção. Será necessário nestes casos avaliar o impacto dos mesmos, medir as possíveis resistências ou tornar gradual sua introdução. Afinal, o percurso será marcado pelo que será experimentado em outros lugares porque a inovação, em boa parte, é também um processo de imitação.

E, de fato, se agora dirigirmos o olhar do processo geral para as transformações que vão se manifestando nos diferentes setores de política, perceberemos, logo, estar diante de uma mudança de terceiro tipo, que

abrange seja os objetivos das políticas, seja os instrumentos utilizados para realizá-los. Debaixo e atrás da multiplicidade de iniciativas que se mexem nos vários setores há, de fato, uma idéia radicalmente nova das modalidades de intervenção que, por exemplo, substitui a tradicional uniformidade da oferta de bens públicos, um campo de variações no interior do qual é possível escolher o bem tido como mais adaptável. Existe também a vontade de manter quanto mais possível uma equivalência entre o valor que os bens oferecidos têm para o usuário e os custos que foram suportados para realizá-los. Em duas palavras, existe a lógica de mercado que foi se aproximando nestes anos da lógica do Estado, substituindo esta última cada vez que se apresentaram as condições para isto.

Com as modalidades que hoje podem ser consideradas irreversíveis, desenvolveram-se aqueles processos de mudança de política que achamos atualmente mais ou menos em todos os países da área OCDE e, ao mesmo tempo, mais ou menos todos os setores de política. Estamos, enfim, diante de uma mudança de terceiro tipo no caso das políticas públicas? À luz do que até agora discutimos, diríamos mesmo que sim, mesmo se a passagem do Estado do bem-estar social ao estado gerencial que vem em seguida está no momento ainda em curso em muitos países e, no caso italiano, talvez poderíamos dizer que apenas começou.

Paradoxalmente, este tipo de lógica parece destinada a se afirmar sempre mais rapidamente e a razão é simples: aos fins do saneamento do Estado do bem-estar social, a mudança de política representa uma terapia mais eficaz daquela que se pode obter através da mudança institucional. Não é um caso, pelo resto, que estes processos sejam hoje presentes na maioria dos sistemas políticos contemporâneos. O que não se pode dizer dos processos de reforma institucional.

1. Um exemplo de administração por agências: o setor educativo na Suécia

1.1 Agências etc., que respondem ao Ministério da Educação e Ciência da Suécia

National Agency for Education

National Swedish Agency for Special Education

*Swedish EU Programme Office for Education, Training and Competence
Development*

Skolväsendets överklagandenämnd

National school system

Tomtebodas Resource Centre

Nämnden för RH-anpassad utbildning

Independent compulsory comprehensive schools

Independent upper secondary schools

National schools for adults

Swedish National Council of Adult Education

National Agency for Higher Education

National Agency for Services to Universities and University Colleges

Board of Appeal for Universities and Colleges

Högskolans avskiljandenämnd

State-controlled universities and university colleges

Bodies for municipal higher education

Royal Library

National Library for Psychology and Education

Swedish Institute for Children's Books

National Archive of Recorded Sound and Moving Images

Council for Planning and Coordination of Research

Council for Research in the Humanities and Social Sciences

Medical Research Council

Swedish National Science Research Council

Swedish Research Council for Engineering Sciences

Swedish Polar Research Secretariat

Swedish Institute of Space Physics

Swedish European Council Research and Development Council

Council for Studies of Higher Education

Institute for Futures Studies

Royal Swedish Academy of Sciences

National Board of Student Aid

Swedish National Commission for Unesco

Adult Education Initiative

Estabelecimentos educacionais orientados por princípios privados. Que não são vinculados a qualquer outro Ministério.

Academies and learned societies não vinculados a qualquer outra Fundação para assuntos que sejam da área do Ministério da Educação e Ciência, ou aquelas de agências vinculadas ao Ministério.

Fonte: statskontoret, 1998.

2. Algumas medidas de inflação e deflação regulamentar

No caso da legislação fiscal, na Inglaterra, as dimensões do *Financial Act* passaram das 145 páginas do período 1975-1979, às 336 páginas de 1988-1992, com um incremento de 230%. Na França, as dimensões do Boletim Oficial, onde são publicadas as leis, foram mais do que dobradas entre 1976 e 1990. Entre 1960 e 1990 a emissão anual de leis aumentou 35%, enquanto os decretos aumentaram cerca de 20 a 25% e o comprimento das leis passou das 93 linhas de 1950 para as 220 de 1991. Nos Estados Unidos o *Code of Federal Regulations*, que em 1970 era de mais de 55.000 páginas, em 1995 chegou até 140.000. Na Finlândia o número das leis e dos decretos passou de 1.107 de 1980 a 1.809 em 1995, com um incremento de cerca 60%. A Austrália duplicou o próprio volume legislativo entre 1982 e 1990. Na Grécia foram aprovadas mais de 35.000 leis e decretos entre 1975 e 1993. No Canadá o arquivo computadorizado da legislação federal necessitou de mais de 185 megabytes de memória.

Por outro lado, graças a um sistemático processo de reforma, na Suécia a regulação de aproximadamente 5.000 leis e decretos de 1970 caiu para pouco mais de 2.000 em 1996.

Fonte: OCDE, 1997

3. Custos e benefícios ligados à definição de acordos entre compradores e fornecedores no setor público

3.1. Benefícios possíveis

- melhoramento nas relações de trabalho e esclarecimento das responsabilidades;
- redução dos conflitos de interesse;
- facilitação dos processos de competição;
- reforço da responsabilização;
- crescimento da autonomia gerencial;
- aumento da atenção pelo cliente;
- menor perigo de captura da administração por parte do freguês;
- apoio ao gerenciamento na individualização das prioridades.

3.2. Custos possíveis

- redução da comunicação e da coordenação;
- concentração da atenção nos insumos (*inputs*), mais do que nos resultados;
- estruturação não-apropriada dos contratos (demais flexíveis, ou gerais);
- altos custos das transações e das atividades ligadas às reclamações;
- perda de profissionalidade ao interno das organizações;
- confusão entre os diferentes tipos de responsabilidade;
- desmotivação do staff.

Fonte: Fay, 1997

4. Recorrer ao mercado convém de qualquer forma? A experiência de St. Gallen na Suíça

Para enfrentar o crescente desemprego, em 1993 a repartição cantonal do trabalho St. Gallen, na Suíça encarregou doze agências particulares de procurar um local de trabalho também para alguns trabalhadores inscritos nos escritórios públicos. estas agências desenvolviam de fato uma mais intensa atividade de colocação e consultoria com os empregadores do que os escritórios públicos conseguiam normalmente garantir. Os que eram em busca de uma ocupação podiam de sua vez escolher se utilizar ou menos os serviços da agências particulares. Estas ultimas não eram pagas segundo os resultados mas na base do tempo dedicado a cada desempregado, de forma a impedir de fato que fosse garantida uma maior atenção só à colocação dos que eram numa melhor posição profissional.

Uma análise destes procedimentos de terceirização feita em seguida pela OCDE revelou algumas carências significativas. Bem se a idéia de utilizar estruturas privadas fosse de fato oportuna e adequada à situação, no caso suíço a falta de competição entre as diferentes agências determinou, afinal um custo de colocação dos seguros desemprego superior à media do que era normalmente registrado pelo escritório público.

Fonte: OCDE, 1996

Notas

- 1 Neustadt R.-May E., *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Free Press, New York, 1986, p.108.
- 2 Rose R.-Davies P., *Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain*, Yale University Press, New Haven, 1993, p.21.
- 3 Sobre a influência geral exercitada pelo public management na mudança política, veja-se J. Perry - Kraemer (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Ca Mayfield Publishing, 1983; mais recentemente, o trabalho de L. Metcalfe - S. Richards, *Improving Public Management*, Sage, Newberry Park, 1990, dedicado à análise do caso inglês; e D. Farnham - S. Horton (eds), *Managing the New Public Service*, Macmillan, London, 1993; para o caso italiano, E. D'Albergo-P.Vaselli, *Un'Amministrazione Imprenditoriale?*, Seam, Roma, 1997.
- 4 A base hoje clássica desta linha interpretativa é em March - Olsen J, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- 5 Heclo H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, Yale, 1974, p.XVI. Para responder à esta pergunta G. Regonini e M. Giuliani, começando pela distinção proposta por Buchanan e Tullock entre “custos externos” e “custos internos”, relevam, por outro lado, como do fim da década de 80 tenha tomado corpo também na Itália uma mudança na lógica das políticas públicas, que agora tornam pelo menos em parte obsoleto o esquema interpretativo baseado no modelo da democracia consensual. Ora em G. Regonini e M. Giuliani, *Italie: Au-delà d'une démocratie consensuelle?*, Joberte B. (a cura de) *Tournant neo-liberal en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- 6 Esta perspectiva de análise implicitamente considera não suficiente para o superamento do *welfare state* o crescimento verificado na década de 90 daquelas

- “políticas subtrativas” que ao Ferrera, justamente, parecem ainda inadequadas para superar “a doença institucional do *welfare*”, o qual “fica (por isso) em grande parte ainda para curar”. Veja-se neste caso, M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp.76-77.
- 7 Sobre o papel das *authorities*, G.Majone -A. La Spina, *Lo Stato Regolatore*, na “Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione”, n.3, 1993 recentemente, M.Morisi, *Le amministrazioni indipendenti come problemi di ricerca*, na Rivista Italiana di Scienza Política, 4, 1997.
 - 8 Sobre a reorganização inglesa, P. Geer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, 1994.
 - 9 Sobre a Suécia veja-se Pierre J., *Governing the Welfare State: Public Administration, the State and the Society in Sweden*, em J. Pierre (ed), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldeshot, 1995.
 - 10 O panorama mais em dia é oferecido pelos dois volumes OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, 1997.
 - 11 Por esta análise veja-se Regulatory Quality and Public Sector Refom, ora em OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform*, vol 2, cit..
 - 12 Bastmeijer K., *The Covenant as an Instrument of Enviromental Policy: A case Study from the Netherlands*, em OCDE-Puma, *Co-operative approaches to Regulation*, Paris, 1997.
 - 13 Implicações gerais sobre o tema, a partir do caso americano, podem ser achadas em G.Peters-D.Savoie, *Managing the Inchoerence: The Coordination and Empowerment Conundrum*, em "Public Administration Review", n.3, 1996.
 - 14 Sobre os problemas institucionais do governo meio ambiental, veja-se B. Dente, *The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments*, em B. Dente (ed), *Environmental de política in Search of New Instruments*, Kluwer, Boston, 1995; sobre a regulação nos diferentes países, veja-se Oecd, *Reforming Environmental Regulation in Oecd Countries*, Paris, 1997.
 - 15 Para uma panorâmica, R.Fay, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in Oecd Countries*, OCDE, Paris, 1966.
 - 16 Para uma avaliação das diferenças existentes entre modelo europeu e modelo continental, veja-se E. Gualmini, *La política del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1998, p.75-95.
 - 17 A distinção entre processos de fissão e de fusão é em G. Jones, *La modernizzazione Amministrativa nel Regno Unito: una Panoramica*, ora em Y. Meny - V.Wright, *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.60.
 - 18 A questão insere-se por outro lado no mais amplo problema representado pelo efeito ligado à falta de coordenamento entre Presidência e Congresso, sobre a qual veja-se, M.Laffin, *Reinventing the Federal Government*, em G.Peele-C.Bailey-B.Cain, *Developments in American Government*, MacMillan, London, 1992 e também G. Peters, *Bureaucracy in a Divided Regime: the United States*, em J. Pierre, cit..
 - 19 Em geral, uma análise em dia sobre os problemas do setor é a de S. Ventura, *La política scolastica*, Il Mulino, Bologna, 1998; com referência aos processos de inovação, veja-se M. Fedele, *La gerencializzazione delle politiche educative*, em Scuola democratica, atualmente em impressão.
 - 20 Sobre estes temas veja-se R. Lewanski, *Il governo dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1997.
 - 21 OCDE, *The Labour Market in the Netherlands*, Paris, 1993.
 - 22 Sobre a Nova Zelândia veja-se T. Irvin, *An Analisis of New Zealand's New System of Public Sector Management* em Ocdc, *Performance Management in Government*,

- Paris, 1996; em chave comparativa veja-se B.Mascarenhas, *Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zeland*, em "Public Administration Review", n.4,1993; com referência específica no civil service, veja-se ao invés A. Hede, *Trends in the Higher Civil Services of Anglo-American Systems*, em "Governance", n.4,1991.
- 23 Para uma confirmação sobre esta análise veja-se L. Rouban, *Public Administration at the Crossroads: the End of the French Specificity?*, em J.Pierre, cit; do mesmo autor, *The Civic Service Culture and Administrative Reform*, em G.Peters-D.Savoie, (eds), *Governance in a Changing Environment*, Canadian Centre for Management development, Quebec, 1995; e também V.Wright, *The Administrative Machine: Old Problems and New Dilemmas*, em P.Hall-J.Hayward-H.Machine (eds), *Developments in French Politics*, Macmillan, London, 1993.
- 24 Sobre o Canadá veja-se P.Aucoin, *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research in Public de política, Montreal, 1995 e, em chave comparativa, D.Savoie, *Thatcher, Regan, Milrony. In search of a new Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, 1994; sobre a Holanda veja-se W.Kickert-F.van Vugt (eds), *Public de política & Administration Sciences in the Netherlands*, Prentice Hall, London, 1995 com numerosas contribuições sobre o tema; e em chave comparativa, veja-se também W. Kickert, *Administrative Reform in Central Government in the United Kingdom, The Netherlands and Denmark*, ECPR, Madrid, 1994.
- 25 Para ter um quadro das tendências nestes e em outros países da área, veja-se OCDE, *In Search of Results. Performance, Management, Practices*, Paris, 1997.
- 26 Significativa é, neste sentido, a equiparação entre rendimento e consenso que também R. Putnam utiliza no seu *La tradizione civica delle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- 27 Sobre as possíveis conseqüências negativas da contratualização na Inglaterra, veja-se P. Geer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, 1994; C.Hood, *Deprivileging the UK Civil Service in The 1980s: Dream or Reality?*, em J. Pierre, (eds), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldeshot, 1995.
- 28 J. Boston-J.Martin-J.Pallot-P.Walsh, *Public Management: The New Zeland Model*, Oxford University Press, Auckland, 1966.
- 29 AA.VV., *Contracting for Change*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- 30 Na perspectiva que estamos examinando, um trabalho significativo por visão e conclusões é o de S.Smith - M. Lipsky, *Nonprofits for hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1993.
- 31 Bendick M., *Privatizing the Delivery of Social Welfare services: an idea to be taken seriously*, em Kammerman S.B.-Kahn A., (ed.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- 32 Sobre o problema da responsabilidade política veja-se para a Inglaterra, C.Campbell-Wilson G., *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Blackwell, Oxford, 1995 e para os Estados Unidos, R.Moe-R.Gilmour, *Rediscovering Principles of Public Administration. The Neglected Foundation of Public Law*, em "Public Administration Review", n. 2,1955.
- 33 A síntese proposta é baseada na descrição do caso feita por S. Trosa, *Benchmarking in Public Sector Performance Management*, em Ocde, *Performance Management in Government*, cit..
- 34 A tipologia utilizada em seguida vem sendo sugerida por S. Helgason, *International Benchmarking. Experiences from Oecd Countries*, paper apresentado em

- Copenhague, na Conferência organizada pelo Ministro dinamarquês das Finanças (20-21 de fevereiro de 1997).
- 35 Hall P., *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, em *Comparative Politics*, 1993, p.279.
- 36 Para uma análise do problema, veja-se Capano G., *Il mudança de política: tra política degli interessi e política delle idee*, em *Teoria política*, 1955.

Referências bibliográficas

- AUCOIN, P. (1995), *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- BASTMEIJER, K.. (1997), "The Covenant as an Instrument of Environmental Policy: a Case Study from the Netherlands", in OCDE, *Co-operative Approaches to Regulation*. Paris.
- BENDICK, M.. (1989), "Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: an Idea to Be Taken Seriously", in Kammerman S. B. e Kahn A. (ed.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J. e WALSH, P. (1966), *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- CAMPBELL, C. e WILSON, G. (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*. Oxford: Blackwell.
- CAPANO, G. (1955), "Il Policy Change: tra Política Degli Interessi e Política delle Idee". *Teoria política*.
- D'ALBERGO, E. e VASELLI, P. (1997), *Un'Amministrazione Imprenditoriale?*. Roma: Seam.
- DENTE, B. (1995), "The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments", in B. Dente (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Boston, Kluwer.
- FARNHAM, D. e HORTON, S. (eds.). (1993), *Managing the New Public Service*. London: Macmillan.
- FAY, R. (1966), "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations", in OCDE, *OECD Countries*. Paris.
- FEDELE, M.. (no prelo), "La Managerializzazione delle Politiche Educative". *Scuola Democratica*.
- FERRERA, M.. (1998), *Le trappole del welfare*. Bologna: Il Mulino, p.76-77.
- GEER, P. (1994), *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Buckingham: Open University Press.
- GEER, P. (1994), *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press.
- GUALMINI, E.. (1998), *La Política del Lavoro*. Bologna: Il Mulino, p.75-95.
- HALL, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State". *Comparative Politics*, p. 279.
- HECLO, H.. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*. Yale: Yale University Press, p. XVI.
- HEDE, A.. (1991), "Trends in the Higher Civil Services of Anglo-American Systems". *Governance*, n. 4.

- HELGASON, S.. (1997), "International Benchmarking. Experiences from OECD Countries", *mimeo*. Paper apresentado em Copenhagen, na Conferência organizada pelo ministro dinamarquês das Finanças, de 20-21 de fevereiro.
- HOOD, C.. (1995), "Deprivileging the UK Civil Service in the 1980s: Dream or reality?", in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldeshot: Edward Elgar.
- IRVIN, T.. (1996), "An Analisis of New Zealand's New System of Public Sector Management", in OCDE, *Performance Management in Government*. Paris.
- JONES, G.. (1994), "La Modernizzazione Amministrativa nel Regno Unito: una Panoramica", in Y. Meny e V.Wright, *La Riforma amministrativa in Europa*, Bologna: Il Mulino, p.60.
- KICKERT, W. e VAN VUGT, F. (eds.). (1995), *Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands*. London, Prentice Hall.
- KICKERT, W.. (1994), *Administrative Reform in Central Government in the United Kingdom, The Netherlands and Denmark*. Madrid: ECPR.
- LAFFIN, M.. (1992), "Reinventing the Federal Government", in G. Peele, C. Bailey e B.Cain, *Developments in American Government*. London: MacMillan.
- LEWANSKI, R.. (1997). *Il Governo dell'Ambiente*. Bologna: Il Mulino.
- MAJONE, G. e LA SPINA, A.. (1993), "Lo Stato Regolatore". *Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione*, n. 3.
- MARCH e OLSEN, J.. (1992), *Riscoprire le Istituzioni. Le Basi Organizzative della Política*. Bologna: Il Mulino.
- MASCARENHAS, U.. (1993), "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zeland". *Public Administration Review*, n. 4.
- METCALFE, L. e RICHARDS, S.. (1990), *Improving Public Management*. Newberry. Park: Sage.
- MOE, R. e GILMOUR, R.. (1955), "Rediscovering Priciples of Public Administration. The Neglected Foundation of Public Law". *Public Administration Review*, n. 2.
- MORISI, M.. (1997), "Le amministrazioni indipendenti come problemi di ricerca". *Rivista Italiana di Scienza Política*, n. 4.
- NEUSTADT, R. e MAY, E.. (1986), *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. New York: Free Press, p.108.
- OCDE. (1993), *The Labour Market in the Netherlands*. Paris.
- _____. (1997), *In Search of Results. Performance, Management, Practices*. Paris.
- PERRY e KRAEMER (eds.). (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*. Ca Mayfield Publishing.
- PETERS, G. e SAVOIE, D.. (1996), "Managing the Inchoerence: the Coordination and Empowerment Conundrum". *Public Administration Review*, n. 3.
- PIERRE, J.. (1995), "Governing the Welfare State: Public Administration, the State and the Society in Sweden", in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldeshot: Edward Elgar.
- _____. (1995), "The Civic Service Culture and Administrative Reform", in G. Peters e D. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development.
- PUTNAM, R.. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino.
- REGONINI, G. e GIULIANI, M.. (1994), "Italie: au-delà d'une Démocratie Consensuelle?", in Joberte, B., *Tournant Neo-Liberal en Europe*, Paris: L'Harmattan.
- ROSE, R. e davies P.. (1993), *Inheritance in Pobic Policy. Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press, p.21.

- ROUBAN, L.. (1995), "Public Administration at the Crossroads: the End of the French Specificity?" in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldeshot: Edward Elgar.
- Savoie, Q.. (1994), *Thatcher, Regan, Milroney. In Search of a New Bureaucracy*. University of Pittsburgh Press.
- SMITH, S. e LIPSKY, M.. (1993), *Nonprofits for hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- TROSA, S.. (1996), "Benchmarking in Public Sector Performance Management", in OCDE, *Performance Management in Government*. Paris.
- VENTURA, S.. (1998), *La Política Scolastica*. Bologna: Il Mulino.
- WRIGHT, V.. (1993), "The Administrative Machine: Old Problmes and New Dilemmas", in P. Hall, J.. Hayward e H. Machine (eds.), *Developments in French Politics*. London: MacMillan.

Resumo
Resumen
Abstract

A mudança de política na crise do Estado de Bem Estar Social: uma análise comparada

Marcello Fedele

O artigo faz uma identificação das características da *policy change* que vem sendo assumidas nos últimos anos, nos diversos setores da intervenção pública, com base no exame das mudanças das políticas nas principais democracias contemporâneas integrantes da OCDE. Focaliza a tendência, que parece ser mais real e de longo prazo, expressa na passagem do Estado social para o Estado gerencial.

El cambio de política en la crisis del Estado de Bien Estar Social: un análisis comparado

Marcello Fedele

El artículo identifica características de la *policy change*, las cuales, en estos últimos años, vienen asumiéndolas diversos sectores donde existe intervención pública, con base en el examen de los cambios producidos en las políticas de las principales democracias contemporâneas integrantes de la OCDE. Focaliza la tendencia, que parece ser más real y de largo plazo, manifestándose en la transición del Estado social para el Estado gerencial.

Policy change within the Welfare State crisis: a compared analysis

Marcello Fedele

The article identifies the characteristics of the *policy change* that has been implemented in the past few years, in several sectors of public intervention, based on an analysis of the changing policies in the main contemporary democracies that are part of OCDE. It focuses on the trend, that seems more real and long-term, expressed on the shift from Social State to Managerial State.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

Professor titular
de Sociologia de
Administração
junto a Faculdade
de Sociologia da
Universidade
La Sapienza de
Roma

Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos

Carlos Antonio Morales

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

1. Introdução

1.1. A crise do Estado e a precarização dos serviços sociais

Depois de três décadas em que o Estado cumpriu o papel de promotor da prosperidade econômica e social, adotando políticas econômicas de inspiração keynesiana, acompanhadas, nos países desenvolvidos, da formação do Estado de Bem-Estar e, nos países em desenvolvimento, de um Estado desenvolvimentista com razoável proteção social, esse padrão entrou em decadência. A partir da crise econômica mundial da década de 70, a crise do Estado contemporâneo passou a se manifestar com clareza crescente nas suas três dimensões: crise fiscal, crise de governabilidade e crise de governança.

Com a queda no ritmo de crescimento econômico e o aprofundamento da recessão ao longo dos anos 80, a crise fiscal, que já era evidente do lado da despesa, em decorrência de décadas de políticas públicas de bem-estar social financiadas com fundos públicos, ganha contornos bem definidos também do lado da receita, em função da queda da arrecadação tributária. Poucos recursos de um lado e muitos compromissos de outro fizeram brotar e firmar a idéia de que as demandas sociais tinham se acumulado em um volume para o qual o modelo de provisão estatal de serviços públicos não oferecia mais capacidade de resposta.

Na medida em que programas e promessas de campanha não eram cumpridos, que a capacidade política de governar caía em descrédito, a crise de governabilidade do Estado contemporâneo alargava-se. Os aparelhos estatais, estruturados burocraticamente, não conseguiam

Diretor de
Administração e
Finanças da
ENAP, mestre em
Administração
Pública pela FGV
São Paulo e
especialista em
Políticas Públicas
e Gestão
Governamental

implementar as decisões políticas tomadas pelos governos, mostrando-se incapazes de superar a situação de escassez e a ineficiência da sua própria organização. Na década de 90, esta crise de governança cristalizava-se em três faces: uma financeira, ligada ao déficit das contas públicas; outra, administrativa, decorrente da ineficiência do modo burocrático de administrar as organizações estatais; e uma terceira, estratégica correspondente ao modo inadequado de intervenção do Estado nas atividades sociais e econômicas.

A execução das políticas públicas de saúde, de educação, de assistência e previdência social, de proteção ao meio ambiente, de combate ao desemprego e de apoio à cultura são atividades que ao mesmo tempo respondem a direitos sociais e produzem importantes externalidades positivas. Por essas razões deveriam ser de acesso universal. Ocorre que o mercado oferece esses serviços de forma incompleta, porque a iniciativa privada não consegue otimizar seus ganhos, atendendo a totalidade da demanda da sociedade. Em razão das falhas de mercado, de um lado, e da importância política e econômica destas atividades para o conjunto da sociedade, do outro, o Estado entra na provisão desses serviços. Entretanto, a crise do Estado contemporâneo, sobretudo nos aspectos fiscal e da ineficiência das organizações burocráticas públicas, levou os governos a rever as políticas de bem-estar, de que resultou a precarização dos serviços sociais.

O esforço de superação da crise do Estado vem-se traduzindo, quando se trata de rever a forma de intervenção do Estado no desenvolvimento social, na redefinição do modo de financiamento e da maneira de organizar a execução das políticas públicas sociais, de modo a garantir efetividade na resposta às demandas sociais e maior eficiência na produção dos serviços. Quando examinamos as alternativas que se apresentam para reordenar a intervenção estatal, verificamos que são três as possíveis formas de organizar a provisão de serviços e atividades que envolvem externalidades positivas importantes e asseguram direitos sociais. A primeira é a que se faz diretamente através das organizações estatais, que é justamente a maneira associada à crise de governança que precisa ser superada¹. A segunda é deixar que o mercado regule a prestação dos serviços, privatizando ou terceirizando, que é a alternativa de minimizar o Estado, tentada por governos conservadores, que não produziu os resultados esperados², sobretudo no plano social. A terceira é a desestatização, mantendo o caráter público dos serviços; trata-se de modalidade em que o Estado financia as políticas sociais através de instituições públicas não pertencentes ao Estado, nem à esfera privada³.

Cada vez mais, organizações que não são nem do Estado, nem do setor privado, prestam serviços sociais de caráter público. Em geral são

organizações sem fins lucrativos, atuando em atividades relacionadas com os direitos sociais dos cidadãos, e expressam a vitalidade da sociedade civil ao ocupar os espaços vazios deixados pelo mercado e pelo Estado. Essas organizações têm uma diversidade muito grande de formas e nomes — organizações não-governamentais, associações comunitárias, organizações religiosas, fundações privadas, entidades assistenciais — e prestam serviços também muito diversificados quanto à extensão e o público que alcançam — serviços educacionais básicos, intermediários e universitários, técnicos e especializados, serviços de saúde preventivos e hospitalares, serviços assistenciais e culturais variadíssimos ⁴. No seu conjunto essas formas organizativas constituíram o que Salamon (1992:15) chama de terceiro setor:

“Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade subjacente é bem similar: uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um terceiro setor”.

A participação dessas organizações nos serviços sociais no Brasil é muito expressiva. Segundo os dados tabulados por Rubem César Fernandes ⁵, 40% delas se ocupam de educação e formação, 30% de desenvolvimento e promoção social, mais de 20% com saúde, e 15% com pesquisa. Dados do mesmo levantamento dão conta de aproximadamente mil ONGs registradas nos diretórios de ONGs latino-americanas ⁶. Dados mais recentes da ABONG ⁷ registram em torno de 2 mil organizações, reconhecidas como as que se enquadram no perfil definido por essa entidade, atuando somente no Brasil. Estimativas, que partem de critérios mais liberais de definição de organizações voltadas para os interesses gerais da sociedade, chegam a 17 mil.

Não estamos diante apenas de quantidades significativas, mas de qualidade socialmente reconhecida e de importância cultural inquestionável. Tomando alguns exemplos esparsos, podemos alinhar, no caso do Brasil, algumas instituições de grande prestígio nacional que se enquadram no terceiro setor, como a PUC / Pontifícia Universidade Católica e a Fundação Getúlio Vargas, na área de ensino, as Santas Casas de Misericórdia, na área da saúde, o IBASE, na ação social e o SOS Mata Atlântica, na proteção ambiental ⁸. Na Inglaterra, os *Quangos/Quasi Non Governmental Organizations*, sociedades civis que passaram a receber recursos orçamentários do governo inglês; os museus na Holanda; nos EUA, as *chartered schools*, escolas comunitárias financiadas com recursos públicos, e as escolas primárias na Espanha. Todas elas, exemplos de organizações não-governamentais que assumiram um papel institucional de grande relevância social.

1.2. Organizações públicas não-estatais; emergência de um novo modo de prover serviços públicos?

O caso das escolas primárias na Espanha é um bom exemplo de estratégia inovadora na execução de políticas sociais, na qual o Estado desempenha um novo papel, em função da emergência de uma nova esfera de relações societárias impulsionada pela multiplicação das organizações públicas não-estatais. O governo Felipe Gonzalez encontrou, ao assumir, dois milhões de crianças de um total de oito, estudando em escolas pagas. Como a Constituição espanhola determina que todo o ensino primário deve ser gratuito, o então ministro da Educação José Maria Maraval assumiu o desafio de fazer cumprir aquele direito. Superados os obstáculos que se opunham ao projeto, o Estado passou a financiar as escolas comunitárias e religiosas que já prestavam os serviços de educação básica, remunerando-as com base no custo médio por aluno das escolas públicas⁹.

A lição mais importante, que podemos extrair desta ação, não é a de que as Constituições devem ser respeitadas, mas a de como superar problemas que impedem que os direitos sociais previstos constitucionalmente se cumpram. Este exemplo nos ensina como é possível romper com uma visão dicotômica da relação entre o público e o privado, que no mais das vezes não permite que se aproveite as potencialidades apresentadas pela sociedade. Havia uma situação-problema — oferecer estudo básico, gratuito e universal, com recursos escassos — e havia uma solução potencial — os investimentos, materiais e humanos, feitos pelas escolas comunitárias e religiosas. Faltava a criação de uma nova esfera de relações entre o Estado e a sociedade: a esfera pública não-estatal, na qual pudessem se reorganizar os recursos do Estado e da sociedade para atender as demandas reprimidas da população.

A importância da construção e consolidação de novas arenas de relações públicas não-estatais, a partir da emergência e afirmação do terceiro setor, está na possibilidade de se vir a ter uma equação viável para prover os serviços sociais e executar políticas sociais, capazes de superar os obstáculos que as soluções, através do Estado ou do mercado, apresentam.

Caso tivéssemos de contar somente com os dois instrumentos clássicos do desenvolvimento econômico e social, o mercado e o Estado, possivelmente estaríamos em uma situação embaraçosa. O mercado já se mostrou incapaz de regular a produção e a distribuição de bens que correspondem a conquistas de direitos sociais. O Estado esgotou sua capacidade de expandir os investimentos sociais. Sem mercado e sem Estado, o atendimento das demandas sociais tenderiam a ter uma existência pendular de avanços e retrocessos, ao sabor das tensões políticas e

econômicas. A emergência de organizações públicas não-estatais pode ser vista como uma saída viável para esse problema? Esta pergunta não é original; vem sendo feita e analisada por um número crescente de estudiosos, governantes e atores da sociedade civil, mas também não é trivial, porque é um dos capítulos da reforma do Estado contemporâneo, sobre o qual há menos conclusões.

À primeira vista, parece haver convergência entre a tendência espontânea da sociedade em se auto-organizar para prestar os serviços sociais que lhe faltam e a proposta de publicização¹⁰, que vem surgindo pelo lado do Estado. Além de atacar o problema da precariedade dos serviços públicos¹¹, esta convergência traria benefícios adicionais para questões específicas de cada lado. Para o Estado, representaria a possibilidade de equacionar o problema da crise de governança e a oportunidade de criar um ambiente competitivo na prestação de serviços públicos, afastando-se, dessa forma, da armadilha do monopólio. Para a sociedade civil organizada, seria a chance de avançar na participação política e no controle social.

1.3. Objetivos e elementos de análise

Meu intuito neste artigo é discutir os aspectos estratégicos envolvidos na emergência de uma terceira via para a provisão de serviços públicos sociais, frente à crise de governança, concentrando a análise nas formas pelas quais o Estado e a sociedade se organizam para intervir no campo das políticas públicas sociais. O pressuposto que está por trás deste objetivo é o de que há algo novo na produção de bens públicos, que não por acaso se revigora em meio à crise do Estado contemporâneo. Pretendo ficar no círculo das mudanças institucionais, que venham afetar a relação entre Estado e sociedade, tendo por referência a propriedade (pública, estatal ou privada). Por essa razão, não trataremos do tema da descentralização político-administrativa, a partir da qual alternativas de solução para a problemática da precarização das condições sociais também são discutidas. São abordagens que não necessariamente precisam se cruzar¹². O objetivo nesse caso é examinar a forma mais eficiente e democrática de organizar os serviços sociais, no contexto da reforma do Estado.

A análise destas questões apoiou-se em elementos teóricos e empíricos da literatura recente sobre a rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade: as propostas de reforma e reconstrução do Estado e o desenvolvimento do terceiro setor. Embora as referências teóricas sejam quase sempre internacionais, as referências empíricas concentram-se na experiência brasileira. A bibliografia na área de administração pública trata com assiduidade dos temas da crise de governança, da publicização e da contratualização, e cobre, dessa forma, o problema, a estratégia e a instrumentalização das alternativas de provisão dos serviços

sociais. Outro aspecto importante na sistematização da análise foi a tentativa de delimitar as áreas de atuação do Estado e da sociedade nessas atividades.

O estudo se desenvolveu, iniciando-se pela análise das possíveis repercussões sobre a provisão de bens e serviços sociais das duas grandes famílias de estratégias: a privatizadora neoliberal e a reformadora gerencialista, desenvolvidas para tirar o Estado da crise. Um segundo capítulo trata de caracterizar as organizações não-estatais segundo a concepção da reforma gerencialista, e desdobra-se no exame de uma possível terceira via para resolver o problema da provisão de serviços sociais, que se distingue da alternativa por dentro do Estado, ao propor o aprofundamento da estratégia de publicização a partir da emergência de organizações não-estatais, geradas por iniciativa da sociedade. Na conclusão, busca-se fazer um balanço das vantagens e dos problemas da terceira via, e recomendar alguns cuidados a tomar, ao se trilhar esse caminho.

2. Provisão de serviços sociais: estratégias para sair da crise

A crise do Estado Social ¹³, dos anos 80, foi enfrentada com algumas medidas que adquiriram rapidamente consenso geral. Ajuste fiscal e abertura comercial para o exterior, com variações nos prazos e nos métodos, foram providências adotadas, na sua essência, por praticamente todos os países. As distintas visões de como enfrentar a crise entraram em choque, quando se tratou de explicitar como deveria ser o novo Estado que iria substituir os modelos superados. Uma grande divisão se estabeleceu. De um lado, alinharam-se as propostas de inspiração liberal e conservadora, designadas genericamente de neoliberais, que viam no retorno ao Estado liberal do século XIX, restrito às funções de garantir os contratos entre particulares e a defesa nacional, a melhor solução para superar a crise. Os liberais apostavam que junto com a supressão das funções sociais e econômicas do Estado, desapareceriam seus problemas, sobretudo a crise fiscal e a ingovernabilidade. Esta postura radical inicial, mais teórica do que prática, foi substituída por alternativas mais brandas, como a descentralização das políticas sociais e a focalização das ações do Estado nos grupos sociais mais pobres. De outro lado, alinharam-se as propostas de reforma e reconstrução do Estado, que reconheciam a necessidade de rever o tamanho e o papel do Estado, sem abrir mão de assegurar direitos sociais e bens públicos, enfatizando suas funções de regulação e financiamento.

2.1. A via privatizadora

O caminho da privatização teve grande repercussão, ao contribuir decisivamente para o equilíbrio das contas públicas e por encontrar no setor privado os capitais e a competência para adquirir, investir e sanear as empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado. Revistas e jornais ao alcance do público estamparam o êxito das privatizações nos setores energético, de telecomunicações, petrolífero, transportes e na indústria de base ¹⁴.

No campo da infraestrutura, também privatizou-se em larga escala, mais através das concessões, do que de vendas. A privatização nesse caso não produziu entrada de recursos, mas possibilitou novos investimentos e, portanto, economias futuras com o pagamento de empréstimos. Desta maneira, serviços de saneamento básico, captação e distribuição de água, transporte rodoviário, conservação de estradas passaram da forma estatal de produção para a esfera privada de provisão.

Embora não se possa afirmar que essa passagem tenha ocorrido sempre de forma tranqüila, pode-se dizer que os argumentos pessimistas que previam sérios problemas com a transferência, não se concretizaram. O oposto aconteceu. Vantagens para os Estados, que reuniram importantes recursos financeiros para amenizar o déficit público, equacionaram parte da crise fiscal, reduziram gastos públicos com o fim dos subsídios, reduziram a remuneração indireta de pessoal e aumentaram a arrecadação de impostos. Vantagens para os usuários e clientes, que, quase sem exceção, passaram a receber produtos e serviços melhores, a menores preços e com garantia de fornecimento. Vantagens para o setor privado, que na maior parte das vezes adquiriu, junto com capital e estoque, monopólios naturais, que, mesmo fiscalizados, representam uma forma segura de maximizar lucros, especialmente em mercados com demanda fortemente reprimida.

O calcanhar de Aquiles dos defensores da via privatista tem sido os serviços públicos sociais. Não que nestes setores também não haja grandes ineficiências, desperdícios e incapacidades que possam ser transformados em lucros. Há, e muitos. Entretanto, uma vez conquistados os primeiros ganhos de eficiência, as taxas de lucro passam a cair na mesma proporção que diminui a renda da população atendida. O resultado é a tendência a que estes mercados sejam atendidos de forma incompleta, deixando uma grande parcela de potenciais consumidores desatendida. A América Latina foi pródiga em criar casos clássicos de fracasso nas tentativas de desregulamentação e privatização de serviços públicos. Ademais, bens e serviços públicos socialmente reconhecidos como direitos dos cidadãos encontraram, na oposição organizada pelos movimentos de cidadãos, forte barreira política à privatização.

A variante da terceirização também não produziu bons resultados na área social. A contratação de empresas privadas, atraídas inicialmente pelas vantagens de um possível mercado cativo, mas que logo perceberam que não poderiam equilibrar-se financeiramente com os preços pagos pelos governos, não produziu estímulos suficientes para a sustentação dessa estratégia no campo social. Quase sempre o equacionamento econômico foi conseguido às custas de serviços de baixa qualidade.

A terceirização generalizou-se nos serviços públicos federais, estaduais e municipais nas áreas de apoio, como limpeza, manutenção de prédios, manutenção de cadastros e outros serviços administrativos, como observa Carvalho Neto (1996:100). Mas a repercussão na diminuição do déficit fiscal foi muito pequena. Em alguns casos, a terceirização sequer representou uma economia direta, mas uma tática para evitar aumentos de gastos futuros com os servidores públicos¹⁵. E o impacto sobre a qualidade dos serviços prestados só foi sentido de forma positiva, onde o controle social é forte.

Em resumo, a privatização caminhou bem no caso dos bens e serviços relacionados com as condições de reprodução do capital, e não produziu bons resultados no caso das condições de reprodução da força de trabalho. Tomando por base a classificação adotada pelos especialistas do Banco Mundial, que apontam para a importância estratégica dos investimentos em políticas sociais, a partir da divisão do capital das sociedades em quatro tipos: natural, produtivo, humano e social, a conclusão a que se chega é que o setor privado não consegue desenvolver os dois últimos tipos, e protege muito mal o primeiro.

Até mesmo o mais renitente adepto das convicções liberais reconhece que as externalidades positivas e as vantagens competitivas derivadas dos gastos com educação, saúde pública, pesquisa científica e cultura são fundamentais para o progresso econômico, e, por isso, sua oferta não pode ser decidida exclusivamente pelos mecanismos de mercado.

Como já foi mencionado, as experiências liberais de reforma adotaram estratégias de descentralização e focalização para diminuir o impacto negativo da retração do Estado na provisão de serviços sociais. Porém, hoje há mais dúvidas, do que apoio, a estas formas de enfrentar o problema, sobretudo porque o diâmetro do foco pode estreitar-se a ponto de excluir parcelas da população que não teriam acesso aos serviços sociais, sem a intervenção do Estado, e a descentralização torna-se uma maneira de transferir o problema para outras esferas de governo, igualmente incapazes de resolvê-lo. Com o fracasso da via privatizadora no campo das políticas sociais, observa-se atualmente a predominância da via reformadora, tanto como corrente propositiva, como em experiências concretas dentro do Estado, através de reformas administrativas, cuja

matriz teórica é a tese do paradigma pós-burocrático, como sendo o caminho acertado para resolver os problemas da crise de governança¹⁶. Na visão de Bresser Pereira (1997:11), para levar a termo a reforma do Estado será preciso:

“o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal — que devolve autonomia financeira ao Estado — da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática) e da separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução”.

2.2. A via reformadora

O problema da provisão de bens e serviços públicos voltou às mãos do Estado, como o “mico” do jogo de baralho, não pela vontade do jogador, mas pelo fato de que ninguém quer ficar com ele. Mais porque o problema não encontrou solução na esfera privada, do que por firmeza de convicção política no acerto da via estatal¹⁷. O que não quer dizer que não haja diferenças fundamentais entre privatistas e reformistas. Os privatistas procuram soluções paliativas para os problemas sociais, procurando reduzir ao mínimo o envolvimento do Estado, cujo corolário é reduzir o Estado ao mínimo. Os reformadores buscam alternativas dentro ou fora do Estado, porque não abrem mão de atribuir ao Estado a responsabilidade política sobre o futuro da sociedade. E aí, o tamanho do Estado deixa de ser uma questão de princípio para ser uma das conseqüências das estratégias adotadas.

A tese do paradigma pós-burocrático, na prática denominada também de gerencialismo¹⁸, propõe-se a encontrar respostas para os problemas da provisão de serviços públicos, e em particular dos serviços sociais, a partir de mudanças na organização e no funcionamento do aparelho burocrático do Estado.

Um dos eixos de mudança da via reformadora gira em torno de novas práticas e estruturas voltadas para a eficiência, a produtividade e a redução de custos. Tem, como requisito, o rompimento com as regras e procedimentos uniformes e gerais do modo burocrático de administrar e a adoção de práticas gerenciais da esfera privada. Um segundo eixo se assenta sobre a redefinição dos objetivos das organizações estatais. Procura quebrar a noção de que o principal compromisso dessas organizações é com o estrito cumprimento de normas, e que a partir dele devem ser avaliadas. No seu lugar coloca a avaliação de resultados medido em valor para o usuário, como o critério de bom desempenho a ser perseguido. Um terceiro eixo separa a formulação de políticas da provisão dos serviços, ou da execução de programas, como condição para criar um

espaço de concorrência e relações contratuais entre os financiadores, os consumidores e os provedores dos serviços.

Há uma engrenagem única unindo estes três eixos. Embora o mercado não se interesse pela totalidade do setor constituído pelos serviços sociais — o que os aproxima do conceito de bem público de Stiglitz¹⁹ — algumas características destes bens e serviços são muito próximas dos bens privados; são divisíveis, seu custo marginal de provisão é relativamente baixo, e é possível excluir consumidores. A solução engenhosa para resolver este paradoxo (bens privados, de interesse público, desprezados pelos produtores privados) foi criar uma forma privada de produzir os serviços, transformando organizações estatais em *fac-símiles* das organizações privadas e organizando um quase-mercado, uma quase-concorrência²⁰. A função desta simulação é transferir os atributos virtuosos da produção privada (competição, efetividade, eficiência e qualidade), voltada para o mercado, para a produção dos bens e serviços sociais, voltados para o interesse público.

Mas este é apenas um lado da moeda do problema macro-organizacional que a reforma gerencialista se propõe a enfrentar. Do outro lado está o problema do equacionamento da responsabilidade social do Estado para com o cidadão. A produção para o mercado tem como critério último o equilíbrio entre o interesse do comprador e o do produtor. Havendo equilíbrio, há consumo, há produção e há mercado. Não havendo, a tendência é que o mercado apresente falhas. Mesmo que as organizações desestatizadas produzissem segundo os métodos otimizadores das empresas privadas, isto não seria suficiente para garantir o equilíbrio entre o interesse delas e o do conjunto dos cidadãos. Porque embora um lado queira consumir, o outro só produzirá a quantidade e qualidade demandadas, se não depender do equilíbrio de preços para otimizar seus ganhos. Em outras palavras, estas organizações só produziriam nas quantidades demandadas pelo conjunto dos cidadãos, se fossem subsidiadas com recursos públicos²¹.

A reforma gerencialista propõe, como estratégia para descentralizar serviços públicos, mantendo a responsabilidade financeira e regulatória do Estado, a criação de novos tipos de organizações, que vêm recebendo nomes variados dependendo da finalidade a que se destina: agência autônoma, organização social, agência executiva, fundação de serviços públicos, agência pública. O molde comum a todas essas designações é a de organização não-estatal, nem privada, sem fins lucrativos, cuja finalidade é a de executar serviços de interesse público, de natureza concorrencial, com financiamento público e métodos de funcionamento do setor privado, submetida a triplo controle: estatal, social e de mercado.

As críticas a esse modelo têm sido: a) na prática, por terem sido criadas pelo Estado e a partir do Estado, essas organizações mantêm os mesmos vícios administrativos e traços culturais de quando pertenciam ao aparelho estatal, continuam lentas e seus ganhos de eficiência ficam muito abaixo do esperado; b) o controle social não funciona, a representação da sociedade tende a se tornar formal, e a assimetria de informações entre os executores e os controladores permanece quase tão forte como antes; c) o processo de desestatização por essa via é muito lento e não atende a velocidade em que as mudanças devem ser feitas; d) a concorrência entre as organizações não funciona, porque a qualificação atende a critérios corporativistas e aos interesses de grupos burocráticos já constituídos e consolidados no aparelho de Estado; e) as resistências à mudança a partir da extinção de organizações estatais é muito grande devido às perdas de segurança no emprego, de privilégios e oportunidades de *trade-offs* entre políticos e burocratas; f) os dirigentes e empregados das organizações estatais tendem a rejeitar a troca de mais autonomia por controle de resultados.

2.3. A terceira via: aprofundar a publicização.

Enquanto conservadores e reformistas disputam a hegemonia de suas teses no campo ideológico e político; da sociedade civil, emergem novas formas de organização da ação social que, passando ao largo da forma estatal e da iniciativa privada, atacam o problema das demandas sociais diretamente no espaço público em que elas se formam. A democratização da sociedade fez com que surgisse e se consolidasse uma nova esfera de relações sociais, que contendo uma grande diversidade de atores, rompe com a dicotomia, teórica e prática, formada pelo Estado, de um lado, e o mercado, do outro. Diversidade e inovação são as marcas desta esfera de relações societárias. Segundo Portantiero (1989:57), o espaço público democrático é geneticamente plural. Nele as formas de gestão diversificam-se em autogestão, co-gestão, cooperativização. As formas de tomada de decisão multiplicam-se em: socializadas, descentralizadas e autonomizadas. A gerência apresenta-se em variadas formas: desburocratizada, transparente e participativa.

Enquanto a crise do Estado repercutia nas organizações burocráticas estatais na forma de crise de governança, e se traduzia em termos práticos na incapacidade crescente de prestarem os serviços sociais demandados pela população, crescia a importância das organizações não-governamentais, tanto na provisão, como no controle social sobre a ação governamental. As ações voltadas para a defesa de interesses comunitários, através de associações auto-gestionadas, não constitui uma novidade.

Em maior ou menor grau, variando com a particularidade histórica de cada configuração social, elas fazem parte do repertório político das sociedades contemporâneas. O associativismo tem, em muitos países, forte tradição de ação na esfera pública, independente da participação do Estado na resposta às demandas sociais. A novidade está na vitalidade que as sociedades estão demonstrando ao criar uma rica multiplicidade de organizações em meio à crise do Estado.

Embora esse vigor seja mais evidente no Hemisfério Norte, em praticamente qualquer quadrante mundial, as organizações não-governamentais, a partir de meados da década de 70, cresceram a taxas muito superiores do que em qualquer período anterior²². Outro aspecto relevante deste surto recente é o reconhecimento e a legitimidade que estas organizações adquiriram junto à sociedade e aos governos. Um terceiro aspecto, que tem valor crucial para o futuro das relações da sociedade com o Estado, é que essas formas associativas criam, ao se condensarem em uma teia de relações, uma nova arena de relações sociais e políticas: o espaço público não-estatal. Um quarto ponto notável é a capacidade de articulação política combinada com a capacidade de prestar serviços sociais com alto grau de efetividade e eficiência²³. Um quinto aspecto é o da diversidade e adaptabilidade; a diversidade refere-se à pluralidade interna das organizações e a adaptabilidade à flexibilidade das estruturas organizacionais.

Este conjunto de associações e organizações recebe uma variedade de nomes e de definições: terceiro setor, setor não-governamental, setor sem fins lucrativos. Neste estudo adoto os mesmos termos e definições cunhados por Bresser Pereira, qual seja, o de setor público não-estatal; formado por organizações públicas não-estatais — OPNEs, assim caracterizadas pelo fato de que o motor de suas ações é o interesse público, e não-estatais porque não fazem parte do aparelho do Estado. Alternativamente usaremos a definição de terceiro setor, porque expressa com precisão o fato de estarmos diante de uma terceira forma de propriedade, distinta da estatal e da privada. Tanto uma como outra englobam a expressão “não-governamental”, com a vantagem de serem mais precisas. Quanto à definição “sem fins lucrativos”, seria redundante, porque, por definição, as entidades públicas não têm fins lucrativos.

Bresser e Grau distinguem três tipos de OPNEs: as organizações de auto-ajuda; as organizações não-governamentais e as fundações de serviço público, desestatizadas. As primeiras são organizações comunitárias, baseadas no trabalho voluntário, de ação direta sobre as demandas e carências populares. As ONGs apresentam um grau de organização mais permanente e elaborado, e acrescentam as funções de interlocução e de organização política da população, além de incluírem a prestação de

serviços sociais. As fundações desestatizadas fazem parte da estratégia de descentralização administrativa, das recentes reformas administrativas encaminhadas por governos que adotaram a via reformadora²⁴.

Em seu estudo “Ampliando o conceito de não-governamental”, Covarrubias (1992) distingue três tipos de organizações públicas não-estatais: as ONGs²⁵, as organizações privadas subvencionadas e as organizações de base, reunindo-as sob a denominação de Organizações Privadas de Desenvolvimento Social — OPDS²⁶. Entendo que este não é um nome feliz, porque destaca o caráter privado destas organizações, que as associa às iniciativas privadas para o mercado, enquanto que elas dirigem-se basicamente para o interesse público.

Descendo a um nível mais detalhado de classificação, Mantilla (1992)²⁷ entende que o termo ONGs pode incluir uma grande variedade de instituições, como: os grupos recreativos; as instituições de caridade; as associações profissionais; os sindicatos e os clubes. Classifica-as, utilizando três critérios: segundo o financiamento, entre doadoras e receptoras²⁸; segundo a atividade, em assistenciais e consultivas; e ainda segundo a distribuição geográfica, em internacionais, nacionais e locais. Nogueira (1992:49) estabelece uma tipologia das ONGs, dividindo-as em organizações que perseguem modelos alternativos de relações sociais, voltadas para a auto-suficiência, resistência e enfrentamento ao Estado, e as organizações voltadas para a profissionalização e a formalização de metodologias.

Salamon (1996) e Fernandes (1994) apresentam classificações que refletem preocupações mais abrangentes, nas quais incluem as organizações da sociedade civil, cujo objetivo principal é enfrentar o problema do financiamento das políticas sociais, seja através de coleta de doações, seja pela cobrança parcial dos serviços que prestam.

Salamon dá o nome de *Nonprofit Organizations* — NPO para o que estamos chamando de OPNEs e as tipifica em quatro categorias:

1. *Funding agencies*. Em geral fundações privadas, cujo objetivo principal, quando não o único, é o de levantar recursos e canalizá-los para organizações que prestam serviços sociais (*Blue Cross, Ford* etc.).

2. *Member serving organizations*. Existem para prover bens e serviços para seus membros, e não para a sociedade como um todo. (Entidades profissionais, sindicatos, cooperativas, sociedades de ajuda mútua e similares).

3. *Public benefit organizations*. Cujas finalidades são servir aos necessitados ou ao bem-estar geral (instituições educacionais, culturais, agências de bem-estar, *nursing homes*, hospitais etc.).

4. *Religious congregations*. Organizações dedicadas essencialmente a funções religiosas e sacramentais.

Rubem César Fernandes, no livro *Público porém privado*, define o terceiro setor como aquele em que agentes privados visam a produção de bens públicos²⁹. Classifica as organizações deste setor em 4 grandes grupos: a) as formas tradicionais de ajuda mútua, de caráter marcadamente assistencial; b) os movimentos sociais e associações civis, dedicados ao “trabalho de base”, feito junto às comunidades, a partir de problemas sociais que afetam o cotidiano dos cidadãos; c) as ONGs, expressão mais apurada do “setor privado com funções públicas”, dedicadas a desenhar estratégias e políticas para atender demandas socioculturais das associações comunitárias e dos movimentos sociais, que não são satisfeitas, nem pelo mercado, nem pelo Estado; d) a filantropia empresarial que, ainda incipiente na América Latina (Fernandes, 1992), vem crescendo na última década, junto com a afirmação da democracia social.

Analisando as várias taxonomias desenhadas por esses autores, cheguei à conclusão que uma boa classificação funcional e conceitualmente adequada separaria as organizações públicas não-estatais em quatro grandes grupos:

- a) Organizações de base — OB;
- b) ONGs;
- c) OPNEs de serviço continuado;
- d) OPNEs financiadoras.

Estas quatro categorias agrupam-se em duas gerais. Na primeira, estariam as organizações dedicadas a levantar fundos para financiar atividades de apoio social: fundações privadas, empresariais ou religiosas. A segunda grande categoria engloba as organizações voltadas direta ou indiretamente para a provisão de serviços e bens públicos, que não cobram dos usuários o custo total dos serviços que prestam. Neste grupo incluem-se as organizações de base, as associações comunitárias, os movimentos sociais, as organizações não-governamentais de todos os tipos e uma categoria pouco explorada na sua especificidade pela maior parte dos estudiosos, as organizações que prestam serviços continuados, em geral, de saúde, educação, pesquisa e culturais, que muito se assemelham operacionalmente com os serviços estatais, junto às quais estariam reunidas por sua similitude, as fundações desestatizadas a que se referem Bresser Pereira e Cunill Grau.

Para Bresser, o caráter estratégico das ONGs está na sua característica de organizações vocacionadas e de *think tank*; são organizações com uma visão de futuro e projeto político. Mas podem ser vistas também como reserva de capacidade profissional e de formação de agentes públicos. Neste sentido há dois aspectos também estratégicos a considerar: elas servem para complementar salários de pessoas vocacionadas para o serviço público, que por diversas razões estão fora do âmbito estatal, e oferecem a oportunidade de acúmulo de experiência prática³⁰.

Durante o período autoritário, o trabalho nas comunidades de base animava as pessoas que lutavam pela democracia e tinham um compromisso com o interesse público. Pensar em formar uma ONG só passou a ser parte do projetos destas pessoas depois da abertura democrática, sobretudo porque, ao procurar atuar através do Estado, aprenderam que o aparelho burocrático era um sério entrave aos avanços que queriam imprimir às políticas públicas³¹. Também não viam a administração pública como um instrumento democrático, mas submetido ao clientelismo e ao patrimonialismo; inadequada portanto para levar adiante os projetos de políticas públicas que haviam sido gerados e experimentados nas organizações de base, de forma participativa e inovadora. A ONG desta época foi criada para resolver os problemas das amarras burocráticas do lado do poder público, e do espontaneísmo e amadorismo, das organizações de base.

O que diferencia uma ONG de uma OB, entre outras coisas, é a mudança de abordagem dos problemas sociais. As ONGs correspondem a uma passagem da assistência de emergência executada pelas OB, para a assistência permanente, e do enfrentamento de problemáticas pontuais para o enfrentamento de problemas gerais³². Ao invés de centrarem-se na defesa social imediata, ela centra-se na formulação e na articulação da execução de políticas públicas³³. Outra distinção importante é que enquanto as OB são criadas para defender, quase sempre de forma exclusiva, seus próprios membros, as ONGs voltam-se para a defesa dos grupos sociais precarizados, fora de seus membros³⁴.

As ONGs distinguem-se entre as OPNEs pela abordagem centrada na organização e mobilização dos grupos sociais para o auto-desenvolvimento, independência e autonomia, melhoria no uso dos recursos disponíveis, criação de novos recursos, promoção da equidade e redução dos níveis de pobreza, para influenciar os governos e influir na formação de novas instituições, novas arenas e novas agendas públicas, voltadas para a superação da pobreza. Enquanto que as OPNEs de “serviço continuado”, permanente e regular, distinguem-se das ONGs e das OBs pelo seu caráter de longo prazo e seu comprometimento institucional com as políticas sociais.

Nem todas as ONGs podem adaptar-se às funções de prestação continuada de serviços sociais, mas a conclusão de que somente as organizações desestatizadas e as grandes OPNEs consolidadas de serviços continuados poderiam cumpri-las a contento, pode ser precipitada. Há muitas OPNEs de serviços continuados emergentes, a exemplo de vários hospitais ligados a Faculdades de Medicina financiados por planos de saúde, instituições de educação esportiva, escolas, centros de saúde comunitários etc. Assim como há uma transição

entre as OBs e as ONGs, há também uma transição entre as ONGs e as OPNEs de serviços continuados, que não pode ser desconsiderada nesta análise. Em suma, mesmo que se conclua como faz Salamon, que as *public benefit service organizations* (similares, na sua definição, às OPNEs de serviço continuado) são as organizações capazes de promover o bem-estar e o interesse público de forma profunda e duradoura, em cooperação com o Estado, devemos considerar as possibilidades que instituições pertencentes a outras categorias têm de exercer o mesmo papel, com igual eficiência e, eventualmente, vantagens decorrentes da sua especificidade.

A emergência das OPNEs, com as características esboçadas, combinada com a revisão do papel do Estado, oferece a oportunidade de uma ampla experiência inovadora na relação entre o Estado e a sociedade civil na provisão de serviços públicos sociais³⁵. Esta experiência poderia ser a fórmula de superar os entraves inerentes ao Estado Social Burocrático³⁶ — que provê serviços sociais de forma monopolista e ineficiente, através de um corpo de funcionários propenso a atuar em função de interesses particularistas — e as limitações do Estado Liberal, omissos na sua responsabilidade social.

2.3.1. Aspectos vantajosos da terceira via

As vantagens dessa nova via, em que o Estado financiaria as organizações públicas não-estatais que prestam serviços de educação, saúde, apoio à pesquisa e à cultura e assistência social, estaria na oportunidade de contar com maior eficiência, promover a competitividade e a flexibilidade na execução destas atividades. Ademais propiciaria um maior controle social.

Além desses, outros fatores, de interesse estratégico para os atores sociais, concorrem para uma maior participação das organizações públicas na provisão de serviços públicos. O Estado, levado pela crise fiscal e pelo esgotamento da sua capacidade operacional, abre a possibilidade de dividir suas tarefas com outros atores sociais. Os usuários começam a ver com esperança as alternativas de provisão de serviços, fora da via estatal, na expectativa de vir a ter serviços de melhor qualidade e efetividade na provisão. As organizações não-governamentais e comunitárias procuram aproximar-se dos governos, na busca de novas fontes de financiamento, face à redução da oferta de financiamento por parte dos parceiros tradicionais. A iniciativa privada interessa-se em executar apenas uma parcela muito restrita dos serviços sociais que permitem maximizar lucros. Os organismos internacionais favorecem as inversões de recursos públicos que envolvem as organizações públicas, porque as considera de retorno social mais seguro.

Aos aspectos relevantes já vistos, deve-se adicionar fatores de sucesso associados à expansão das organizações públicas. O primeiro refere-se ao número expressivo de novas organizações que surgiram a partir de 1975 (Fernandes, 1994); em segundo lugar, a consistência que esse surto vem apresentando ao longo dos anos seguintes; em terceiro, a multiplicidade e pluralidade dessas organizações; em quarto, a tendência de aglutinação que elas apresentam (redes, federações, associações de abrangência nacional, alianças etc.); em quinto, a sua capacidade de criar uma arena própria de debate (fóruns, conferências, encontros); em sexto, a capacidade de articulação e interlocução interinstitucional³⁷ (incluindo Estado, instâncias de representação política, sindicais, corporativas etc.); em sétimo, a capacidade de se organizarem como produtoras de bens e serviços³⁸; por último, a capacidade de produzirem conhecimento e acúmulo de força política, que as habilita a exercer controle social sobre os demais atores da esfera pública.

Estas características poderiam, pelo menos em tese, vir a qualificar as organizações públicas não-estatais a se tornarem o elemento principal, através do qual a sociedade poderá organizar os serviços sociais de maneira competitiva e eficiente. Por seu lado, o Estado, através do financiamento e do controle dos resultados dos serviços prestados pelas organizações públicas, estaria se comprometendo com a garantia dos direitos sociais, de modo muito mais participativo e permeável ao controle social, do que na forma de provisão monopolista estatal³⁹.

A seguinte colocação de Betina Levy (1996:3) dá uma boa dimensão da importância que os governos latino-americanos têm dado à parceria com as organizações públicas não-governamentais, na implementação da estratégia recomendada pelo Banco Mundial de enfrentamento da crise social, através dos fundos sociais.

“Los fondos han desencadenado un proceso de estrecha colaboración entre el Estado — es decir, gobiernos locales o municipales — y las ONGs y también constituyen pruebas de lo que debe ser la modernización de la administración pública y de la posibilidad de actuar como espacios de transferencia de experiencias a otros organismos.”

Mas será que estas potencialidade não podem levar a que o Estado abandone sua responsabilidade pública, deixando de atuar em função da sociedade? A retração do Estado do seu papel de provedor direto poderá significar o enfraquecimento da sociedade civil, sobretudo da sua parte não-mercantil, ao reforçar a assimetria do poder na formação da agenda pública. Vista deste ângulo, a descentralização da provisão dos serviços sociais coloca a sociedade democrática diante do desafio de resolver como manter a responsabilidade do Estado frente ao interesse

público, no momento em que este deixa de ter o vínculo direto com os direitos sociais. Nesta difícil travessia há duas dimensões a se considerar: aquela referente a ações dirigidas para a afirmação de direitos e ampliação da participação política nas decisões, e uma outra, de ações voltadas para a produção de bens e serviços públicos. As duas dimensões são inseparáveis e se alimentam de uma dupla relação com o Estado: de um lado, exigir o cumprimento de sua responsabilidade histórica, pressionando, opondo-se, numa relação de natureza conflituosa; de outro, substituindo-o na prestação de serviços sociais, colaborando, associando-se, numa relação de natureza solidária.

As mudanças em curso dependem, para que suas potencialidades possam ser canalizadas com sucesso, da criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, tomada de decisão e gestão de serviços e programas públicos. Trata-se de responder como transitar do estatal para o público, garantindo que a provisão de serviços públicos não dependa exclusivamente do Estado.

A convergência depende de que as expectativas sociais encontrem uma iniciativa do lado do Estado, tanto no que concerne à participação dos cidadãos, como na disposição de ampliar a sua influência na formulação das políticas, como na produção de bens públicos, reunidas em um modelo de ações complementares entre o Estado e a sociedade.

A permeabilidade ao controle social e à participação ampla da sociedade na gestão dos serviços públicos será fundamental para a defesa dos direitos associados a esses serviços; contra os ataques, por parte dos grupos privados e corporativos, ao patrimônio público (cultural, ambiental e econômico) e ao interesse coletivo. A finalidade de fortalecer a presença da sociedade civil no espaço público, é ampliar os benefícios das políticas públicas. Neste aspecto, a transparência efetiva dos negócios públicos é o instrumento mais eficaz contra os ataques aos direitos sociais. Outro aspecto positivo é a substituição da forma burocrática de administrar as coisas públicas por práticas gerenciais mais efetivas, eficazes e eficientes.

Neste sentido, vale a pena alinhar as características positivas das OPNEs que poderiam contribuir para o êxito da estratégia de aprofundamento da publicização, como forma inovadora de provisão de serviços sociais:

a) natureza concorrencial favorável a aumentar a oportunidade de escolha dos usuários, reduzir os custos dos serviços e incentivar a eficiência e melhoria da qualidade, a partir de uma vivência empreendedora, que as organizações desestatizadas não têm, e de um compromisso social que as organizações privadas não se propõem a ter;

b) multiplicidade de ofertas e uma melhor atenção para as especificidades das demandas, produzindo maior satisfação para os usuários e economia dos desperdícios decorrentes da oferta uniforme;

c) modelo organizacional de características pós-burocráticas , inseridas em um sistema de avaliação de resultados, realizado pelas agências internacionais de financiamento; estruturas flexíveis, já adaptadas a trabalhar por objetivos e metas;

d) comprometimento das lideranças com o futuro das organizações, com seus princípios e missão; responsabilização dos dirigentes em função da democracia interna;

e) domínio dos espaços e da linguagem da participação política, produzindo menores áreas de atrito com os grupos desatendidos nos momentos de crise de oferta;

f) grande capacidade de articulação interorganizacional e interinstitucional, comprovada por anos de negociação de recursos escassos em ambiente de grande competitividade e de abrangência internacional;

g) *ethos* com características muito semelhantes às aquelas originais do *ethos* do serviço público, ao qual se somam os valores da solidariedade, da tolerância, da democracia direta, e uma certa dose de austeridade e estoicismo.

2.3.2. Problemas e desafios da estratégia de aprofundamento da publicização pela via das OPNEs

O recuo do Estado como produtor direto de bens e serviços depende em grande medida do êxito das iniciativas da sociedade em substituí-lo de forma eficaz e duradoura. As organizações comunitárias e as ONGs contribuem para que se criem hábitos de auto-regulação e fortalecem a capacidade da sociedade de responder autonomamente aos problemas de interesse comum.

O enfoque na produção de serviços implica assumir de pronto um tipo específico de participação social e política. Uma participação, complementar com o Estado e portanto com o governo no poder, que pressupõe de algum modo estarem resolvidas as questões de participação no processo político e de formulação e tomada de decisões nas políticas sociais.

A experiência recente na América Latina contém, segundo Grau (1995), aspectos positivos representados pela participação, em casos particulares, mas não apresenta, no todo, um avanço significativo na formulação e decisões públicas. Certamente, a complementaridade na provisão das políticas e serviços públicos pressupõe muito mais do que reformas administrativas. Dependerá de toda a mudança política institucional mais ampla: a reforma política, a jurídica e a solução das questões político-administrativas.

As organizações comunitárias apóiam-se principalmente na solidariedade e na autogestão. Sua relação com o Estado é constitucionalmente

fortuita. Uma relação permanente de base contratual com o Estado poderia significar sua desfiguração.

Para as ONGs mais estruturadas e mais dependentes de financiamentos externos para sua sustentação, o desafio está em manter sua vocação missionária organizadora, ao lado dos requerimentos da produção contínua de serviços públicos, e preservar sua flexibilidade frente às pressões mercantilizantes e de enrijecimento da sua organização interna. A ameaça que se coloca para as fundações públicas são as tentações de deslocamento dos compromissos públicos em direção à privatização, ao encastelamento e ao distanciamento do controle social ou estatal⁴⁰.

O *trade-off* entre a necessidade de autonomia e a responsabilização pelo uso dos recursos públicos é um problema comum a qualquer forma de organização pública. Na medida em que novas organizações passarem a usar recursos públicos para atender as demandas sociais, muitos dos problemas apresentados pelas organizações burocráticas estatais tenderão a apresentar-se também nelas. Como evitar a captura de recursos públicos pelos grupos privados? Como delimitar a discricionariedade? Como evitar que se direcionem os recursos em proveito de grupos de interesse, ou em proveito da própria organização?

Outra questão fundamental é a de estabelecer os princípios de contratualização que devem reger a relação entre o ente financiador e os executores dos serviços. Estabelecer os critérios a partir dos quais serão feitas as avaliações de desempenho e resultado, as regras de transparência e publicidade, a pauta constitutiva da relação.

As perguntas que o novo arranjo sugere referem-se ao alcance que ele terá sobre a autonomização da esfera pública em relação à estatal e à privada. Será possível compartilhar o poder e as decisões? De que forma a associação entre o Estado e o terceiro setor poderá contribuir para reduzir a influência do patrimonialismo, do clientelismo e sanar as fraquezas burocráticas? De que forma poderá colocar barreiras à captura dos recursos públicos por interesses particularistas? Será possível criar uma nova cultura de co-responsabilidade política e social? Em que medida e em que condições? (Grau, 1995).

Não se pode perder de vista que o que estará sob exame é a possibilidade e a oportunidade de, por um lado, fortalecer a organização social e, de outro, ampliar a cobertura, a qualidade, a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos sociais, com vistas a alcançar maior justiça social. As experiências conhecidas apontam para alguns problemas que aparecem com constância:

- a) aumento dos custos, associado à melhoria da qualidade;
- b) resistência burocrática empurrando as experiências para áreas periféricas e complementares;

- c) eficiência e efetividade comprovada quando a escala é pequena, a multiplicação das experiências com baixa taxa de sucesso;
- d) custos de reprodução muito altos, associados ao caráter inovador e participativo;
- e) tempo de maturação muito longo dos projetos novos;
- f) dificuldade de manter padrão uniforme e de estabilizar a oferta;
- g) dificuldade de dar sustentabilidade aos serviços;
- h) tendência a criar relações assimétricas nos espaços de decisão, provocando, em decorrência, sua fragmentação;
- i) dificuldade de manter a estabilidade dos organismos de gestão compartilhada.

Estes elementos reforçam a idéia de que é necessário promover mudanças institucionais e culturais no âmbito estatal, e um cuidado especial na definição e escolha das organizações públicas não-estatais para que a colaboração tenha resultados estáveis e duráveis. Implica fundamentalmente fortalecer as funções de regulação e coordenação do Estado. A opção por criar mecanismos e estratégias de associação entre as esferas estatal e pública, só se justifica social e politicamente se fundamentada em uma clara escolha política de descentralização de recursos, de autoridade e de responsabilidade do âmbito estatal para a sociedade autonomamente organizada. No fundo, trata-se de reconhecer no terceiro setor outro ator fundamental da sociedade, além do Estado e do mercado. Um setor que é heterogêneo como o mercado e por isso de natureza competitiva e criativa, e ao mesmo tempo é dirigido aos interesses do conjunto da sociedade como o Estado, e portanto, intrínseca e exclusivamente público, com identidade própria e maduro o suficiente para compartilhar das decisões e ações relacionadas com a satisfação dos direitos sociais.

A segunda decisão fundamental, a ser tomada pelas lideranças políticas, é relativa à importância estratégica do terceiro setor para o futuro desenvolvimento da sociedade. A crise dos anos 80 colocou em evidência os resultados positivos de investimento nas áreas sociais, apontados pelos especialistas, como um dos fatores decisivos para o excelente desempenho macroeconômico dos tigres asiáticos naquele período. A globalização veio potencializar ainda mais a importância dos gastos sociais em função da forte correlação entre melhorias na educação, saúde, na produção cultural e científica, e a produção de vantagens competitivas⁴¹. Bernardo Kliksberg (1996) chama a atenção para documentos do Banco Mundial (Amartya Sen, 1996), que identificam os quatro tipos de capital com que as sociedades contam: os ativos naturais; os ativos produzidos pela sociedade; o capital humano formado pela população; e o capital social representado pelas instituições e pelos valores sociais.

A questão em análise refere-se a dois dos quatro itens mencionados, o que não é nada desprezível, porque a sustentabilidade dos avanços econômicos depende de um correspondente desenvolvimento social⁴². Justifica inclusive a inversão do sinal das iniciativas de aproximação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, quase sempre determinada pela dinâmica e vitalidade destas.

Uma decisão que venha importar em primazia estratégica à institucionalização e desenvolvimento do terceiro setor representaria um tipo de discriminação positiva, que deve ser considerada com muito cuidado. No modelo de regulação e coordenação reside o segredo de como superar os conflitos inevitáveis das organizações públicas entre si, e, sobretudo, destas com o setor privado. Trata-se de descobrir como evitar que os resultados positivos esperados corram o risco de serem anulados pelo esgarçamento do tecido social, decorrente dos embates entre os atores.

Outro cuidado importante refere-se à existência de organizações públicas que perderam ou venham a perder o sentido do interesse público, ao privilegiar, nas suas ações, relações clientelísticas com grupos específicos da sociedade, ou que se dobrem a ataques clientelistas dos órgãos estatais que as supervisionam, ou ainda ao ataque de interesses privados. Trata-se de reconhecer que a sociedade civil não é em si virtuosa, e que sob a capa da participação e da organização política da sociedade, podem perfeitamente estar bem escondidas práticas políticas retrógradas. Há que se considerar também os problemas intrínsecos dos processos participativos. Como observa Nassuno (1996:8), eles podem ter caráter cíclico decorrente da natureza imediatista das pressões reivindicativas, do que pode resultar a fragmentação dos laços entre as organizações públicas e os usuários. O problema aqui é que a falta de estímulo leve a OPNE à apatia, de uma forma muito mais intensa do que se entregariam organizações burocratizadas, menos imersas na sociedade e mais automáticas na ação.

Outro ponto delicado na regulação desse novo contrato social é a tensão entre as tarefas políticas das organizações públicas e a orientação para a produção de serviços públicos, destacada por Cunill Grau, ao analisar a questão. Esta nova contratualização implica o estabelecimento de parâmetros de produção de bens e serviços, que não podem deixar de ser cumpridos em função dos requisitos de eficiência e efetividade que se buscam alcançar na provisão social, e que fundamentam a opção estratégica pelas organizações do terceiro setor. A rigidez dos critérios de avaliação de desempenho organizacional contém uma contradição latente com os objetivos mais amplos das organizações públicas participativas, voltados para a mudança das relações sociais, cujos resultados são de difícil mensuração, e que sobretudo tendem a ser questionados pelas estruturas burocráticas estatais, na medida em que tocam na distribuição do poder e do produto social.

2.3.3. O novo papel do Estado frente a estratégia de aprofundamento da publicização

Em relação ao papel do Estado colocam-se alguns desafios. O primeiro é que o processo de descentralização só pode ser responsabilidade do próprio Estado, que por isso terá de assumir totalmente suas conseqüências. A mais importante refere-se ao financiamento e à regulação das atividades descentralizadas. O segundo refere-se ao conteúdo da descentralização, sobre o qual não pode restar dúvidas, sob pena de fracasso. Caso se entenda que a opção política correta para a descentralização administrativa é através do terceiro setor, esta parceria/associação deve-se expressar em algo mais do que as relações contratuais. Neste caso, o terceiro setor deveria ser tratado como prioridade de governo, como instituição responsável pelo avanço social, não como um parceiro (eventual) de segunda classe, destinado a tarefas (complementares) menos nobres. Isto significa tratamento institucional; financiamento e regulação do próprio setor, além do financiamento e regulação das atividades que ele exerce.

Em decorrência destes dois desafios deriva um terceiro que os compreende e, por isso, é mais complexo. O respeito à autonomia e independência nos marcos da contratualização⁴³ e da institucionalização, como condição de sobrevivência do novo arranjo entre o Estado e a sociedade. Um quarto desafio é o de combinar com os anteriores o princípio da corresponsabilidade, em que as organizações públicas não-estatais aportam recursos, inclusive financeiros, em contrapartida aos recursos estatais. Da parte das organizações, implica assumir riscos e responsabilidade semelhantes aos das organizações privadas; da parte do Estado, o fomento e apoio a instituições privadas, cooperativas de crédito comunitário e similares, ou seja, reformar o sistema de financiamento das políticas sociais.

Outra ordem de questões é levantada pelo cenário descrito. Em muitas experiências de cooperação, as organizações públicas não-estatais foram levadas a subsidiar a provisão dos serviços acordados em razão de impedimentos e limitações burocráticas da parte estatal. Do outro lado da moeda, estão casos em que os recursos públicos foram desviados para finalidades estranhas ao objeto acordado, inclusive com a concórdância dos eventuais beneficiários.

A solução desses problemas implica mudanças no aparelho burocrático do Estado e no seu marco regulatório. Como criar condições favoráveis para a atuação das organizações públicas não-estatais no novo marco de relações? Como assegurar a autonomia de um lado, e a responsabilização de outro?

Na medida em que fornece recursos financeiros, o Estado deve colocar limites e regras para o uso dos recursos públicos pelas organizações públicas não-estatais. Além da transparência e coerência das regras e da necessária autoridade e competência específica das instituições de controle, é importante que se faça a revisão da institucionalidade regulatória, uma vez que nem as regras estatais, nem as regras aplicadas para o mercado, poderão ser simplesmente transplantadas para o espaço público não-estatal. Caberia a proteção legal dispensada às organizações estatais? Ou caberiam as puras regras da concorrência darwiniana? E nas relações de trabalho, valeriam regras especiais, do tipo das estatutárias, ou as quase universais do mercado, ou talvez outras mais flexíveis ainda?

O que estes comentários ressaltam é o fato de que a tendência futura é o tema da regulação tornar-se central nas relações do Estado com a sociedade. Talvez o caminho correto para enfrentar os dilemas do avanço social fosse o de começar redefinindo o marco regulatório em que a provisão de serviços sociais seria circunscrita, para então estabelecer as melhores estratégias visando atingir os resultados viáveis já definidos dentro da nova realidade institucional.

No plano das novas relações de poder interinstitucionais e interorganizacionais assoma como principal problema — o que parece ser uma característica típica das burocracias estatais — o de sistematicamente se opor a abertura do Estado à sociedade⁴⁴, na medida em que esta mudança possa vir a afetar a maximização dos seus benefícios. Nessa hipótese, seria crucial a reforma institucional do aparelho do Estado como pré-condição para os novos contratos, compreendendo inclusive a revisão da concepção dominante de direito administrativo.

O que me parece indiscutível é que a constituição de uma esfera pública que venha a atuar em simetria com o Estado e o mercado, como uma possível solução duradoura e democrática para a produção de bens e serviços sociais através de organizações públicas não-estatais, passa a ser considerada como uma das principais tarefas teóricas e práticas, desafiando os atores sociais envolvidos com as questões da gestão pública.

- 1 Esta alternativa tem duas modalidades: uma, que a identifica com a forma tradicional do Estado social-burocrático, tendendo a manter dentro do Estado a provisão de bens e serviços que o mercado pode oferecer com vantagens; e uma segunda, que é, na verdade, resultante do recuo das posições privatistas mais radicais ao perceber os perigos políticos da posição adotada, passam a usar estratégias de descentralização e focalização.
- 2 Esperava-se reduzir os gastos do Estado; entretanto as eleições pressionavam os governos conservadores a manter o nível de despesas com as políticas sociais.
- 3 Os EUA são o país em que esta via mais se generalizou. Sem que contudo se constitua numa forma institucionalizada de organizar a provisão de serviços sociais, mantém-se um alto grau de espontaneidade na articulação e no financiamento dos programas implementados por ONGs e fundações.
- 4 O universo de organizações, que pertencem ao terceiro setor, é muito mais amplo do que o conjunto que será referido aqui. Conforme descreve Miguel Darcy de Oliveira, no prefácio ao livro de Rubens César Fernandes (1994), “um sem número de ações que visam ao interesse comum se desdobram ao norte e ao sul do planeta, em um terceiro setor — não-lucrativo e não-governamental”.
- 5 Estes dados foram publicados no livro *Privado porém Público* do autor citado (1994).
- 6 “Dispomos de 32 diretórios referidos a 24 países da América Latina e do Caribe. O número total de ONGs existentes é certamente bem maior do que os diretórios apresentam.” (Fernandes, 1994).
- 7 Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. Os dados foram obtidos em entrevista com o presidente da ABONG, Silvio Caccia Bava.
- 8 O Parque Nacional da Serra da Capivara, o maior e mais importante sítio arqueológico brasileiro, onde se encontram os primeiros indícios da presença humana no continente americano, há mais de 40 mil anos, é administrado por uma organização não-governamental, a Fundação Museu do Homem Americano/Fundham.
- 9 Fato narrado por Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado, em entrevista ao autor. Há uma referência, com menos detalhes, no texto “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”(Bresser Pereira, 1997).
- 10 Publicização refere-se à produção não-estatal de bens e serviços públicos, por entidades do terceiro setor. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do governo brasileiro, é a forma pela qual atividades não-exclusivas do Estado são transferidas para organizações não-estatais, sem implicar em privatização.
- 11 Além do efeito imediato sobre a população desatendida, já bastante grave em si, pelo sofrimento e desigualdades que produz, a precarização dos serviços sociais, como os de saúde, educação, pesquisa e cultura, tem conseqüências negativas mais amplas sobre a sociedade. Trata-se de perdas e retrocessos em relação aos aspectos redistributivos, as externalidades positivas, e ao avanço dos direitos da cidadania.
- 12 A descentralização da qual trataremos não tem uma expressão geográfica, mas macro-organizacional.
- 13 Estados Sociais, na classificação de Bresser Pereira, são: o Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos, o Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e o Estado Socialista, nos países socialistas.

- 14 Na edição de 6 de agosto de 1997, Veja, a maior revista semanal brasileira, sumariza os principais tópicos do estudo de Armando Castelar Pinheiro, chefe do Departamento Econômico do BNDES, sobre o desempenho de 46 estatais. No artigo “No que deu, afinal, a privatização”, apresentam-se os benefícios que a privatização trouxe para a Companhia Siderúrgica de Tubarão, a Rede Ferroviária Federal, a Light do Rio de Janeiro, a Companhia Siderúrgica Nacional / CSN, a Companhia Siderúrgica Paulista / COSIPA, Vale do Rio Doce, Acesita, Embraer e Usiminas.
- 15 No caso específico do Brasil, a economia é significativa dado que os salários dos servidores dessas áreas são muito superiores aos salários praticados pelo mercado.
- 16 Barzelay, em *Breaking Through Bureaucracy*, um dos livros fundadores da crítica ao modelo burocrático, questiona o insulamento e a autonomia da burocracia, o processo licitatório, o orçamento público e a legalidade processual. Esses fatores de impedimento de ações eficazes e eficientes afetam de forma mais aguda a provisão de serviços sociais, do que a formulação e a fiscalização, por causa da natureza competitiva da produção de bens sociais.
- 17 Um processo análogo e invertido ao que ocorreu quando o Estado interveio nos monopólios de serviços públicos, infraestrutura e indústria de base, por falta de investimentos privados capazes de enfrentar o desafio da industrialização.
- 18 No comentário de Abrucio (1997), verificamos que “Embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal (Thatcher e Reagan), o modelo gerencial e o debate em torno dele não podem ser circunscritos apenas a este contexto. O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos ‘consumidores’, métodos típicos do *managerialism* são hoje parâmetros fundamentais, a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas.”
- 19 Stiglitz (1996), analisando o comportamento do mercado frente aos bens públicos e privados, na perspectiva da Teoria do Bem-Estar, postula que a provisão privada de um bem público, cuja exclusão é possível e o custo marginal de provisão é zero, provoca a subutilização, perda de bem-estar e *deadweight loss*. E que o consumo de um bem privado exclui outro indivíduo de seu consumo.
- 20 É curioso notar que o nome dado pelos ingleses para a sua versão destas organizações é *Quangos/Quasi Non Governmental Organizations*. Veremos mais adiante que a denominação inglesa pode fazer mais sentido, do que os argumentos usados aqui permitem supor. Manuel Castells, na citação de Bresser Pereira, usa o termo organizações quase públicas para designar as ONGs, que seria um nome ainda mais apropriado para as organizações desestatizadas.
- 21 Voltando aos argumentos de Stiglitz (1996), veremos que em um mercado competitivo o equilíbrio de mercado é obtido no ponto em que a demanda iguala a oferta, o benefício marginal iguala os custos marginais e há eficiência econômica; e que o mercado competitivo, ou não oferta bens públicos, ou os oferta em quantidade insuficiente. Em relação às externalidades positivas (educação, saúde etc.) observa que quando elas vêm associadas a um bem, produz um ponto de equilíbrio muito baixo e resultados ineficientes.
- 22 Conforme comprovam as informações do livro *Privado porém Público*, de F.B. Fernandes (1994), “as ONGs tornaram-se um fenômeno massivo no continente, a partir da década de 1970. Cerca de 68% surgiram depois de 1975.”
- 23 “Cada vez mais, as agências internacionais de desenvolvimento dão preferência às ONGs na alocação dos seus recursos”. (Entrevista com Silvio Caccia Bava, presidente da ABONG.)

- 24 A partir do diagnóstico da crise da burocracia estatal, feito pelos intelectuais reformadores, a estratégia de publicização das organizações estatais deriva da finalidade de executar atividades de interesse público que não são exclusivas de Estado. Agências estatais encarregadas de prestar serviços sociais são transformadas, por iniciativa governamental, em organizações públicas não-estatais, com o objetivo de reduzir o déficit público, avançar na administração pós-burocrática e fortalecer o controle social.
- 25 “São instituições da sociedade civil que operam como corpos intermediários entre o Estado e as comunidades de base”. Esta definição ressalta o caráter de intermediação das ONGs. Covarrubias destaca ainda a natureza alternativa das ONGs e o seu cunho ideológico de afirmação política, em contraposição às políticas oficiais.
- 26 Para Covarrubias os termos “não-governamental” e “alternativa” são infelizes por se referirem ao que as ONGs não são. Segundo ele, deveriam ser chamadas de “organizações privadas de desenvolvimento social”.
- 27 Para Mantilla (1992:127), o nome ONG é inadequado porque enfatiza uma característica comum — estar fora do Estado — que não permite a definição operacional das organizações, por deixar o objeto excessivamente vago. Entretanto, aceita o fato que o nome já se disseminou e, bem ou mal, designa um fenômeno social emergente amplamente reconhecido.
- 28 Ou ONGs do Norte e ONGs do Sul
- 29 Nesta categoria caberiam todas as instituições privadas que, com ou sem fins lucrativos, dirigem suas atividades total ou principalmente para a prestação de serviços públicos, a exemplo das empresas prestadoras de serviços de saúde, seguro previdenciário, escolas de todos os tipos, laboratórios de pesquisa, instituições culturais.
- 30 Muitas ONGs nasceram devido à exclusão de alguns profissionais do âmbito público e universitário e pela necessidade de amparo político. Nos últimos anos, observa-se o ingresso voluntário de especialistas jovens e tecnicamente bem treinados nas ONGs, constituindo o que Chambers (1987) chama de novo profissionalismo. Em geral motivados por valores morais, filosóficos, religiosos ou políticos, estas pessoas buscam as ONGs para se realizar profissionalmente. Para Korten (CLAD, p.93) ao escolher as ONGs como meio de inserção no mundo do trabalho, profissionais vocacionados para o setor público buscavam evitar as formas burocráticas centralizadas das organizações estatais.
- 31 Segundo Korten (CLAD p.109), as organizações centralizadas, que dependem de controles burocráticos para canalizar o desempenho de seus membros em rotinas bem definidas, possuem um baixo nível de competência estratégica (competência estratégica é a medida da capacidade da organização de colocar seus recursos para atingir seus objetivos). Ao invés de fazer os ajustes nos recursos existentes, usam as novas demandas e oportunidades como meio para aumentar seu pessoal e orçamento, resultando em maiores custos e ineficiência.
- 32 Podemos dar como exemplos a educação de um grupo específico de uma determinada favela, em contraposição a um programa de educação para favelados. Ou ações de combate à fome em uma situação emergencial, em contraposição a programas de criação de emprego e renda nas periferias urbanas.
- 33 Ver Tendler, Judith. (1982), *Turning Private Voluntary Organizations — PVO into development agencies*.
- 34 Como registra Cernea (1992:18), alguns autores distinguem as ONGDs (ONGs de desenvolvimento, voltadas para as necessidades dos setores de base), das OBs

- (Organizações de Base, constituídas por pessoas da base social), enquanto que outros (Uphoff, 1986) sugerem a distinção entre “organizações de ajuda mútua para seus membros” e “organizações de serviço”, em que, na primeira, os benefícios ficam restritos a seus membros, e, na segunda, a ajuda destina-se a terceiros. A tradição da literatura antropológica e sociológica define as associações voluntárias como “associações de interesse comum” (Kerri, 1976).
- 35 Tarso Genro (1996) adiantou essa idéia no espaço público, por entender que a sociedade pode ter uma alternativa concreta para as privatizações na atuação das organizações públicas.
- 36 Segundo Bresser Pereira (1997), “O Estado tornava-se Social Burocrático na medida em que, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, contratava diretamente, como funcionários públicos, professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas etc.”
- 37 Peter Spink (1989) vê com preocupação a dificuldade institucional que as organizações estatais têm demonstrado em analisar e desenvolver as relações entre as diversas organizações, que contribuem na tarefa de desenhar e implementar políticas públicas, enquanto que organizações não-governamentais mostram grande desenvoltura neste aspecto.
- 38 Experiências envolvendo colaboração, contratação e outras formas de associação entre governos e organizações públicas contam-se aos milhares. Em questão de poucas horas, um telespectador atento pode tomar contato com elas. Para dar um exemplo concreto no dia 07/08/97, em meia hora, assisti a reportagens e entrevistas de dois projetos envolvendo parcerias, um da Caritas e outro da Favela Monte Azul, na Rede Vida e na TV Cultura, respectivamente. Essa citação pode não ser muito canônica, mas é comprovável.
- 39 Nuria Grau vê positivamente as mudanças em curso: *“La ‘explosión’ de iniciativas que hay en estos campos (das organizações públicas) pudiera servir para afirmar que hay en curso una transformación real de los modelos institucionales de prestación de servicios públicos, que no sólo asegura un mayor peso de la sociedad civil, sino una mayor calidad de los servicios, en el marco de una nueva institucionalidad pública.”*
- 40 Neste sentido, desempenha um papel muito importante o alerta de Bernardo Kliksberg (1996) sobre a necessidade de se preparar gerentes sociais para a prática de um estilo gerencial “adaptativo”.
- 41 Lester Thurow (1996), preconiza o conhecimento, como sendo o fator decisivo na competição global.
- 42 James Wolfensohn (1996), presidente do Banco Mundial, em reportagem do Clarín, de Buenos Aires.
- 43 Para aprofundar este tema, há o trabalho de Marcelo de Matos Ramos sobre os contratos de gestão, no marco da reforma administrativa brasileira (1996).
- 44 Como bem observa Nuria Grau (1997), ao destacar que *“el propio despliegue de la participación social encuentra uno de sus límites más importantes en la administración pública”*.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L.. (1997), “O impacto do modelo gerencial da administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente”. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.10.
- BARRETO, Maria Inês. (1996), “O modelo de Organizações Sociais e o Terceiro Setor,” in *Documentos , I Congresso Interamericano do CLAD / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Rio de Janeiro.
- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C.. (1997), “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE*, Brasília, n. 1.
- _____. (1996), “Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado”. *Texto para discussão n. 9*. Brasília: ENAP.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. & CUNILL, Nuria G. (1997), *Lo público no Estatal en el nuevo Estado del siglo XXI*, CLAD, Caracas, mimeo.
- CARVALHO NETO, Antonio M. (1996), “Terceirização dos serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira”. *Revista do Serviço Público*, Ano 47, v. 120, n. 2, mai-ago. Brasília: ENAP.
- CERNEA, Michael M. . (1992), “Organizaciones No-Gubernamentales y desarrollo local”. *Selección de documentos-clave*, CLAD, v. 9, n.1.
- CHAMBERS, Robert. (1987), “Sustainable livelihoods, Environment and Development: Putting Poor Rural People First”. *Discussion Paper*, n. 240. Sussex: Institute of Development Studies.
- COVARRUBIAS, Francisco. (1992), “Ampliando el concepto de lo no gubernamental”. *Selección de documentos-clave*, CLAD, Caracas, v. 9, n.1.
- CUNILL, Nuria G. (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, n.4.
- _____. (1997), “Lo Público. Articulaciones entre el Estado, la Administración Pública y la sociedad”. Tese de doutorado defendida na Universidade de Caracas, mimeo.
- DINIZ, Eli. (1996), “Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v.120, n.2. Brasília: ENAP.
- DONAHUE, John D. . (1992), *Privatização: fins públicos, meios privados*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DRAIBE, Sonia. (1992), *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Campinas: Nepp/ Unicamp/Cepal, mimeo.
- EVANS, Peter. (1993), “O Estado como problema e solução”. *Lua Nova*, n.28/29. São Paulo: CEDEC.
- ESPERANÇA, Maria do Carmo T. . (1996), *Organizações Sociais e Espaços Públicos não-Estatais*. Brasília: ENAP, mimeo.
- FERNANDES, Rubem C. . (1994), *Público porém privado*. Rio de Janeiro: CIVICUS, Relume-Dumará.
- FERREIRA, Caio M. M.. (1996), “Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v.120, n.3. Brasília: ENAP.

- JENKINS, Kate. (1996), “*Civil Service Reform in the United Kingdom*”. Brasília: MARE, mimeo.
- KAUFMAN, Robert . (1997), “The politics of State Reform: a review of theoretical approaches”, in Robert Kaufman. *The political economy of administrative reform*. Evanston, IL: Northwestern University.
- KERRI, J.N.. (1976), “Studying Voluntary Associations as Adaptive Mechanisms: A review of Anthropological Perspectives”, in *Current Anthropology*. London.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1996), “Hacia una gerencia social eficiente”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV.
- _____ . (1996), “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas”. *Revista del CLAD*, n. 7. Caracas.
- KORTEN, David C.. (1987), “Micro Policy Reform: The Role of Private Voluntary Development Agencies”, in Korten, D. (ed.). *Community Management: Asian Experience and Perspectives*. West Hartford: Kumarian Press.
- LEVY, Betina. (1996), Límites y oportunidades de la participación ciudadana en las políticas sociales”, in *Documentos, I Congresso Interamericano do CLAD*. Rio de Janeiro.
- MARE- Ministério da Administração e da Reforma do Estado. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado.
- MANTILLA, Fernando L.. (1992), “Las Organizaciones No-Gubernamentales y los sistemas locales de salud”. *Selección de documentos clave*, CLAD, v. 9, n.1.
- NASSUNO, Marianne. (1996), *Comentários sobre a participação dos usuários nas Organizações Sociais*. Mimeo. Brasília: ENAP.
- NATHAN, Richard P.. (1995), “Reinventing Government: What does it mean?”. *Public Administration Review*, v.55, n.2.
- NOGUEIRA, Roberto M.. (1992), “Los pequeños proyectos: micro soluciones a macroproblemas?”. *Selección de documentos clave*, CLAD, v. 9, n.1.
- NORMAN, Richard. (1995), “New Zealand’s Re-invented Government: Experiences of the Public Sector Managers”. *Public Sector*, v. 18, n.2.
- OSZLAK, Oscar. (1996), “Estado y Sociedad: Las nuevas reglas de juego”, in *Documentos, I Congresso Interamericano do CLAD*. Rio de Janeiro.
- PORTANTIERO, Juan C.. (1988), *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. Conferência *Inequality, the Welfare State and Social Values*. El Escorial, Spain.
- RAMOS, Marcelo M.. (1996), *Contratos de Gestão. Instrumentos de ligação entre setores do aparelho de Estado*. Brasília: ENAP, mimeo.
- RICHARDSON, Ruth.. (1996), *The New Zealand Public Sector Reforms*. Seminário Internacional Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Brasília: MARE.
- ROTHSCHILD-WHITT, Joyce. (1979), “The collectivist organization: An alternative to rational-bureaucratic models”. *American Sociological Review*, v. 44. Ithaca: Cornell University.
- SALAMON, Lester & ANHEIER, Helmut K.. (1992), “In search of Non- Profit Sector I: The Question of Definitions”. *Voluntas* 3/2. Manchester: Manchester University Press.
- SALAMON, Lester. (1996), *Partners in Public Service*. Baltimore: John Hopkins.
- SHEPHERD, Geoffrey & VALENCIA, Sofia. (1997), “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns, sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público*, v.120, n. 3. Brasília: ENAP.
- SPINK, Peter K.. (1989), “Reforma Administrativa, modelos e processos”. *Executivo- FDRH*, 12, 2. Porto Alegre.

- STIGLITZ, Joseph E. (1996), *Economics of the Public Sector*. N.York: W.W. Norton & Company.
- TENDLER, Judith. (1982), *Turnig Private Voluntary Organizations into Development Agencies. Questions for Evaluation. AID Program Evaluation Discusson Paper*, n.12. Washington, DC.
- UPHOFF, Norman. (1986), *Local Institucional Development: An Analitical Sourcebook with Cases*. West Hartford: Kumarian Press.

Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos

Carlos Antonio Morales

A idéia que anima este artigo é a de juntar argumentos que demonstrem a importância de se reformar as relações do Estado com a sociedade para que a reforma do aparelho do Estado tenha sucesso. São discutidas as vantagens e desvantagens da provisão dos serviços públicos sociais por meio de organizações públicas não-estatais, como uma estratégia para superar a crise de governança do Estado contemporâneo e também como um caminho para reduzir a precariedade dos serviços sociais.

O esforço de superação da crise do Estado vem se traduzindo na redefinição do modo de financiamento e da maneira de organizar a execução das políticas públicas sociais, de forma a garantir efetividade na resposta às demandas sociais e maior eficiência na produção dos serviços.

A desestatização da provisão dos serviços sociais coloca as sociedades democráticas diante do desafio de resolver como manter a responsabilidade do Estado frente ao interesse público. Trata-se de responder como transitar do estatal para o público, garantindo que a provisão de serviços públicos não dependa exclusivamente do Estado, sem que este abandone seu papel de financiador e regulador das atividades de interesse geral.

O que não merece mais dúvidas é que a constituição de uma esfera pública que venha a atuar em simetria com o Estado e o mercado, como uma possível solução duradoura e democrática para a produção de bens e serviços sociais, através de organizações públicas não-estatais, passe a ser considerada como uma das principais tarefas teóricas e práticas que desafiam os atores sociais envolvidos com as questões da gestão pública.

Diretor de
Administração e
Finanças da
ENAP, mestre em
Administração
Pública pela FGV
São Paulo e
especialista em
Políticas Públicas
e Gestão
Governamental

Ni privado ni estatal: en busca de una nueva estrategia para la provisión de servicios públicos

Carlos Antonio Morales

La idea que anima este artículo es la que junta argumentos que demuestren la importancia de reformar las relaciones del Estado con la sociedad para que la reforma del Estado tenga éxito. Son discutidas las ventajas y desventajas de la provisión de los servicios públicos sociales a través de organizaciones públicas no estatales, como una estrategia para superar la crisis de gobernabilidad del Estado contemporáneo y también como un camino que reduzca la precariedad de los servicios sociales.

El esfuerzo para superar la crisis del Estado viene traduciéndose en la redefinición del modo de financiamiento y en la forma de organizar la ejecución de las políticas sociales, de modo que se garantice efectividad en la respuesta a las demandas sociales de mayor eficiencia en la producción de los servicios.

La desestatización de la provisión de los servicios sociales coloca a las sociedades democráticas ante el desafío de resolver cómo se mantiene la responsabilidad del Estado frente al interés público. Se trata de responder cómo transitar de lo estatal para lo público, garantizando que la provisión de servicios públicos no dependa exclusivamente del Estado, sin que éste abandone su papel de financiador y regulador de las actividades de interés general.

Lo que ya no merece ninguna duda es que la constitución de una esfera pública podrá actuar en simetría con el Estado y el mercado, como una posible solución duradera y democrática para la producción de bienes y servicios sociales, a través de organizaciones públicas que desafían a los actores sociales involucrados en la cuestión de la gestión pública.

Neither private nor state: in search for a new strategy for the provision of public services.

Carlos Anônio Moraes

The idea behind this essay is to put together some arguments to demonstrate the importance of reforming the relationship between State and society, as a means of attaining a successful State reform. An analysis is made of the advantages and disadvantages of delivering social public services through public non-state organizations, as a strategy for overcoming the governance crisis of the contemporary State, as well as a way to reducing the poor quality of the social services.

The effort of overcoming the crisis has been put in action in the redefinition of the funding way and the way of organizing the implementation of social public policies, so as to ensure the effectiveness in responding to the social demands for a more effective service delivery. The desestatization of the delivery of social services forces democratic societies to face the challenge of keeping the State responsibility towards the public interest. It is a matter of finding a way of shifting from the state to the public, ensuring that the delivery of public services will not depend exclusively on the State, that shall keep its role of funding and regulation of the public interest activities.

It is unquestionable the need of a federal structure to act together with the State and the market, as a possible long-lasting and democratic solution for the delivery of social goods and services, through public organizations that challenge social actors involved with the public management.

Ensaio

Administrando governos, governando administrações

Henry Mintzberg

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

1. Introdução

O mercado¹ triunfou! Esta foi a conclusão a que se chegou, no Ocidente, na medida que os regimes comunistas do leste europeu caíram. Virou uma questão de fé que nos cegou para suas conseqüências. Os efeitos são fortemente negativos e perigosos, porque a conclusão é equivocada. Na minha opinião, confundimos as relações entre negócios e governo, e é melhor esclarecê-las antes que terminemos iguais aos europeus do leste.

2. A vitória do equilíbrio

Não foi o mercado que triunfou, mas o equilíbrio entre os setores nas sociedades ocidentais, que têm um forte setor privado, um forte setor público e muita interação entre eles. Os países sob o comunismo estavam totalmente desequilibrados. O Estado controlava uma porção enorme das atividades organizadas. Havia pouca ou nenhuma força compensadora. A crença de que o capitalismo triunfou está tirando o equilíbrio das sociedades orientais, sobretudo nos EUA e UK. O favorecimento do setor privado sobre o setor público não ajudará a sociedade.

Milton Friedman, da Universidade de Chicago, gosta de chamar a livre iniciativa de socialismo subversivo. Eu vejo problemas nisso, esta noção de que uma instituição, independente das pessoas que a constituem, pode ser livre, é em si uma noção subversiva para as sociedades democráticas. Quando as iniciativas são realmente livres, as pessoas não o são. Existe um papel, na nossa sociedade, para diferentes tipos de organização e para as diferentes contribuições que elas trazem para a

Professor de
Administração
na Universidade
McGill, em
Montreal,
Canadá e da
INSEAD de
Fontainebleau,
França

Tradução de
Carlos Antonio
Morales
ENAP

áreas, como a pesquisa, a educação e a saúde. O capitalismo das corporações privadas certamente nos serviu muito bem na distribuição de bens e serviços, que são apropriadamente controlados pelas forças do mercado. Os livros publicados por Friedman e seus colegas são bens deste tipo. Mas e suas pesquisas, também são? E os serviços médicos prestados aos pobres que moram próximos ao seus gabinetes?

3. Para além do público e do privado

Até onde podemos recordar, estivemos metidos no debate sobre a alocação de recursos entre os setores público e privado. Seja na forma de capitalismo versus comunismo, privatização versus nacionalização, ou livre mercado contra controle governamental os argumentos sempre jogaram as forças privadas, individuais, contra as públicas e coletivas. É tempo de reconhecermos as limitações destas dicotomias. Existem organizações em mãos privadas, sem dúvida, seja de indivíduos ou dividida em ações. E há organizações pertencentes ao público, embora devêssemos dizer pertencentes ao Estado, porque o Estado age em nome do público. Os cidadãos não têm controle direto sobre as organizações públicas, assim como consumidores ou proprietários de pequenos lotes de ação não controlam as organizações privadas. Há dois outros tipos de propriedade que merecem nossa atenção.

Primeiramente há organizações cuja propriedade é cooperativa, sejam controladas formalmente por seus fornecedores (como as cooperativas agrícolas), por seus consumidores (como as cooperativas de seguro mútuo) ou por seus empregados (em empreendimentos comerciais e de serviços). De fato todos os países do ocidente, inclusive os EUA, são sociedades, em larga medida, de organizações de propriedade cooperativa. De acordo com a *National Cooperative Business Association*, metade da população americana é servida diretamente por cooperativas (*cooperative endeavor*), e um em cada três habitantes é membro de uma cooperativa. Recentemente dei consultoria para uma grande companhia americana de seguro mútuo. O empreendimento é fortemente competitivo, e ainda assim se beneficia com o fato de ser uma propriedade cooperativa. Seus executivos destacam a ausência de pressões do mercado de ações, como um importante fator para poderem fazer planos de longo prazo.

Em segundo lugar, temos as organizações que chamamos de organizações sem proprietários *nonowred organizations*, controladas por conselhos de dirigentes auto indicados e freqüentemente muito distintos entre si. Estas organizações sem fins lucrativos são usualmente designadas como organizações não governamentais, mas elas são também não comerciais e não cooperativas. De fato, estamos cercados por organizações sem

proprietários. Entre elas estão muitas de nossas universidades (inclusive a Universidade de Chicago de Milton Friedman), hospitais, organizações de caridade, organizações voluntárias e ativistas (Cruz Vermelha e *Greenpeace*, por exemplo).

Uma perspectiva política convencional, disporia essas quatro formas de propriedade ao longo de uma linha, colocando na esquerda a propriedade estatal e, na direita, a propriedade privada, entre elas a cooperativa e a sem proprietários. Eu acredito que esta forma de ver a questão é equivocada, porque, como em muitas outras situações, os extremos se tocam. E são os extremos que mais se assemelham. Do ponto de vista das estruturas, por exemplo, tanto as organizações privadas como as estatais são rígidas e diretamente controladas por hierarquias, num caso emanando dos proprietários, no outro, das autoridades públicas governamentais. Em outras palavras, deveríamos mudar o enfoque. O que parece ser uma linha reta, é na verdade mais parecido com uma ferradura.

Como o modelo da ferradura sugere, o salto da propriedade estatal para a privada é mais fácil de realizar do que fazer a mudança para a propriedade cooperativa ou para as organizações sem proprietários. Talvez seja isto que explica porque nossa atenção se fixou na polarização, nacionalização versus privatização. O salto é muito simples: basta comprar o outro lado, mudar os diretores e tocar em frente; o sistema interno de controle permanece intacto (o mesmo). Na Rússia atual, em muitos setores, estes saltos foram fáceis demais. O controle estatal deu lugar ao controle privado, sem se modificar. Uma forma mais segura de obter equilíbrio — mais lenta e mais difícil — atualmente buscada por outras nações do leste europeu, é ampliar o uso das quatro formas de propriedades.

Infelizmente, no ocidente não temos sido capazes de explorar todo o espectro de possibilidades. Com a vitória do capitalismo, o setor privado tornou-se bom, o setor público mau, e os outros dois irrelevantes. Acima de tudo, segundo alguns *experts*, o governo deve-se tornar parecido com um negócio. É esta proposição que desejo contestar. Se devemos administrar o governo apropriadamente, então devemos também aprender a governar a administração.

4. Consumidores, clientes, cidadãos e súditos

“Nós temos consumidores” anunciou o vice-presidente dos EUA, Al Gore, no início de seu mandato: “O povo americano”. Será necessário chamar as pessoas de consumidores para tratá-las com decência? Nós faríamos um favor a nós mesmos se tivéssemos dado uma olhada no que os consumidores, essa palavra tão atraente, significa, antes que os japoneses nos ensinassem suas lições. As maiores corporações

americanas — as indústrias automobilísticas — não costumavam tratar seus consumidores muito bem. Durante muito tempo desenvolveram estratégias deliberadas de obsolescência programada dos produtos que vendiam, enquanto usavam um eufemismo, *building quality out*, para atrair os consumidores. Além disso, pelo menos uma grande rede de varejo usava regularmente *bait and switch tactics*, iludindo os consumidores com baixos preços para vender-lhes produtos mais caros. Tornou-se notória a história de uma famosa empresa que, para conseguir vender mais pasta de dente, aumentou a abertura dos tubos e passou a vender escovas com cabeças mais largas.

O negócio dos negócios é nos vender o máximo que puderem, mantendo o controle sobre as forças da oferta e da procura. Eu não tenho problemas com essa noção para carros, máquinas de lavar ou pasta de dente. Mas tenho para saúde. Porque a maior parte dos consumidores bem informados podem se precaver no caso dos carros e máquinas de lavar, e para os que não podem, temos mecanismos de proteção. Mas *caveat emptor*⁴ é uma filosofia perigosa no caso de saúde e outros serviços profissionais complexos. Vendedores, inevitavelmente, sabem muito mais sobre os produtos e serviços do que os compradores, que muitas vezes descobrem que precisam saber mais, depois de passarem por muitas dificuldades. Em outras palavras, o modelo da propriedade privada, tido por proporcionar aos consumidores um mercado maravilhosamente eclético, tem seus limites.

Eu não sou um mero consumidor de meu governo. Dele espero algo mais do que um sistema de trocas facilitadas, e menos encorajamento ao meu consumo. Quando recebo serviços profissionais do governo, como educação, por exemplo, o rótulo “cliente” parece mais adequado ao meu papel. (A General Motors vende automóveis a seus consumidores; Ernst & Yong provê serviços de contabilidade a seus clientes). De fato, uma grande parte dos serviços que recebemos do governo têm a natureza de serviços profissionais. Mas o mais importante é que eu sou um cidadão, com direitos que vão muito além aos do consumidor ou mesmo aos do cliente. A maior parte dos serviços prestados pelos governos, como transporte, seguridade social e política econômica, envolvem importantes conflitos entre interesses concorrentes. Tom Peters capta esta idéia com muita acuidade, usando a parábola sobre a obtenção de uma permissão, para ampliar a residência. Eu não quero, diz ele, um burocrata da prefeitura me criando dificuldades. Eu quero tratamento apropriado, rápido, eficaz e profissional. Mas o que acontece se meu vizinho quiser uma permissão para aumentar a casa dele, fazendo sombra sobre a minha? Quem é o cliente da prefeitura neste caso?

Se eu tenho direitos como cidadão, eu tenho também obrigações. Os ingleses são súditos da Coroa, uma lembrança dos dias quando perdiam

grande parte da autonomia sobre suas “detestáveis, brutais e curtas” vidas, como dizia Thomas Hobbes, em troca da proteção do Estado. Ingleses ou não, de um modo ou de outro, todos somos subordinados ao governo – quando pagamos impostos, quando permitimos que nos recrutem para a guerra ou respeitamos as regras de trânsito.

Consumidor, cliente, cidadão e súdito, estes são os “quatro chapéus” que todos nós usamos em sociedade. Como consumidores e cidadãos gozamos de uma relação recíproca com o governo. Consumidores do governo recebem serviços diretos; cidadãos se beneficiam da infraestrutura pública, que o governo coloca à sua disposição. Mas há uma diferença capital entre as atividades voltadas para o consumidor e as atividades voltadas para o cidadão: a frequência com que ocorrem. Se olharmos cuidadosamente para as atividades do setor público, notaremos que encontramos poucas que se enquadrariam perfeitamente na categoria de atividades voltadas para os consumidores. Algumas que se enquadram são dispensáveis, como, por exemplo, a venda de bilhetes de loteria. Será que nós queremos mesmo nosso governo empurrando produtos, como fazem as companhias que vendem pasta de dente? Será que a insatisfação com os governos não vem porque ele está excessivamente parecido com os negócios privados, ao invés de pouco? Em contraste, sob a categoria de cidadãos, encontramos uma enorme quantidade de atividades na forma de infra-estrutura pública: infra-estrutura social (como museus, escolas e hospitais), física (como estradas e portos), econômica (política econômica), mediadora (como os tribunais), externa (como as embaixadas) e a infra-estrutura de reprodução do próprio governo (como seus edifícios e a máquina eleitoral).

Como súdito e cliente, nós temos relações mais claras com o governo. Parafraseando John Kennedy, para os súditos, a questão diz respeito a como eles devem agir frente aos controles dos governos sobre os governados. Para os clientes, que recebem serviços profissionais, a questão diz respeito a como agir frente aos serviços que o estado deve prover. Várias atividades podem ser identificadas com a categoria de súdito: policiamento, serviço militar, agências regulatórias e prisões. Porém, o que surpreende é a prevalência de serviços profissionais que o governo provê diretamente, ou indiretamente, através de financiamento público — todo o serviço de saúde em alguns países e a maior parte dele em outros, grande parte da educação, além de outros serviços, como por exemplo o de meteorologia. Obviamente, nem toda atividade governamental se enquadra com perfeição nessas quatro categorias. Os parques nacionais, por exemplo, provêm serviços aos consumidores (aos turistas) e serviços profissionais de resgate aos clientes (também turistas) presos nas encostas das montanhas. Parques são também parte da infra-estrutura que

gozamos como cidadãos, e exigem que nós, como súditos, respeitemos o meio ambiente. Outro exemplo: os prisioneiros não deixam de ser súditos, mantém grande parte de seus direitos de cidadãos e consomem serviços de alimentação, limpeza etc. Ao se integrarem em programas de reabilitação são clientes de serviços profissionais. Eu adoto esses quatro rótulos com o intuito de classificar e ampliar nossa percepção dos variados propósitos de governo.

Permita-me associar os papéis de consumidor, cliente, cidadão e súdito à discussão inicial desse artigo. Consumidores são atendidos de modo adequado por organizações privadas, ou por cooperativas, como, por exemplo, as empresas de seguro mútuo e as cooperativas de consumo. Apenas em casos muito especiais, os serviços diretos aos consumidores são um trabalho para o Estado. Entretanto, quando se trata de atividades para os cidadãos e súditos, devemos considerar com muita prudência sua transferência do Estado para o setor privado. O conflito de interesses entre cidadãos e o necessário uso da autoridade nas atividades dos súditos implicam a presença do Estado. A relação com o cliente é talvez a mais complexa. Não é claro que os serviços profissionais amplamente aceitos como públicos — níveis mínimos de educação e saúde — sejam eficazes quando providos diretamente pelo governo, e muito menos por negócios privados. Nenhum dos dois consegue preencher os requisitos dos serviços profissionais, necessários para esses casos. O mercado é grosseiro, as hierarquias são rudes. As organizações sem proprietários, ou ainda as cooperativas, podem prestar melhores serviços nestes casos, sobretudo se contarem com financiamento público que assegure equidade na distribuição. Não é raro o emprego de cooperativas no provimento de serviços profissionais. Profissões comerciais, como contabilidade e consultoria, freqüentemente oferecem serviços através de cooperativas e parcerias profissionais.

5. O mito da administração

Vimos que uma sociedade equilibrada requer variadas formas institucionalizadas de propriedade e controle e que, no setor público, há um amplo leque de papeis para os governos. Como deveriam ser administradas as atividades governamentais? Para responder a essa pergunta, devemos antes examinar a própria administração ou, pelo menos, os mitos populares sobre ela. Discussões sobre administração costumam provocar toda sorte de insatisfações. A Administração da qual estamos falando deveria ser escrita com letra maiúscula, como fez Albert Shapero, da *Ohio State University*, quando, anos atrás, escreveu um artigo intitulado “O que a Administração diz e o que os Administradores fazem” (Fortune, 1976). Neste artigo estou tratando desta Administração com letra maiúscula

— um processo estilizado e estreito que, de acordo com minhas pesquisas, tem pouca relação com o que os administradores eficazes fazem na prática. No entanto, é este o tipo de Administração que inunda nosso ambiente — livrarias, programas de MBA, seminários superestimados de treinamento — mas será que ela se aplica aos nossos papéis de cidadãos, súditos, clientes e ocasionalmente consumidores dos serviços públicos? Raramente, na minha opinião. Deixe-me explicar.

Três suposições orientam a visão que a Administração tem da administração:

a) As atividades podem ser isoladas umas das outras e da autoridade direta. Este princípio aplica-se ao setor privado, onde muitas corporações são divididas em negócios autônomos. Cada unidade tem uma clara missão: produzir seu próprio conjunto de produtos ou serviços. Se estes satisfazem as metas ditadas pelo órgão central, não há interferências.

b) O desempenho pode ser total e apropriadamente avaliado através de indicadores objetivos. Os objetivos que cada atividade deve atingir podem ser expressados em termos quantitativos; tanto custos como benefícios podem ser medidos (nos negócios, obviamente, os critérios são financeiros; custos e benefícios são combinados para determinar padrões de lucratividade e retorno do investimento). Desta forma, seria possível fazer uma avaliação objetiva, o que é apolítico por natureza. O sistema não pode suportar ambigüidades e nuances.

c) As atividades podem ser confiadas a administradores profissionais autônomos, responsáveis pelo desempenho. “Deixe os administradores administrarem”, dizem as pessoas. Muitos têm grande fé em administradores treinados na assim chamada profissão de administrador. “Dê-lhes responsabilidade: se eles se comportarem de acordo com o planejado, como previsto nas metas, premie-os, caso contrário, troque-os”.

Essas suposições, na minha opinião, não se sustentam frente a tarefa exigida da maioria dos órgãos governamentais. Para que fosse possível isolar as atividades governamentais do controle hierárquico direto, da maneira como a Administração prescreve, seria necessário que, na esfera política, fossem formuladas políticas públicas claras, isentas de ambigüidade, para então serem implementadas em uma esfera puramente administrativa. Em outras palavras, políticas públicas deveriam ser estáveis no tempo, e os políticos (assim como administradores de outros órgãos) teriam de se postar à distância da execução. Isto é comum? Que atividades governamentais se enquadram nessa descrição? As loterias, talvez. O que mais? Muito menos do que podemos imaginar. Muitas atividades governamentais são interconectadas e não podem ser isoladas. Política

externa, por exemplo, não pode ser restrita a um único ministério, menos ainda a um único órgão. Há, sem dúvida, atividades do setor público que podem ser isoladas horizontalmente umas das outras, como no caso da polícia e dos serviços de detenção. Mas poderiam ser isoladas verticalmente do processo político? Certamente não tem faltado esforços para isolá-las. Há poucos anos, o Reino Unido fez dos seus serviços de detenção uma ostensiva agência executiva autônoma, e indicou um executivo de alta performance para dirigi-la. Mais recentemente, em meio a escândalos, o executivo foi demitido — aparentemente porque não estava disposto a despedir um dos carcereiros, depois da fuga de três prisioneiros, amplamente divulgada na imprensa. Ao sair, queixou-se à mídia de que havia maior controle político sobre a agência, depois que esta tornou-se autônoma, do que antes.

Quantos políticos estão preparados para abrir mão do controle de suas políticas públicas? Quantas políticas de governo hoje em dia podem ser formuladas em um lugar e implementadas em outro, em vez de serem construídas de modo interativo, envolvendo políticos e administradores? Aprendizado é mais uma das palavras mágicas da Administração. Muito bem, o processo de construir políticas é um processo de aprendizado — aplicá-las sem usar a cabeça não o é. A crença de que os políticos e a administração do governo — do mesmo modo que a formulação e a implementação nas empresas — podem ser separados é um velho mito, que deveria desaparecer por completo.

Pensemos no mito da mensuração, uma ideologia abraçada com fervor religioso pelo movimento da Administração. Qual seu efeito sobre o governo? Sem dúvida devemos medir, sobretudo os custos. Mas quantos dos benefícios, das atividades governamentais podem ser medidos? Alguns, os mais simples e executados diretamente — especialmente no nível municipal — como a coleta de lixo. E o resto? O famoso sistema de planejamento, programação e orçamento de Robert Macnamara falhou pela seguinte razão: a mensuração freqüentemente errou o alvo, em alguns casos causando graves distorções. Quantas vezes teremos de retornar a esse assunto até desistirmos? Muitas atividades estão no setor público, justamente por causa dos problemas de medição: se tudo fosse transparente como cristal e cada benefício tão facilmente atribuível, aquelas atividades estariam no setor privado há muito tempo.

Vejamos o exemplo do serviço de saúde pública britânico. Um cirurgião de transplante de fígados do Serviço Nacional de Saúde operou dez pacientes. Dois morreram. Dos oito sobreviventes, um, que sofrera de câncer anos antes, teve uma recaída. O fígado de um dos outros apresentou falhas e precisou de um segundo transplante. Dos seis remanescentes, apenas três puderam retomar suas vidas normalmente.

Questionado sobre seu desempenho, o cirurgião respondeu que tivera uma taxa de sucesso de oito em dez (ele estava contando fígados, não pessoas). Um imunologista contaria sete em dez, considerando que a operação no paciente com câncer não deveria ter sido feita; um administrador hospitalar, com consciência de custos, admitiria seis em dez. As enfermeiras contariam três em dez, considerando a recuperação pós-operatória. Imagine você mesmo tendo de fazer sua própria avaliação. Onde estará a resposta correta? Ela não existe. O fato é que a avaliação de muitas das atividades mais comuns do governo requer julgamento suave, algo que a medição fria e numérica não pode proporcionar. Portanto, quando a Administração toma conta do ambiente, deixa todo mundo louco, e mais do que ninguém, o consumidor, a quem caberá a pior parte.

Finalmente, há o mito de que o administrador profissional pode resolver tudo. “Ponha alguém apropriadamente treinado no comando, e tudo irá bem”. Nós somos tão enamorados pelo culto à liderança heróica, que não conseguimos enxergar suas contradições evidentes. Por exemplo: em nome de fortalecer os trabalhadores, nós, na prática, reforçamos a hierarquia. O que chamamos de *empowerment* não passa de uma caixa de presente vazia que os chefes dão para se manterem firmemente no comando. Os chefes que desconhecem outros estudos além da Administração frequentemente ignoram o objeto de seu trabalho. Tal situação somente faz crescer o cinismo. Com medo mortal de não atingir os números sagrados, os administradores dão voltas, reorganizando e engendrando mais confusão do que clareza. Em outras palavras, nossa obsessão com a Administração nos afasta da realidade. Conseqüentemente, distorce importantes atividades, como no caso de muitos sistemas públicos escolares, que foram virtualmente destruídos pela força da hierarquia administrativa, que se dispôs a dirigir atividades didáticas sem nunca ter tido que ensinar nada.

6. Modelos para administrar governos

Como então administrar os governos? Consideremos cinco modelos. Cada um deles distingue-se pela forma peculiar de organizar as autoridades controladoras do governo, ou a superestrutura, e as atividades de suas agências, ou a microestrutura (a autoridade orçamentária faria parte da primeira, e um órgão de proteção ao meio ambiente, da segunda). Alguns modelos são mais velhos, outros mais novos. Poderíamos usar menos de alguns, apesar de sua popularidade, e mais de outros, apesar de sua estranheza.

6.1. O modelo mecanicista

Neste modelo, o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo. Isto se aplica tanto à

superestrutura quanto à microestrutura. Cada agência controla seu pessoal e suas atividades, da mesma forma como é controlada pelo aparato central do Estado. Desta maneira, o governo toma a forma de um holograma, cada pedaço é exatamente igual ao resto. Este modelo foi dominante, a ponto de praticamente excluir os demais. Foi popularizado nos anos 30, no setor público, por Luther Gullick e Lyndall Urwick, como Frederick Taylor fizera anteriormente com o *one best way* no setor privado. Seu lema poderia ser: controlar, controlar, controlar. O termo burocrata empregado para designar servidores públicos civis nasceu durante a hegemonia deste modelo. O modelo mecanicista se desenvolveu para se contrapor à corrupção e ao uso arbitrário da influência política. Daí decorreu sua popularidade no início do século. Trouxe consistência para as políticas públicas e confiabilidade na execução. Mas carecia de flexibilidade e não dava espaço para as iniciativas individuais, e por isso tornou-se vulnerável às críticas. De um jeito ou de outro, o modelo mecanicista continua preponderante no setor público.

6.2. O modelo de governo em rede

É o oposto do modelo mecanicista: solto, em vez de preso; fluido, em vez de controlado; interativo, em vez de segmentado. Neste caso o governo é visto como um sistema interconectado, uma rede complexa de relações temporárias, desenhada para resolver problemas à medida que surgem, ligada por canais informais de comunicação. No nível micro, o trabalho é organizado por projetos — como, por exemplo, um projeto de uma nova política de bem estar ou para planejar a construção de um novo edifício. Conectar, comunicar e colaborar seria seu lema. Paradoxalmente, assim como o modelo mecanicista, o modelo da rede também é holográfico, com as partes funcionando do mesmo modo que o todo. Cada projeto opera em uma rede de projetos interconectados.

6.3. O modelo de controle de desempenho

A Administração, com letra maiúscula, encontra sua máxima realização neste modelo, cujo lema seria isolar, delegar e medir. Este modelo, mais do que todos os outros, visa fazer o governo funcionar como um negócio privado. Temos que ser precisos e específicos, porque a intenção não é a de fazê-lo igual a qualquer negócio. A intenção, raramente explícita, é que a forma ideal é a da estrutura divisional, generalizada pelos grandes conglomerados empresariais. A organização é dividida em negócios aos quais são atribuídos metas e padrões de desempenho e pelos quais seus administradores são responsabilizados. Assim, a superestrutura planeja e controla, enquanto que a microestrutura executa. Tudo muito metódico, mas não necessariamente eficaz.

Para começar, pouca gente do ambiente empresarial ainda acredita na forma conglomerada de organizar. Se os negócios têm tão pouco a ver uns com os outros, qual é o benefício de tê-los em uma mesma organização? Que valor é adicionado por um remoto quartel general que exerce controle apenas sobre a performance financeira? Por outro lado, uma ênfase muito grande em planejamento e medição de desempenho reforça a forma convencional de controle hierárquico no nível microestrutural, onde os administradores respondem pessoalmente por atingir, ou não, alvos impessoais. Em última instância, este modelo reforça as características do modelo mecanicista. Em outras palavras, este modelo descentralizou para centralizar, soltou para prender. O aprisionamento vem em prejuízo da flexibilidade, criatividade e iniciativa individual. Assim, o maravilhoso mundo novo da administração pública freqüentemente transforma-se em nada menos que na velha administração mecanicista — novos rótulos em velhas garrafas. Funciona bem, onde a administração mecanicista funcionou bem — às vezes um pouco melhor, mas é só.

6.4. O modelo de governo virtual

Leve o modelo de controle de desempenho ao seu limite, e terá um modelo que podemos chamar de governo virtual, popular em localidades como o Reino Unido, os Estados Unidos e a Nova Zelândia. Contém o pressuposto de que o melhor governo é o não governo. Exclua tudo, somos aconselhados, ou pelo menos tudo o que possa remotamente ser afastado. No governo virtual as microestruturas (atividade dos órgãos) não mais existiriam dentro do Estado. Todo esse trabalho teria lugar no setor privado. A superestrutura existiria somente até o ponto em que fosse necessária para que as organizações privadas proovessem os serviços públicos. Seu lema seria: privatize, contrate e negocie. Este modelo representa a experimentação de economistas que nunca tiveram que administrar nada.

6.5. O modelo de controle normativo

Nenhum dos modelos acima teve sucesso em estruturar a autoridade social adequadamente, talvez porque autoridade social pouco tenha a ver com estruturas. “É tudo tão simples Anjin-San”, disse a amante japonesa ao confuso Capitão inglês recém naufragado, no livro que conta a epopéia de Shogum, “mude seu conceito do mundo”. Exemplo de um conceito diverso do mundo, o modelo normativo não tem a ver com sistemas, teria a ver com alma. Aqui é a postura que conta, não os números. Nesse modelo o controle é normativo, isto é, baseado em valores e crenças. Este modelo não é reconhecido nos governos ocidentais, muito menos nos negócios ocidentais. Mas não funciona nada mal para os japoneses. Quanto mais demonstram sua superioridade na competição direta com o

ocidente, mais este se retrai sobre seu modelo mecanicista — ou suas novas versões. Mas não devemos esquecer que muito tempo atrás, quando ainda vigorava a concepção de serviço público, era o modelo normativo que mantinha a máquina funcionando. Em outras palavras, a dedicação amainava os efeitos negativos da burocracia. Porém esta atitude está desaparecendo ou já desapareceu.

Cinco elementos principais caracterizam o modelo normativo:

a) Seleção. As pessoas são escolhidas por seus valores e posturas, mais do que por suas credenciais.

b) Socialização. Esse elemento assegura pertinência dedicada a um sistema social integrado.

c) Orientação. A orientação se dá por princípios, não por planos impostos, se dá por visões, mais do que por alvos ou metas.

d) Responsabilidade. Todos os membros compartilham responsabilidade. Têm a confiança e o apoio de líderes que praticam uma administração baseada na experiência. Inspiração substitui o *empowerment*.

e) Julgamento. O desempenho é julgado por pessoas experientes, incluindo os usuários dos serviços, alguns dos quais têm lugar nos comitês/colegiados (*boards*) supervisores.

O lema do modelo normativo poderia ser: selecionar, socializar e julgar. Mas a chave de tudo é a dedicação, que age em dois sentidos: dos empregados para os chefes e vice versa. Os empregados são tratados com decência e reagem da mesma forma. As microestruturas podem ser isoladas horizontalmente, e o controle vertical feito pela superestrutura será normativo, em vez de tecnocrático. Este modelo permite a convivência de microestruturas radicalmente diversas, de perfil missionário e igualitário, e energizadas; menos mecânicas e hierárquicas.

Não há um modelo ideal. Cobrança de impostos seria inviável, sem uma saudável dose do modelo mecanicista, assim como seria impossível a política externa, sem o modelo em rede. Nenhum governo consegue funcionar de modo efetivo, sem a superposição de controles normativos, como também não podem ignorar a necessidade de excluir as atividades que não mais se enquadram no setor público. O governo, em suma, é um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida (porque lida com a diversas facetas dela).

Alguns modelos são mais adequados a determinadas situações do que outros. Todos se preocupam com a presença dominante do modelo mecanicista. Às vezes sem se dar conta de seu ressurgimento através do modelo de desempenho (avaliação de resultados). Esse alerta não significa que devemos descartar esse modelo. As agências executivas quase-autônomas são uma solução adequada para a prestação de serviços de natureza apolítica, como, por exemplo, o fornecimento de passaportes.

O importante é que sejam mantidas nessas funções, e não generalizadas, como se fossem a solução para tudo.

Deveríamos dar mais atenção ao modelo de rede, muito útil para as atividades governamentais complexas e sujeitas à imprevisibilidade que temos hoje em dia, tais como a formulação de políticas públicas, os serviços de alta tecnologia e as pesquisas. Mas, novamente, é preciso cuidado para não exagerar. Na França tanto o setor público como o privado são há tempos dominados por uma poderosa e interconectada elite, que se move com um tal grau de liberdade e influência que está provocando crescente enriquecimento da nação. O modelo em rede poderia ser usado na França para contrabalançar o poder das elites.

Tenho a convicção que necessitamos de uma grande mudança em direção ao modelo normativo. Os japoneses deixaram evidente que não há substituto para a dedicação humana. Não só as empresas ocidentais deveriam incorporar essa lição, mas os governos, devido às suas dubiedades, nuanças e permutas entre interesses conflitantes, carecem profundamente desse modelo. Uma organização sem comprometimento humano é como uma pessoa sem alma; ossos, carne e sangue sem impulso vital. Os governos precisam desesperadamente de impulso vital.

Acredito que essas conclusões aplicam-se em especial aos serviços profissionais voltados para os clientes, como os de saúde e educação, que não podem ser melhores do que as pessoas que os produzem. É preciso libertar os profissionais, tanto do controle direto da burocracia estatal quanto das pressões míopes da competição do mercado. Por essas razões, as organizações sem proprietários e algumas formas de propriedade cooperativa dão bons resultados ao prestar esses serviços.

7. Governando a administração

Se essas idéias têm sentido, deveríamos provar que são também viáveis, começando por reduzir a importância, combatendo a influência exagerada dos valores do mundo dos negócios e do ideário da Administração sobre a opinião pública. Pois se por um lado sabemos que os governos precisam aprender a administrar, por outro, os administradores ganhariam se desenvolvessem a capacidade de governar.

Consideremos as seguintes proposições:

Os negócios não são totalmente virtuosos; nem os governos são totalmente viciosos. Cada qual tem seu lugar em uma sociedade equilibrada, juntamente com as organizações cooperativas e as sem proprietários. Não quero comprar carros do governo, nem receber policiamento da General Motors. E gostaria de ver ambos substituídos no fornecimento de saúde por organizações sem proprietários ou cooperativas.

Cada sociedade recebe os serviços públicos segundo suas próprias expectativas. Se as pessoas acreditam que o governo é hesitante e burocrático, é isso que ele será. Se, ao contrário, reconhecem o serviço público como algo nobre, provavelmente terão um bom governo. Nenhuma nação deve, hoje em dia, aceitar menos do que um governo forte. Já não era tempo que a condenação do governo tivesse cessado? Como canadense que vive parte do ano na França, sou testemunha de que as atitudes negativas são contagiosas e não nos fazem nenhum bem.

Os negócios podem aprender do governo, tanto quanto os governos podem aprender dos negócios; e ambos têm muito que aprender de cooperativas e organizações sem proprietários. No setor público as pessoas enfrentam problemas que lhe são característicos; objetivos conflitantes, multiplicidade de interesses e intensas pressões políticas. Entretanto esses problemas estão se tornando comuns no setor privado (talvez porque o setor de serviços está se expandindo muito mais depressa do que a indústria e o comércio). Muitos dos mais inteligentes, articulados e eficazes administradores, que conheci, trabalham para o governo. Infelizmente eles não são muito agressivos, quando se trata de divulgar suas idéias. As pessoas do mundo dos negócios tirariam grande proveito ao ouvi-los. Cooperativas têm maneiras sofisticadas de lidar com clientelas dispersas, assim como com consumidores especiais. Nas organizações sem proprietários⁷ encontramos a máxima realização do modelo normativo, sobre o qual temos muito o que aprender. Podemos nos beneficiar das experiências de ambos, desde que nos livremos dos nosso preconceitos.

Precisamos de governos orgulhosos, não de governos emasculados. Ataques ao governo são ataques ao tecido da sociedade. Não podemos negar a importância das necessidades individuais (nós temos necessidades individuais com certeza), mas se a sociedade permitir que elas minem as necessidades coletivas, em pouco tempo se auto-destrói. Todos nós prezamos os bens privados, entretanto eles podem perder seu valor, se não tivermos os bens públicos para protegê-los, como a polícia e a política econômica. As indicações para cargos em comissão são consideradas com naturalidade hoje em dia, no processo político norte-americano (nem sempre foi assim, as indicações são três vezes maiores agora, do que eram nos anos 30)⁴. Cada novo governo substitui os cargos mais altos da hierarquia departamental. Acredito que já é hora de definir essa prática pelo seu nome verdadeiro — corrupção política — não que seja tecnicamente ilegal, mas não deixa de ser corrupção de um serviço público dedicado e experiente. Isso deriva também da crença equivocada de que alguém que administrou algo, alguma vez, é capaz de administrar qualquer coisa (embora se saiba que muitos cargos em comissão são ocupados por pessoas que administraram uns poucos advogados ou alguns auxiliares de pesquisa). Por que os cargos em comissão não existem nas

carreiras militares? Imagine o presidente dos EUA trocando todos os generais, brigadeiros e almirantes por indicações políticas. A reação seria de indignação. “Não se pode administrar a defesa dessa maneira”, diria o povo. “São necessárias pessoas experientes e dedicadas”. Por que isso não se aplica aos ministérios do comércio, da educação, ou à casa civil? Outros países encontram formas de ter controle político, sem lançar mão da administração política.

Precisamos sobretudo de equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade. Isso se aplica tanto às posturas quanto às instituições. Os valores do setor privado estão, no momento, invadindo toda a sociedade. Porém o governo e os outros setores deveriam ser cautelosos sobre o que absorvem do mundo dos negócios. Provavelmente, os negócios nunca foram tão influentes como hoje em dia. Nos EUA, os interesses institucionais (não apenas os interesses empresariais) colocam forte pressão sobre o sistema político, através de comitês de ação política e de atividades lobísticas, reduzindo dessa forma a influência individual. O sistema ficou fora de controle. Não argumento contra os negócios, mas a favor do equilíbrio dos setores da sociedade. Precisamos equilibrar nossas preocupações públicas individuais, com as demandas individuais das instituições.

Hoje predomina a opinião favorável à privatização dos serviços públicos. Uma parte dessa tendência é justificável, outra é apenas bobagem. Se somos capazes de identificar o que não é da conta do governo, deveríamos também ser capazes de apontar o que não é da conta dos negócios. Examinemos os casos dos jornais. Devem as sociedades democráticas aceitar que todos os jornais pertençam ao setor privado, sobretudo quando se concentram em poucas mãos, podendo exercer ilimitada influência política se assim o desejarem? Outros modelos de propriedade já existem entre os jornais mais prestigiosos do mundo. *The Guardian*, na Inglaterra, não tem proprietários, e o *Le Monde*, da França, pertence a várias cooperativas de jornalistas e de leitores e a outras instituições. Não podemos esquecer que o objeto da democracia é o povo livre, e não instituições livres. Em resumo, faríamos bem em buscar o equilíbrio na sociedade, antes que o capitalismo consiga realmente triunfar.

Traduzido e reimpresso sob permissão da *Harvard Business School Press*. Este artigo foi originalmente publicado sob o título em inglês *Managing Government Governing Management*, pelo autor Henry Mintzberg, na *Harvard Business Review* de maio-junho de 1996.

Copyright © 1998 pelo *President and Fellows of Harvard College*, todos direitos reservados.

Esta tradução, Copyright © 1998 pelo *President and Fellows of Harvard College*.

- ¹ N.T.: Em vez de fazer a tradução direta de capitalism, em inglês, para capitalismo, preferi interpretar Mintzberg e usar a palavra mercado, porque essa expressa melhor a discussão em curso.
- ² N.T.: Cabe ao comprador ser cauteloso
- ³ N.T.: Não encontrei uma boa tradução para *nonowned organizations*. ONG's não têm proprietários, mas há muitas outras organizações também sem proprietários, como fundações, comunidades de base, entidades filantrópicas, clubes esportivos, que não são consideradas propriamente ONG's.
- ⁴ SAVOIE, Donald J. (1994), *Tatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*. Pittsburg: The University of Pittsburg.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, 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 adequarem 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.