

**Seminários Internacionais
A Nova Gestão Pública em Debate**

Christopher Pollitt

**Reformas da gestão pública:
a experiência internacional
pode ser transferida?**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Reformas da gestão pública: a experiência internacional pode ser transferida?

Aprendendo o que funciona

Neste documento, quero me remeter a algumas questões fundamentais ligadas à natureza do conhecimento sobre a reforma da administração pública. Meu argumento principal será o de que, em geral, o conhecimento do que funciona e do que não funciona depende muito do contexto. Isso implica dizer que uma técnica ou estrutura organizacional bem-sucedida em um local pode fracassar em outro. Assim, não existem instrumentos genéricos que possamos transferir de um local para outro, em qualquer lugar do mundo, com a confiança de que eles sempre funcionarão. Isso significa que devemos examinar cuidadosamente os contextos, como também os “termos do intercâmbio”, cada vez que considerarmos tomar emprestada uma boa idéia gerencial de outro lugar.

A notoriedade crescente do intercâmbio gerencial internacional

Certa vez, quando eu estava em Helsinki em uma missão de consultoria ao governo Finlandês, o então Ministro da Administração Pública perguntou-me se eu achava que a Finlândia poderia copiar o “modelo neozelandês”. Até onde eu tinha conhecimento a pergunta tinha surgido sem nenhum motivo. O fato é que nenhum de nós era favorável à idéia, mas o importante aqui é que essa pergunta deveria ter sido feita. Enquanto isso, o modelo Britânico do *Next Steps* para as agências executivas havia sido exportado, *inter alia*, para os Países Baixos, Tanzânia, Jamaica e Japão (Pollitt *et al.* 2001; Pollitt e Talbot, 2003). Os alemães tomaram emprestado do governo holandês local o modelo de Tilburg para aplicá-lo junto às autoridades locais. As instituições de auditoria nacionais em toda a Europa Oriental trocaram informações sobre como realizar auditorias de desempenho (Pollitt *et al.* 1999) e governos realizaram uma extensa troca de informação sobre contabilidade gerencial, ou ainda, a idéia de transformar os serviços de arrecadação de impostos em agências autônomas, surgido de forma pioneira na Bolívia e em Gana, no final da década de 80, espalhou-se por no mínimo 15 países em desenvolvimento até 2001 (Taliercio, 2003). A própria ENAP, originalmente, deve muito à instituição francesa Escola Nacional de Administração (ENA).

Obviamente, esse tráfico internacional está longe de ser novidade. Por exemplo, há registros históricos de que até as constituições eram freqüentemente copiadas. Alguns elementos da Constituição dos EUA foram levados à Alemanha Ocidental, e em seguida à Espanha e Hungria. No Brasil, acredito que a modernização dos anos 30 incluiu a importação das idéias gerenciais científicas dos Estados Unidos, por meio do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP — Rinne, 2001).

Questões acadêmicas selecionadas sobre transferência internacional de tecnologias de gestão

Apesar do atual aumento de importação e sua longa história, pouca atenção acadêmica tem sido devotada a ela (este comentário está, somente parcialmente, detalhado no anexo “Uma nota sobre a literatura”). Grande parte do conhecimento sobre gestão pública tem sido, e ainda é, restrito a uma jurisdição. Ainda assim, a quantidade relativamente limitada de trabalhos produzidos sobre transferências internacionais de tecnologias de gestão já mostra que elas são complexas e problemáticas. Resumindo, o ato de importar uma tecnologia de gestão de um país para outro é arriscado e passageiro. Alguns observadores acreditam que um dos resultados mais comuns é uma “transferência precipitada ou inadequada” (Stone, 1999:54). Transferências, freqüentemente, resultam no fracasso ou em uma metamorfose substancial da tecnologia — seja para melhor ou para pior, ela acaba se tornando algo diferente.

Muitas questões interessantes podem ser levantadas a respeito desse fenômeno. Por exemplo, alguns acadêmicos concentraram-se na identificação das condições que encorajam ou desencorajam a exportação de políticas da jurisdição A para a jurisdição B (incluindo um texto seminal de Rose, 1993). Outros tentaram descrever as redes institucionais que facilitam o fluxo de idéias (Halligan, 1996; Premfors, 1998). Mas esses não são os aspectos que pretendo enfocar aqui. Minha preocupação principal nesta ocasião será a questão das condições favoráveis a uma transferência bem-sucedida. Tentarei identificar algumas das variáveis que provavelmente têm influência nas chances de uma tecnologia importada cumprir ou não com as expectativas criadas por ela. Também incluí um anexo que oferece um exemplo detalhado da influência de fatores contextuais.

Isto parece bom — será que eu deveria ter um?

Para construir nosso argumento, comecemos com uma posição ingênua. Será que a razão pela qual não se produziu muitos trabalhos acadêmicos sobre o empréstimo de técnicas de gestão é o fato disso não apresentar nenhum problema? Digamos que eu veja que meu vizinho tem um carro novo, pergunte a ele a respeito do carro, descubra que ele é mais potente e mais econômico do que o meu, e vá até a concessionária comprar um. Será que esse é um assunto simples assim?

Note alguns dos pressupostos contidos nessa analogia:

- a tecnologia transferida é relativamente simples e compreensível (um carro);
- a tarefa a ser desempenhada é (igualmente) simples e compreensível (transporte de A a B);
- a transferência de conhecimento não toma tempo (o vizinho e eu discutimos rapidamente sobre velocidade, consumo de combustível, conforto e preço);
- nenhum pagamento está envolvido — esta é uma ação de boa vontade (o vizinho, com satisfação, me autoriza um curto passeio em seu carro; a partir disso, sou eu quem decido se devo ou não investir na compra daquele carro para mim); e
- existem basicamente duas partes envolvidas — esta é uma transferência de conhecimento entre o vizinho e eu.

Há ainda um último:

- nós falamos a mesma língua, portanto, podemos facilmente trocar informações, como também podemos rapidamente verificar e confirmar que realmente compartilhamos os mesmos pressupostos.

Minha leitura da literatura disponível — e minha experiência no campo da pesquisa internacional e consultoria — sugere fortemente que, no caso de muitas transferências de reformas de gestão pública, poucos ou nenhum dos pressupostos acima foram observados. Nos parágrafos a seguir, tentarei detalhar as razões para esse ponto de vista e suas conseqüências.

Tecnologias de gestão simples e compreensíveis

As tecnologias de gestão transferidas internacionalmente são, em muitos casos, relativamente novas. São as inovações que alcançam as manchetes, tanto no campo político quanto profissional, e que portanto conquistam a atenção de potenciais importadores, exportadores e empreendedores do campo da gestão. Essas tecnologias inovadoras tendem a ser menos conhecidas do que aquelas existentes há mais tempo. Os holandeses, por exemplo, começaram um processo de adoção do conceito de “agências executivas”, baseando-se explicitamente no programa britânico (*Next Steps*), no início da década de 90 — quando o programa encontrava-se ainda na metade de sua primeira fase, e o conjunto de suas implicações ainda era, possivelmente, compreendido apenas em parte. O Sistema Nacional de Saúde britânico (National Health Service — NHS) lançou dois grandes e caros projetos de Reengenharia de Processo (*Business Process Re-engineering* — *BPR*) três anos depois dos americanos Hammer e Champy terem chegado às manchetes com o anúncio de que teriam inventado uma técnica revolucionária (Hammer e Champy, 1995). Àquela altura, o *BPR* mal estava começando a ser criticado.

De modo mais geral, muitas das tecnologias de gestão que têm sido objeto de recentes transferências internacionais não são nada simples. Contabilidade gerencial, *BPR*, Gestão de Qualidade Total (*Total Quality Management — TQM*), agências autônomas, Análise Regulatória de Impacto (*Regulatory Impact Analysis — RIA*), avaliação — cada uma delas é excessivamente complexa, e tem efeitos simultâneos em diferentes partes das organizações que os adotam, como também, na maioria dos casos, em outras organizações com as quais elas se relacionam. Nenhuma dessas tecnologias amplamente comercializadas é um item simples, padronizado. Por exemplo, as pesquisas demonstram, de modo convincente, que o *TQM* não é uma única tecnologia, mas sim uma abordagem ampla, que traz consigo muitas disputas e diferenças (Kogan e Joss, 1995; Zbaracki, 1998). Da mesma forma, as agências autônomas assumiram uma grande variedade de formas em países diferentes (Pollitt *et al.* 2001; Pollitt e Talbot, 2003). A contabilidade gerencial contém em si muitas escolhas significativas, e somente um observador muito relapso concluiria que as cifras geradas pela contabilidade gerencial na Nova Zelândia poderiam ser comparadas com aquelas do Reino Unido ou da Suécia. Em seu estudo revolucionário sobre as lições aprendidas nas políticas públicas, Rose (1993) afirmou, de modo convincente, que quanto mais simples o modelo de causa e efeito, mais simples a transferência tendia a ser. Os exemplos, a seguir, mostram que essa simplicidade pode ser um tanto rara.

Tampouco trata-se aqui tão somente de complexidade e variação. A falta de unanimidade a respeito de como tais técnicas realmente funcionam, apesar de ser menos reconhecida, é muito freqüente. Como, exatamente, elas produzem os efeitos benéficos que elas deveriam produzir — qual é a principal sequência lógica? Uma vez trabalhei em uma avaliação de um projeto ambicioso de *BPR* em um grande hospital, onde um dos líderes do projeto era um entusiasta defensor e recém-chegado de um seminário de Mike Hammer (Hammer e Champy, 1995). Cedo percebi que as expectativas de transformação variavam muito dentro do hospital. Alguns — os que realmente acreditavam — estavam certos de que um mapeamento rigoroso e uma reforma radical dos processos-chave iriam provocar a transformação tão sonhada. A técnica em si traria os frutos desejados. Outros apoiavam o programa, não porque acreditassem no *BPR*, mas porque pensavam, como em um experimento de Hawthorne, que praticamente qualquer intervenção externa liberaria a capacidade produtiva de funcionários que nunca tinham sido envolvidos tão diretamente, em escala tão ampla, em uma reforma gerencial. Outros ainda, incluindo alguns doutores de posição mais elevada, eram céticos com relação aos clamores do *BPR*, mas tinham percebido que ele traria recursos adicionais, e portanto tentavam utilizá-lo como veículo para financiar os projetos que lhes eram mais caros, que eles vinham alimentando muito antes da chegada dos consultores em gestão. Assim, todos esses grupos acreditavam que um projeto de *BPR* poderia ser utilizado para aumentar o desempenho do hospital, mas tinham visões fundamentalmente distintas de como e por que esse aumento se daria.

Em resumo, a analogia da compra do carro, ou de outra tecnologia mecânica qualquer, simplesmente não funciona. Além do mais, é provável que reformas gerenciais sejam só muito raramente “cedidas” de uma parte para outra. Há, em geral, muito mais partes envolvidas — com motivos mais complicados — do que esse.

Tarefas gerenciais simples e bem-compreendidas

Não se trata somente da complexidade não-padronizável do bem importado, mas também da complexidade da tarefa e do contexto ao qual a nova tecnologia de gestão está sendo introduzida. Existem, no mínimo, duas dimensões para esta segunda fonte de complexidade. Em primeiro lugar, está a clareza (ou a falta dela) do(s) objetivo(s) imediato(s) da política. Em segundo lugar, está o contexto institucional e cultural no qual a política está sendo implementada. Cada uma dessas dimensões merece discussão.

Por três décadas, ou mais, uma observação comum entre os estudantes do processo de políticas públicas era de que os objetivos das políticas eram freqüentemente “múltiplos, conflitantes e vagos”. Isso é, de certa forma, também verdade para a reforma gerencial. Ao estudar o processo de autonomização das agências públicas nos Países Baixos, van Thiel descobriu que os políticos ofereciam uma variedade de razões para a reestruturação, mas geralmente sem especificar um objetivo único para ela (van Thiel, 2001). É comum ser verificada a ambigüidade quanto ao objetivo principal ser a economia, a melhoria da qualidade de serviço para o usuário ou a eficiência do serviço, a partir do ponto de vista do governo. A atitude normal dos promotores da reforma é afirmar que todos esses efeitos ocorrerão, rejeitando ou ignorando a idéia de que pode haver alguma forma de balanceamento entre eles (Pollitt e Bouckaert, 2000: capítulo 6). Em tais situações, é provável que existam diferentes opções quanto ao “sucesso” da transferência da tecnologia de gestão, porque nunca esteve totalmente claro qual deveria ter sido seu objetivo central.

A segunda fonte de complexidade apresenta uma ameaça provavelmente mais direta às transferências bem-sucedidas de tecnologias de gestão entre países distintos. Trata-se da inserção do “alvo” (o programa ou organização do país importador) em uma rede maior de relações, e particularmente sua cultura administrativa. Klein resume bem esse ponto quando afirma que:

“o aprendizado da política (...) é, em grande parte, um processo de auto-exame — de reflexão a respeito das características de seu próprio país (...) como também de observação da experiência de outros” (Klein, 1997:1269-1270).

Ignorar esse quadro maior pode levar a problemas. Radaelli, em uma análise recente a respeito da disseminação da *Regulatory Impact Analysis (RIA)* por toda a Europa Oriental, observa que:

“Não há dúvida de que as melhores práticas e o estabelecimento de padrões de comparação (*benchmarking*) são, de longe, mais populares do que as lições aprendidas com casos contextualizados” (Radaelli, 2002:5).

Ele critica fortemente a abordagem de melhores práticas, quando utilizada sem levar em consideração o contexto (ver também Lynn, 1996:105). A *RIA*, afirma Radaelli, é muitas vezes tratada dessa forma, apesar do fato de que:

“os problemas aos quais a *RIA* se associa diferem muito de um país para outro. A *RIA* é uma tentativa de enfrentar o problema da competitividade na Austrália. Tornou-se também uma solução para o problema de competitividade no processo de liberação e integração econômica (via *NAFTA*) no México. E ela certamente era a solução para o problema do “enxugamento do Estado” nos primórdios das avaliações de controle de custos do Reino Unido. Esse é um instrumento voltado para a meta geral de simplificação e de “Estado enxuto” na Alemanha. É uma forma da União Européia tentar adaptar-se ao problema da legitimidade do seu sistema regulatório” (Radaelli, 2002:5).

Alguém poderia afirmar que algumas tendências contemporâneas na gestão pública tornam a necessidade de lidar com o “quadro mais geral” ainda mais urgente. A emergente popularidade — em muitos países — das parcerias públicas/privadas ou públicas/públicas implica que a introdução de um novo sistema de gestão para uma organização pública pode ter facilmente um efeito direto em outras partes interessadas. Pode-se dizer o mesmo a respeito da tendência em voga do “governo compartilhado” e dos “programas intersetoriais” (Pollitt, 2003).

Novamente, a analogia da compra do carro leva-nos a conclusões errôneas. Ela subestima a possibilidade de que existam vários pontos de vista a respeito da natureza do trabalho a ser realizado, e ignora completamente a possibilidade de que o processo em questão (na analogia, dirigir do local A para B) esteja, na prática, intimamente relacionado a uma série de outras tarefas e processos.

Transferência de conhecimento rápida e direta

Pode-se lidar com isso rapidamente. A reforma da gestão pública é, em geral, um processo de múltiplos estágios que toma um tempo considerável e envolve muitas interações. Pode haver muita discussão acerca de uma tecnologia específica, porém com pouca ação. Pode existir uma decisão formal de que ela seja adotada, mas sua implementação pode ser pouco entusiástica ou mesmo incompetente. Ou, ao contrário, a implementação pode ser vigorosa, e, mesmo assim, os resultados desejados podem não aparecer. Contratemplos e distrações podem ocorrer em cada estágio, e por diferentes razões (Pollitt, 2001). De início, as novas tecnologias implementadas podem parecer cheias de obstáculos ocultos, mas após alguns anos de acomodação, os

objetivos originalmente visados podem ser gradualmente atingidos. A analogia da compra rápida de uma ferramenta, e de seu uso imediato, geralmente não se adapta à mudança organizacional de larga escala.

Transferência de tecnologia de gestão

Transferir tecnologia de gestão de um país para outro tornou-se um grande negócio. Vizinhos bem-intencionados, sem outro motivo que não seja a boa vizinhança, são cada vez mais raros. O mais comum é encontrarmos transferências cobertas com considerações de prestígio, legitimidade, exercício de influência ou o desejo direto e simples de receber um bom pagamento.

Algumas transferências trazem em si uma dimensão pós-colonial. Os governos das antigas colônias francesas na África Ocidental recebem consultoria de especialistas de Paris. Os programas de agencificação da Jamaica e da Tanzânia são realizados com a substancial ajuda e orientação de Londres (Pollitt e Talbot, 2003). Outras transferências de tecnologia a países em desenvolvimento podem ser condicionadas a empréstimos e/ou outras formas de assistência por parte de organizações internacionais, tais como o Banco Mundial ou a União Européia. Alguns países — entre eles Austrália, Nova Zelândia e o Reino Unido — orgulham-se de estar na vanguarda da reforma gerencial, e enviam seus especialistas a países do mundo todo.

Esta pode não ser uma ligação ex-colonial, mas sim a expansão de uma comunidade particular de discurso particular, estabelecida por acordo internacional para uma posição de dominação internacional, a qual produz um diálogo desigual e menos “voluntário”. Entre o início e a metade dos anos 90, o Serviço de Administração Pública (Public Management Service — PUMA) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), seja por acaso ou intencionalmente, assumiu o papel de porta-voz global para um modelo particular, “anglo-saxão” de reforma gerencial (Halligan, 1996; Pollitt e Bouckaert, 2000; Premfors, 1998). A norma tornou-se um programa continuado de mudança no estilo da *New Public Management NPM*, e países que não contassem com tais programas corriam o risco de serem rotulados como “lentos”.

Há mais de 20 anos, Powell e DiMaggio propuseram uma explicação teórica para a convergência das formas organizacionais em determinados campos para um tipo comum (Powell e DiMaggio, 1991). A idéia de “isomorfismo institucional” tem sido, desde então, bastante utilizada para explicar as tendências nos setores público e privado (por exemplo, Pollitt, 2001). É interessante, para nossa atual preocupação com as transferências internacionais, notar que nenhum dos três mecanismos de convergência propostos por Powell e DiMaggio envolve a simples cópia voluntária, que visa exclusivamente ao melhor desempenho. O primeiro tipo, o isomorfismo coercitivo, ocorre quando uma organização adota uma nova forma porque alguma autoridade superior ou dominante a pressiona nesse

sentido. A insistência da Primeira-Ministra Thatcher de que houvesse obrigatoriamente fornecedores de serviços que competissem com o governo local e o Serviço Nacional de Saúde seria um exemplo disso. Na arena internacional, algumas das reformas dos países em desenvolvimento são claramente implementadas em nome de organizações beneficentes, nacionais ou internacionais. O segundo tipo, o isomorfismo por mimetismo, ocorre quando, sob determinadas condições de incerteza a respeito do melhor caminho a se tomar, uma organização conclui que o caminho mais seguro é copiar o que foi feito por organização aparentemente mais bem-sucedidas ou com maior *status* no mesmo campo. Isso deveria conferir legitimidade, mesmo que o desempenho não melhore. O fato de tentar imitar o melhor é sempre uma boa defesa. O terceiro tipo, o isomorfismo normativo, acontece tipicamente quando um órgão profissional ou outras organizações responsáveis pelo estabelecimento de padrões de qualidade decreta que determinados processos devam ser organizados de uma determinada forma. Os hospitais organizam um certo tratamento da mesma forma porque isso é recomendado pelas academias de medicina. No mundo da gestão pública, empresas internacionais de consultoria podem espalhar uma determinada tecnologia da mesma forma que o vento espalha sementes (Powell e DiMaggio, 1991:70).

A questão a respeito da teoria do isomorfismo institucional é que ela estende o leque de motivos pelos quais as transferências internacionais podem acontecer para muito além da simples boa-vontade ou, de fato, uma busca visando simplesmente a uma maior eficiência. Aqueles que importam a tecnologia podem não ser atores racionais — ou, em determinada proporção, ser não somente atores racionais. Copiar tecnologia pode ocorrer por causa de pressão externa sobre o governo importador, por parecer o caminho mais seguro de legitimar a reforma, ou simplesmente porque alguns pedaços particulares da tecnologia de gestão tenham se tornado “a norma” em importantes redes internacionais.

A transferência é diádica — existe apenas um “importador” e um “exportador”

Transferências internacionais podem ser diádicas, mas em geral as coisas são mais complicadas do que isso. Os governos certamente proclamam suas histórias de sucesso diretamente a outros governos, mas a crescente rede de seminários e conferências internacionais, em que se trocam idéias a respeito da “boa governança”, “*benchmarking*” e “melhores práticas gerenciais”, inclui outros tipos de atores além dos atuais servidores públicos civis. Esses outros tipos incluem:

- os funcionários das organizações internacionais e supranacionais, tais como o Banco Mundial, OCDE ou Comissão Européia. Essas instituições reúnem representantes de governos nacionais (e às vezes locais) em fóruns especialmente dedicados a aperfeiçoar tecnologias de gestão, e engajam-se em papéis de consultoria e proselitismo;

- consultores de gestão, contratados regularmente, seja para trabalhar como conselheiros especiais em instâncias específicas de transferência tecnológica, ou para relatar aos fóruns deliberativos os últimos acontecimentos no setor privado;
- servidores públicos de altos escalões, recentemente aposentados, que freqüentemente encontram-se em constantes viagens para prestar consultorias a outros governos; e
- alguns acadêmicos — há um número reduzido, porém crescente, de acadêmicos que constam dos arquivos de governos nacionais e de agências internacionais, e que são regularmente convidados a integrar equipes de consultoria a países importadores de tecnologia, ou, simplesmente, para atuar em seu campo de especialidade, fornecendo insumos acadêmicos em seminários ou conferências internacionais (Talbot e Caulfield, 2002, é um exemplo desse tipo de trabalho).

Na prática, a transferência de tecnologia de gestão de um país para outro é raramente um trabalho de um único consultor (de qualquer um dos grupos acima). Em geral, esse é um esforço de equipe, com grupos compostos de uma combinação de membros das categorias descritas acima. No melhor dos cenários, tais grupos podem constituir em interessantes locais de trabalho — uma mistura frutífera de experiências e perspectivas. No pior, os diferentes motivos e estilos cognitivos dos vários tipos de consultores pode levar a uma irritação mútua e à incoerência, ou superficialidade, das orientações que o grupo oferece.

Muitos desses grupos de trabalho terão designado uma pessoa para agir como contato na administração da jurisdição que importa a tecnologia. Algumas equipes podem até mesmo incluir um indivíduo daquele país como membro. Esse pode ser um papel crucial. Como indicado acima, a compreensão do contexto doméstico — as redes institucionais locais e dependências, e a cultura político-administrativa do país hospedeiro — pode ser essencial para as chances de uma transferência bem-sucedida. É pouco provável que a implementação da *TQM* em uma agência russa que emite autorizações para conduzir veículos se pareça com a implementação da *TQM* em um hospital sueco. Sem o conselho pertinente a respeito da situação local, mesmo a equipe mais especializada encontrará dificuldades facilmente. Porém, mesmo com tal orientação, as coisas ainda podem sair do curso. Terá a pessoa que fornece as referências locais razões pessoais para se envolver com o trabalho? Como pode o resto da equipe ter certeza da qualidade das “dicas” que recebe?

Em suma, transferências internacionais de tecnologias de gestão são raramente realizadas com base em uma relação “de mim para você”. Elas freqüentemente envolvem representantes de diferentes organizações ou disciplinas, unidos para um determinado propósito e que devem trabalhar juntos, como uma equipe. O acesso ao conhecimento local é, em geral, vital e muitas vezes difícil. Uma transferência desse tipo não se reduz a uma publicação em papel *couchet* ou a uma apresentação em *powerpoint* — ela é, em si, um processo complexo, que deve ser bem gerenciado.

Existe um idioma comum entre aquele que importa e aquele que exporta

Muitas pessoas que estudaram ou participaram de transferências internacionais de políticas e tecnologias têm histórias para contar a respeito das confusões ou divertidos mal-entendidos surgidos porque mais de um idioma era utilizado. Palavras podem ser enganosas, e mesmo quando tudo é traduzido para um só idioma, os termos-chave podem ter conotações distintas para os indivíduos que têm outra língua materna, geralmente em função de associações com experiências em seu próprios países. Quando realizava meu trabalho comparativo sobre agências executivas, fiquei muito espantado ao perceber que, mesmo entre holandeses, suecos e finlandeses — quase todos fluentes em Inglês — o termo “agência” despertava expectativas distintas, em geral bastante diversas umas das outras, e quase sempre muito diferentes das que possuem os britânicos, já acostumados com as agências do tipo *Next Steps*. (Pollitt *et al.* 2001).

Esta não é uma questão trivial, e sua importância é ampliada pelo fato de que aquilo que se comercializa internacionalmente não é a prática em si, mas sim palavras que descrevem a prática:

“Agentes encarregados das reformas podem aprender a respeito delas por meio de relatórios escritos, assistindo palestras a respeito da experiência com as reformas durante curtas visitas a determinados países, ou ainda — de maneira mais indireta — quando consultores ou pesquisadores contam-lhes a respeito de mudanças ocorridas em outros lugares. Dessa forma, o que vem sendo espalhado não é a prática em si, mas sim registros dessa prática” (Sahlin-Andersson, 2001:54).

Comentários finais

Em termos do panorama dominante da ciência social, estamos aparentemente no estágio no qual reconhecemos a complexidade dos temas, e desenvolvemos alguns esquemas conceituais que nos ajudarão a mapear o que, suspeitamos, irá se mostrar um conjunto de variáveis independentes importantes. Elas incluem a semelhança das metas entre os países que importam e os que exportam, a simplicidade/complexidade da tecnologia em si, a semelhança institucional entre as jurisdições, sua compatibilidade cultural, entre outros. Uma série de estudos de caso esclarecedores destacam a importância de um ou mais desses fatores para o sucesso ou fracasso da transferência (ver também o anexo do presente documento, do qual consta um exemplo mais detalhado). O que nós ainda não temos, entretanto, é uma boa quantidade de trabalhos comparativos, em que a mesma estrutura conceitual é aplicada a uma série de transferências de gestão, para analisarmos se algumas variáveis, em certas circunstâncias, figuram como mais significativas do que outras. Em termos gerais, é possível que as características,

tanto da tecnologia quanto do contexto institucional para o qual ela está sendo importada, afetarão o resultado (Manning, 2001; Pollitt, 2003), mas fazer tal afirmação nada mais é do que anunciar o primeiro passo da construção de um modelo.

Em nível mais básico, há muito trabalho a ser feito para se operacionalizar alguns dos conceitos que figuram na literatura da transferência de políticas até o momento. A compatibilidade cultural, por exemplo, é sempre mencionada, mas como fazemos para mensurá-la? Que técnicas nos possibilitam distinguir entre a situação A, em que as diferenças culturais são substanciais, mas podem ser superadas, e a situação B, em que elas são tão profundas, que a transferência em questão teria poucas chances de sucesso?

Uma vez que tenhamos avançado com a operacionalização e as comparações sistemáticas, estaremos aptos a começar a entender as frequências relativas dos diferentes tipos de abordagem e resultados. Será que os governos normalmente vasculham seu portfólio de arranjos gerenciais correntes, identificando áreas de maior debilidade, para então procurar pela melhor compra no mercado internacional? Ou será que nós estamos em um mundo mais “kingdoniano”, em que as soluções técnicas fluem, enquanto seus advogados esperam por um problema adequado para martelar e torcem por um breve momento de atenção política; fora do qual, podem-se espremer a autoridade e os recursos necessários para a ação (Kingdon, 1984, Wolman, 1992:36)? Estudos de caso de transferência parecem revelar a existência dos dois tipos: o “comprador racional” e o modelo da “lata de lixo” de “compra por impulso”, quando um problema particularmente persistente precisa de um novo ajuste de legitimidade. O que ainda não sabemos consiste em qual é a distribuição entre esses dois extremos, e se de fato o crescente interesse em transferências significa que essa distribuição está se modificando.

Finalmente, deveríamos retornar ao tema do conhecimento gerencial em si. É muito comum o pressuposto silencioso de que gestão é, no momento, um campo com tantas certezas e conhecimentos invariáveis que ele pode ser intercambiado em praticamente todo tipo de fronteiras — organizacionais, legais, culturais, lingüísticas, topográficas. Os pára-quedistas do Banco Mundial ou da Arthur Andersen ou ainda o Gabinete do Primeiro-Ministro do Reino Unido vão correr o mundo ajudando os governos importadores de tecnologia a construir sistemas de indicadores de desempenho, sistemas de gestão financeira ou agências com autonomia financeira. Eles facilitarão o aprendizado, construirão redes e compartilharão as melhores práticas. Os textos oficiais fazem crer que, em princípio, quase toda técnica pode ser transferida. Na verdade, a categoria “tecnologias de gestão específicas para um determinado tempo e lugar, e que não podem ser transferidas” está de fato vazia — ninguém nunca se refere a ela. Afinal de contas, ajustes (muitas vezes não-especificados) podem ser feitos para atender às diferenças institucionais e culturais do país importador. As fundações

epistemológicas desse conhecimento gerencial são raramente discutidas. A possibilidade de que tecnologias amplamente utilizadas possam conter falhas ou contradições fundamentais não está na agenda (embora, é claro, exista uma literatura crítica paralela que questiona o *status* desse ramo de especialização: ver, por exemplo, Power, 1996, sobre auditoria; ou Hood e Jackson, 1991, a respeito dos princípios da administração pública, ou Pollitt, 2003, capítulo 7, falando de dar e receber conselhos sobre gestão pública). O discurso oficial é basicamente positivo, no sentido de que os problemas, na prática, são encarados como desafios que exigem a aplicação de uma especialização ainda maior e de uma liderança mais forte, e não como sinais apontando para uma volta e uma tentativa em outra direção.

Enquanto isso, novas carreiras para os novos especialistas estão emergindo. O advento da *Internet* e a facilidade das viagens aéreas permitem que as redes profissionais sejam realmente internacionais. A construção de uma categoria de especialistas internacionais em gestão pública e de uma rede de instituições conectadas prossegue a passos rápidos. Ao mesmo tempo, a idéia de soluções “caseiras” para os problemas locais — funcionários locais trabalhando pacientemente para melhorar suas próprias práticas — começa a parecer infundada e obsoleta. No nosso mundo globalizado da gestão, pressupõe-se cada vez mais que a melhor solução está com alguém lá fora, precisamos somente encontrá-lo.

Minha mensagem final é de cautela a respeito dessa maneira de olhar os fatos. Os especialistas internacionais podem conhecer a técnica, mas eles, geralmente, sabem pouco do contexto local e das funções específicas envolvidas. Apesar disso, o conhecimento funcional e contextual pode ser mais importante para o sucesso ou o fracasso de uma reforma do que o conhecimento da tecnologia propriamente dita. Somente se combinarmos a especialização em gestão técnica, conhecimento funcional e atenção ao contexto local, poderemos ter esperança de preencher esse hiato na implementação da reforma na gestão pública. A combinação efetiva desses três ramos de conhecimento é, em si, uma tarefa gerencial da mais alta importância.

Uma nota sobre a literatura

Como foi indicado no início deste documento, a literatura acadêmica a respeito das transferências internacionais de tecnologia de gestão pública é muito limitada (porém crescente). Existe, no entanto, uma outra literatura, muito maior, que pode conter idéias bastante relevantes. Ela inclui a transferência de políticas em geral, (Dolowitz e March, 1996; Rose, 1993; Stone, 1999), trabalhos sobre a difusão de inovações (Halligan, 1996; Rogers, 1995) e análises dos modos de propagação das tendências gerenciais (Jackson, 2001; Pollitt, 2001). Parece claro que os conhecimentos derivados da transferência de tecnologias de gestão entre jurisdições diferentes dentro de um mesmo país podem-se mostrar bastante relevantes para o tema ainda mais complexo das transferências entre países.

Um exemplo de influências contextuais na seleção de uma tecnologia de gestão

Um exemplo deve ajudar a ilustrar como os fatores contextuais podem interagir para restringir os tipos de abordagem gerencial que têm chances de se mostrar eficientes. Comparemos a gestão de uma escola secundária local com a gestão de uma agência governamental que emite habilitações para conduzir carros e caminhões.

Primeiro, com relação à possibilidade de padronização, emitir habilitações para conduzir veículos é uma atividade muito mais padronizável do que ensinar crianças. Uma carteira de motorista é muito mais parecida com outra do que uma criança se parece com outra, e a gama de possibilidades de produzir o serviço (emitir carteiras de motoristas, educar crianças) é muito mais vasta para a escola do que para a agência de habilitação de condutores. Portanto, é muito mais fácil definir e mensurar o processo pelo qual uma carteira de motorista é emitida do que o processo pelo qual uma criança é educada. O primeiro é, além disso, mais simples, no sentido de que capacitar funcionários, em geral, deveria ser um processo muito mais curto para preparar os instrutores de direção do que os professores. Professores são profissionais que gozam de considerável poder discricionário no processo de ensinar e lidar com cada criança. Eles têm uma longa curva de aprendizagem, na medida que lidam com novos assuntos e diferentes tipos de alunos, e, gradualmente, acumulam experiência e uma ligação sentimental com o trabalho. Aqueles que emitem autorizações para dirigir têm uma curva de aprendizagem muito mais curta, durante a qual eles atingem o domínio total de uma tarefa muito mais simples e padronizada.

Segundo, com respeito à possibilidade de observação dos produtos e resultados, dificilmente pode-se perceber a mesma diferença entre os dois serviços. Registrar a emissão de uma carteira (produto) é simples e direta. Registrar a conclusão de um processo educativo é muito complexo e caro. Geralmente, fazemo-lo por meio de exames, mas é muito difícil garantir que estes sejam padronizados e meçam todos os aspectos do processo educacional sobre o qual cada usuário da escola atribui valores significativos (por exemplo, aptidões

matemáticas, criatividade, disciplina etc.). A cultura também infiltra-se aqui, porque pode ser difícil garantir que qualquer exame seja justo com os estudantes de bases culturais diferentes. Assim, os exames acabaram tornando-se uma indústria, que conta com grupos de especialistas para supervisionar, elaborar arranjos para definir e padronizar as pontuações, e com uma comunidade de pesquisadores acadêmicos para investigar se e até que ponto os exames (em diferentes matérias) realmente medem o que deveriam medir, de maneira confiável e imparcial.

Com relação à mensuração dos resultados, ela é difícil para as duas organizações. Qual seriam os resultados finais da emissão de carteiras de motorista? Evitar que motoristas pouco preparados cheguem às ruas e provoquem acidentes? Arrecadar recursos para o Estado? Fornecer ao Estado informações sistemáticas sobre quem dirige e quem não dirige? Em cada um desses casos, a emissão de carteiras de motorista é somente uma parte da equação. Por exemplo, a identificação de motoristas ilegais e pouco preparados depende mais da polícia do que da agência que emite as licenças.

As dificuldades são ainda maiores para a escola. Quais deveriam ser os resultados de longo prazo da educação? Uma população que sabe ler, escrever e contar? Uma população adulta que sabe distinguir o certo do errado e possui a disciplina necessária para governar seus próprios atos de maneira apropriada? Uma população “civilizada” que compreende as noções de “civismo” e é capaz de apreciar as artes e o artesanato? Uma população domesticada que adquiriu as aptidões básicas para cozinhar e limpar e consertar seu carro e cuidar de sua própria saúde? Todas as alternativas acima? Mas como podemos medir esses resultados de longo prazo — e mesmo que possamos e o façamos — em que medida eles podem ser atribuídos à influência da escola, e não à orientação dos pais, à televisão, *Internet*, grupo de amigos, ou outros fatores que possam interagir para influenciar uma pessoa jovem?

Se passamos para o terceiro ponto — relevância política — fica claro que carteiras de motorista são menos politicamente relevantes para a mídia (embora isso possa mudar rapidamente, caso o sistema entre em colapso e os motoristas não possam obter suas habilitações para dirigir — como o escritório de emissão de passaportes britânico descobriu nos anos 90). A educação é sempre um tema relevante, em parte porque acredita-se que ela afeta vários aspectos de nossas vidas — muito mais do que a posse de uma habilitação para conduzir. Muitos pais se interessam pela educação de seus filhos, o que obriga os políticos a também se interessarem por ela. No entanto, nem sempre uma escola local estará nas manchetes da imprensa, assim podemos afirmar que, na prática, a relevância política de uma única escola é mediana, ao passo que a da agência de habilitação é baixa.

Em quarto lugar, o impacto das conseqüências. Nenhuma organização tem em seu trabalho conseqüências tão importantes como o Corpo de Bombeiros, um serviço de ambulância ou a central de controle de trânsito. No entanto, o impacto da

educação é enorme, apesar de diluída em um longo período de tempo. O sucesso ou fracasso escolar afeta definitivamente nossas “chances na vida”. A maioria dos pais (e das crianças também) está atenta a isso, e portanto tem enorme interesse no funcionamento da escola. Em comparação a isso, o funcionamento da agência de habilitação de condutores tem muito menos conseqüências. É verdade que pode ser irritante e mesmo muito inconveniente se alguém com direito a uma carteira de motorista não conseguir obtê-la ou precisar esperar muito para recebê-la, mas isso normalmente não altera o curso de sua vida da mesma forma que a educação o faz. Nem se pode traçar uma equivalência entre os poucos minutos que perdemos preenchendo um formulário de solicitação de carteira de motorista para dirigir com os anos da vida que passamos na escola. O Quadro 1, a seguir, resume essa situação.

Quadro 1

	Agência de habilitação de condutores	Escola de Ensino Médio
Possibilidade de padronização	alta	baixa
Observação dos produtos e resultados	alta (produtos) média (resultados)	média (produtos) baixa (resultados)
Relevância política	baixa (geralmente)	média a alta
Impacto das conseqüências	baixo	médio a alto

Até este ponto partimos do pressuposto de que ambas as organizações estão operando dentro de um mesmo sistema político-administrativo e mesma cultura de serviço público. Agora, mudemos os termos de comparação e analisemos os efeitos contextuais de diferentes sistemas e culturas. Poderíamos comparar, por exemplo, uma agência de habilitação em um país rico e estável da Europa Ocidental com outra de um país mais pobre da Europa Oriental, que enfrenta a transição do regime soviético para a democracia liberal e a economia de mercado. No país da Europa Ocidental, existe um serviço público estável, e razoavelmente bem-equipado e respeitado. O nível de corrupção é baixo. As instituições e os hábitos de *accountability* pública estão bastante entrosados. A agência de habilitação pode desfrutar de grande autonomia dentro de uma estrutura previamente definida e de um conjunto de formas de mensuração do desempenho. O ministério e a agência nacional de auditoria estão bem-equipados para acompanhar seu desempenho e existe um alto nível de confiança entre essas várias instituições.

No país em transição, porém, o contexto é muito diferente. O serviço público é visto com baixíssima estima. Ele ainda é identificado pela opinião pública, com a antiga burocracia soviética. Os salários são baixos e o treinamento é

pouco valorizado. A corrupção é generalizada. Os ministérios são incapazes de planejar e executar acordos para acompanhar o desempenho — e não possuem autoridade para exigí-lo. A cultura da *accountability* pública é pouco desenvolvida. Em tais circunstâncias, conceder autonomia para uma agência que recebe dinheiro, como é o caso de uma agência de habilitação de motoristas, pode ser uma atitude bastante arriscada.

Quais são as implicações desses detalhes contextuais para a gestão das duas organizações?

Em nome da brevidade, restringirei meus comentários à questão do caráter factível de uma abordagem *NPM*. E começarei com o pressuposto de que examinamos tanto a agência de habilitação quanto a escola em uma democracia ocidental, estável e rica.

Basicamente, o argumento seria o de que uma abordagem *NPM* iria provavelmente (*ceteris paribus*) adaptar-se muito bem à agência de habilitação, mas que a escola exigiria uma abordagem diferente. Consideremos, a seguir, algumas proposições.

Os produtos da agência de habilitação podem ser facilmente padronizados, avaliados em termos de custo e mensurados. Portanto, seria possível desenhar um sistema com um pequeno número de indicadores de produto e de custos, que capturariam os aspectos mais importantes do trabalho da agência. Tal sistema poderia ser utilizado tanto para permitir que a alta gerência orientasse a agência e monitorasse os problemas que surgissem, quanto para os propósitos de *accountability* externa (para o ministério de origem, o parlamento e o público). Os resultados seriam facilmente explicáveis e — se insatisfatórios — modificáveis em um curto período de tempo. Desse modo, o processo de gestão aconteceria sem muita intervenção política ou interesse da imprensa — assim o tempo da alta gerência poderia ser dedicado às tarefas operacionais e ao planejamento estratégico de melhorias do sistema no futuro. Se erros individuais fossem cometidos, seria pouco provável que as conseqüências fossem ameaçadoras ou irreparáveis, ou mesmo muito vultosas.

Como pode ser relativamente fácil especificar e calcular os custos dos produtos, também seria possível considerar a contratação externa da função habilitadora. Ela poderia ser tratada como um pacote razoavelmente bem-entendido de atividades.

As coisas são bem diferentes na escola. O nível baixo de padronização requer que muito tempo da gerência, seja gasto com casos pouco usuais ou sem precedentes (o que devemos fazer com a nova menina cujos pais acabaram de chegar da Guiana e que tem forte alergia a derivados do leite? Como lidar com o menino da 4ª série cujas notas são excelentes, mas que parece estar liderando uma gangue? Qual é o melhor tipo de *software* de matemática a ser comprado, agora

que o velho está chegando ao fim da sua vida útil?). Esse tipo de questões exige uma discussão profissional com os funcionários, e tem muito mais chances de ser implementado efetivamente se algum tipo de consenso for alcançado. É claro que um conjunto de indicadores de desempenho (produtos — resultados de provas, nível de assiduidade das aulas etc) seria bastante útil, mas dificilmente capturaria a vasta gama de metas e atividades da escola. Assim, muitos outros fatores importantes deveriam ser considerados juntamente com os resultados mensurados. Além de tudo, mesmo os resultados padronizados necessitariam de uma considerável dose de interpretação e discussão — seus significados não seriam necessariamente óbvios, especialmente para os pais e para a imprensa. Por exemplo, uma queda nos resultados de matemática deste ano pode ser atribuída à súbita partida do antigo professor de matemática após um ataque cardíaco e à dificuldade em encontrar e contratar um substituto à altura. Seria possível esperar uma alteração somente temporária, porque agora um bom substituto foi encontrado e contratado. Por outro lado, os sinais de crescente violência ou uso de drogas, embora não sejam mensurados como parte dos indicadores oficiais da escola, podem significar um problema muito mais sério, que exige a conversa com pais, alunos e funcionários. Grandes erros ou omissões podem ter sérias conseqüências, incluindo a ameaça psicológica ou física das crianças, ou mesmo a perda da vida. Toda essa inconstância deve ser enfrentada ao lado de um público muito mais interessado de pais, imprensa local, políticos locais e (às vezes) autoridades nacionais do que seria o caso da agência de habilitação.

Gerenciar uma escola, portanto, exige habilidade de explicação e negociação não só com colegas, mas também com muitos atores externos envolvidos — pais, professores, imprensa local etc. A dimensão “diplomática e representativa” da gerência é normalmente de grande importância para um diretor. Uma percepção aguda de “justiça”, “compaixão” ou “direitos da criança no longo prazo” tem, indubitavelmente, um papel muito mais proeminente do que no caso da agência de habilitação. Em resumo, a capacidade de análise decisória é extremamente valiosa para o diretor. A gestão operacional dos processos padronizados ainda é importante, mas não central, como no caso da agência de habilitação. A pura distribuição de ordens aos subordinados, no estilo burocrático, provavelmente criaria uma escola muito infeliz em pouco tempo. Em suma, o tipo de abordagem que levaria ao sucesso a gestão de uma dessas organizações dificilmente serviria para a outra.

Finalmente, agora podemos passar para o diferente contexto cultural de um Estado menos rico, em Estado de transição. Ao passo que as distinções funcionais entre as duas organizações ainda se aplicam, o contexto cultural e sistêmico é um tanto diferente. Embora em teoria fosse possível administrar a agência de habilitação em um estilo *NPM*, estabelecendo padrões rígidos de mensuração de desempenho, isso seria, na prática, muito arriscado. Portanto, antes de estabelecer um regime autônomo de trabalho, seria sábio garantir que determinadas exigências

fossem cumpridas. Primeiro, o ministério deve ter a capacidade, em termos de pessoal e capacitação, de estabelecer metas e monitorá-las. Segundo, os sistemas de contabilidade e auditoria devem possibilitar que o ministério e os auditores externos detectem qualquer sinal de corrupção. Terceiro, é preciso que haja alguns incentivos para encorajar os funcionários a cumprir com suas metas — se as metas forem somente cifras aleatórias constantes de documentos de planejamento, porque os funcionários, em geral, deveriam se preocupar com elas? Há, provavelmente, muitos outros pré-requisitos importantes, mas esses servem para ilustrar a questão. Também está claro que montar uma tal agência e colocá-la em bom funcionamento não é trabalho para poucas semanas. Uma longa preparação será necessária para reduzir os riscos de resultados indesejados. A lição que tiramos é que as técnicas da *NPM* (ou de quaisquer outras tecnologias de gestão) podem funcionar, mas somente se pensadas com muito cuidado em termos de sua adequação para a função e para o contexto administrativo e cultural.

Referências bibliográficas

- DOLOWITZ, D., Marsh, D. (1996), “Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature”. *Political Studies*, nº 44, p. 343-357.
- DOLOWITZ, D. *et al.* (2000), *Policy transfer and British social policy: learning from the USA?*. Open University Press: Buckingham.
- HALLIGAN, J. (1996), “The diffusion of civil service reform”, in BEKKE, H.; PERRY, J., TOONEN, T. (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Indiana University Press: Bloomington e Indianapolis.
- HAMMER, M., CHAMPY, J. (1995), *Reengineering the corporation: a manifesto for a business revolution* (edição revisada). Londres, Nicholas: Brealey.
- HOOD, C., JACKSON, M. (1991), *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- HOOD, C. (1998), *The art of the state*, Oxford, Oxford University Press
- JACKSON, B. (2001) *Management gurus and management fashions*. London: Routledge.
- JOSS, R., KOGAN, M. (1995), *Advancing quality: Total Quality Management in the National Health Service*. Buckingham: Open University Press.
- KINGDON, J. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- LYNN, L. (1996), *Public management as art, science and profession*. New Jersey: Chatham House.
- MANNING, N. (2001), “The legacy of the New Public Management in developing countries”. *International Review of Administrative Sciences*, nº 67, p. 297-312.
- POLLITT, C. (2001), “Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform”. *Public Management Review*, nº 4:1, p. 471-492
- _____. (2003), *The essential public manager*. Buckingham: Open University Press (*forthcoming*).
- POLLITT, C. *et al.* (1999), *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*, Oxford. Oxford: University Press.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- POLLITT, C., CAULFIELD, J., SMULLEN, A., TALBOT, C. (2001), "Agency fever? Analysis of an international fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis*, nº 3, p. 271-290.
- POLLITT, C., TALBOT, C. (eds.). (2003), *Unbundled government*. London: Taylor e Francis (no prelo).
- POWELL, W., DIMAGGIO, P. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- POWER, M. (1996), *The audit society*. Oxford: Oxford University Press.
- PREMFORS, R. (1998), "Re-shaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective". *Public Administration*, nº 76:1, *Spring*, p. 141-159.
- RADAELLI, C. (2002), *The politics of regulatory impact analysis in the OECD countries: best practice and lesson-drawing*. Documento apresentado no seminário da ESRC sobre Análise Regulatória de Impacto em uma Perspectiva Comparada, CARR, LSE, 11 de março.
- RINNE, J. (2001), *Re-designing the state in Latin America: pundits, policymakers and organized labor in Argentina and Brazil*. Tese de Ph.D submetida ao Departamento de Política. USA: Princeton University.
- ROSE, N. (1996), "Governing 'advanced' liberal democracies", in Barry, A., Osborne, T., Rose, N. (eds.), *Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Chicago: University of Chicago Press.
- ROSE, R. (1993), *Lesson-drawing in public policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- SAHLIN-ANDERSSON, K. (2001), "National, international and transnational constructions of New Public Management", in CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (eds.), *New Public Management: the transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate.
- STONE, D. (1999), "Learning lessons and transferring policy, across time, space and disciplines". *Politics*, nº 19:1, p. 51-59.
- TALBOT, C., CAULFIELD, J. (2002), *Hard agencies in soft states: a study of agency creation programmes in Jamaica, Latvia and Tanzania, um relatório para o Department for International Development*. Pontpridd UK: University of Glamorgan.
- TALIERCIO, R. (2003), "Revenue authorities in Africa and Latin America", 14 in POLLITT, C., TALBOT, C. (eds.), *Unbundling government*. London: Taylor e Francis (no prelo).
- VAN THIEL, S. (2001), *Quangocratization: trends, acuses and consequences*, Aldershot: Dartmouth.
- WESTNEY, D. (1987), *Imitation e innovation; the transfer of western organizational patterns to Meiji Japan*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- WOLMAN, H. (1992), "Understanding cross national policy transferences: the case of Britain and the US". *Governance*, nº 5:1, janeiro, p. 27-45.
- WYATT, A., GRIMMEISEN, S. (2001), *Policy transfer and lesson drawing: towards a set of principles to guide practitioners*. Documento do Centre for Management and Policy Studies. London: UK Cabinet Office, agosto.
- ZBARACKI, M. (1998), "The rhetoric and reality of Total Quality Management". *Administrative Science Quarterly*, nº 43, p. 602-636.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2A

70610-900 — Brasília,DF

Site: www.enap.gov.br

Parceiros:



Promoção:



Secretaria
de Gestão

Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão

