

CADERNOS DA FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

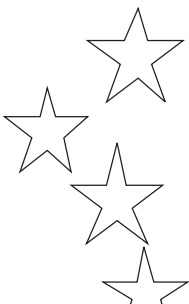
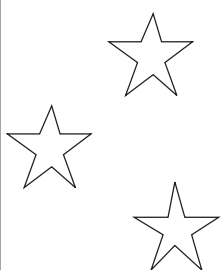
7



GESTÃO PÚBLICA

O debate contemporâneo

Caio Marini



Salvador 2003

Governo da Bahia

Governador
Paulo Souto

Fundação Luís Eduardo Magalhães

Diretor Geral
Geraldo Machado

Chefe de Gabinete
Ana Libório

Diretor de Desenvolvimento e Intercâmbio
Mário Jorge Gordilho

Diretora de Formação e Aperfeiçoamento
Rosa Hashimoto

Diretor Administrativo-Financeiro
Ricardo Cerqueira

Chefe da Assessoria de Qualidade de Gestão
Vera Queiroz

Chefe da Assessoria de Comunicação e
Marketing
Shirley Pinheiro

Chefe da Assessoria Jurídica
Tânia Simões

Cadernos da Fundação

Luís Eduardo Magalhães nº 7

© 2003 by Fundação Luís Eduardo Magalhães
1ª edição, junho de 2003
ISBN 85-88322-08-0

Ficha Técnica

Edição e Produção Executiva
Assessoria de Comunicação e Marketing

Editores
Diógenes Rebouças Filho
Marusia de Brito
Vera Queiroz

Edição de texto
Diógenes Rebouças Filho

Revisão
Vera Rollemberg

Projeto Gráfico e Editoração
Solisluna Design

Impressão
Bigraf

Todos os direitos desta edição estão reservados à
Fundação Luís Eduardo Magalhães
Terceira Avenida, Centro Administrativo
Salvador-Bahia-Brasil

Telefone: **71 370 3044

Fax: **71 370 3035

E-mail: flem@flem.org.br

Site: www.flem.org.br

Impresso no Brasil

F977g

Fundação Luís Eduardo Magalhães
Gestão Pública: o debate contemporâneo / Fundação
Luís Eduardo Magalhães. – Salvador: FLEM, 2003.
104p. (Cadernos FLEM, 7).

ISBN 85-88322-08-0

1. Administração Pública – Bahia. 2. Gestão Pública –
Bahia. I. Marini, Caio. II. Título. III. Série.

CDD 350 981.42
20ª ed.

Sumário

Apresentação	05
<i>Geraldo Machado</i>	
Apresentação	07
<i>Diógenes Rebouças Filho</i>	
Introdução	11
<i>Caio Marini</i>	
Abertura	15
Módulo I	19
O contexto atual de transformação	
Módulo II	45
A emergência da Nova Gestão Pública	
Módulo III	57
A experiência internacional	
Módulo IV	73
A experiência brasileira	
Módulo V	79
O debate contemporâneo	
Referências	85
Apêndice	95
Gestão pública para um Brasil de todos: emergência de uma nova geração de reforma?	

Apresentação

Geraldo Machado

Diretor Geral da Fundação Luís Eduardo Magalhães

A Fundação Luís Eduardo Magalhães é vocacionada a apoiar, estimular e criar uma cultura propícia ao surgimento de soluções inovadoras para o desenvolvimento da Administração Pública e de uma Nova Governança. A série Cadernos da Fundação, hoje no seu sétimo volume, é um dos instrumentos de registro e disseminação de conhecimentos selecionados para promover, com mais eficácia e rapidez, a nossa missão.

Esta publicação contém textos transcritos do *workshop* “Contexto Contemporâneo da Administração Pública”, coordenado pelo professor Caio Marini e realizado nessa Fundação, no final do ano de 2002. Isto é motivo de profundo orgulho por trazer-mos a público relevantes temas da conformação do Estado em sintonia com a atual agenda mundial.

Esperamos que este volume ajude a desenvolver uma massa crítica que possibilite acompanhar as mudanças aceleradas da sociedade e contribua, ao mesmo tempo, para um melhor entendimento da capacidade gerencial do Estado dentro do contexto atual.

As reflexões de Marini, baseadas nas suas inúmeras experiências em órgãos de governo e estudos acadêmicos, generosamente cedidas para esta publicação, devem iluminar o caminho a ser percorrido rumo a um Estado transparente, ético e eficaz.

Apresentação

*Diógenes Rebouças Filho**

A globalização utiliza uma explosão de fenômenos, como o desenvolvimento da tecnologia das comunicações, o impacto da revolução da informação, a conectividade entre as pessoas, as quais, por sua vez, geram a interpenetração dos mercados, as alterações radicais no universo da política externa, o esmaecimento dos limites entre os Estados Nações. Aliado à ascensão de uma cidadania organizada e dos sinais de esgotamento dos recursos naturais, esse quadro reflete-se no questionamento do papel do Estado, que é cobrado a acompanhar as modificações da cena pública mundial ocorridas nos últimos 30 anos.

A complexidade das demandas a serem administradas alimenta o debate sobre a gestão pública contemporânea. O setor privado reage com mais rapidez e faz seu ajuste de custos, eficiência e produtividade para se adaptar ao novo contexto, criando novos parâmetros de atendimento à sociedade e, conseqüentemente, gerando novos padrões de exigência para com o Estado. Para tentar ajustar-se à nova cena mundial, surge, em todas as partes do mundo, uma reflexão sobre estes cenários e os caminhos possíveis para a administração pública.

Em um esforço de fomentar o debate em torno dos novos papéis do Estado entre os seus colaboradores, tornando-os mais aptos a gerarem conhecimentos adequados para que a organização cumpra melhor sua função, a Fundação Luís Eduardo Magalhães

promoveu o *workshop* “Contexto Contemporâneo da Administração Pública”, ministrado pelo professor Caio Marini, profissional com grande experiência prática e inúmeros trabalhos acadêmicos no campo da Administração Pública.

O *workshop* foi realizado no período de 30 de outubro a 4 de novembro de 2002, com uma carga horária de 20 horas, e contou com a participação de 22 líderes de projetos da Fundação Luís Eduardo Magalhães.

No Módulo I do *workshop* foi apresentada a idéia básica de que Administração não é uma disciplina exata, mas situacional. “Depende” é a melhor resposta a inúmeras questões relativas à oportunidade e situação. Administrar é saber optar pela melhor alternativa de conceitos, princípios, técnicas e modelos em função do contexto. Ou seja, não existe uma receita pronta ou um modelo mais eficaz que se sobreponha a todas as realidades.

Nos módulos subseqüentes, Caio Marini, com toda maestria, traça a trajetória da administração pública nas perspectivas internacional e nacional, apresentando a evolução dos modelos utilizados, atendo-se mais à discussão dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), ressaltando os seus prós e contras.

Em seguida, faz uma incursão sobre as experiências de reforma nos Estados Unidos, na Nova Zelândia, na Austrália, na França e no Brasil, finalizando com uma reflexão sobre o futuro da administração pública, tentando identificar elementos de conformação de uma nova agenda de reforma.

Transcorrido um ano da realização do *workshop*, no intuito de conferir maior atualidade a esta publicação, foi incluído, como Apêndice, um excelente artigo da autoria de Marini, que será

apresentado ao VIII Congresso do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em outubro de 2003, intitulado “Gestão pública para um Brasil de todos: emergência de uma nova geração de reforma?”.

Acredito que possamos utilizar uma exposição deste calibre de conhecimento para aprofundar a compreensão da dinâmica da gestão pública, tornando-nos atores mais compromissados com a construção de um Estado orgânico, transparente, voltado para uma sociedade solidária, desejada por todos.

**Diógenes Rebouças Filho é graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com pós-graduação em Inteligência Competitiva coordenado pelo Instituto da Ciência de Informação da (UFBA), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e Université de Aix Marseille III. Atualmente, é assessor da Fundação Luís Eduardo Magalhães.*

Introdução

*Caio Marini**

As experiências recentes de reforma da administração pública no Brasil e no mundo são, ainda, uma história de final aberto. Isto vem provocando um acalorado debate que tem como referência as diversas interpretações sobre o balanço do movimento denominado New Public Management e as perspectivas ainda incertas sobre a emergência de uma nova geração de reformas. Este cenário estimula a produção de interessantes especulações que animam o debate contemporâneo sobre gestão pública:

- Em que contexto se deu a introdução desta abordagem? Em que condições de governabilidade?

- Que propósitos (explícitos e implícitos) eram pretendidos?

- Qual a fundamentação teórica utilizada?

- A reconfiguração de papéis e funções do Estado “forçou” a adoção de um novo modelo de gestão pública? Ou, ao contrário, as práticas decorrentes desta gestão produziram um novo tipo de Estado?

- Que benefícios foram efetivamente alcançados? Que perdas decorreram deste movimento?

- Como medi-los? Aqui um interessante paradoxo: apesar do foco em resultados, há poucas iniciativas concretas de medição e de estudos comparados (alguns argumentam, inclusive, sobre esta impossibilidade).

- Que novas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) serão requeridos dos servidores públicos para o fortalecimento da governança?
- Até que ponto este movimento representou, de fato, uma quebra de paradigmas?
- É possível pensar na emergência de uma nova geração de reformas? Em caso positivo, qual será a agenda herdada e os novos temas emergentes?

Vivemos uma época marcada muito mais pelas questões que coloca, do que pela segurança das respostas apresentadas. Num mundo caracterizado pelo contraditório e onde cada vez mais a democracia se afirma e se consolida como valor central, as respostas hipoteticamente “certas e seguras” dão lugar ao debate de idéias e interpretações sobre os significados das questões e, sobretudo, acerca da diversidade de perspectivas para a construção de respostas possíveis.

Creio que este panorama brevemente descrito e o ânimo de debater as questões contemporâneas colocadas motivaram a Fundação Luís Eduardo Magalhães a realizar um *workshop* sobre temas da atualidade e especulações sobre o futuro do Estado e da Gestão Pública. Num clima caracterizado pela cordialidade e pelo aconchego — típicos da boa-terra —, a Fundação tratou de arremontar um grupo, ao mesmo tempo qualificado e curioso, de especialistas em administração pública, para, no espaço de uma semana, em setembro de 2002, debater sobre o “Contexto Contemporâneo da Administração Pública”. Coube-me a honrosa função de facilitar este diálogo, tarefa desafiadora e, ao mesmo tempo, agradável. Agradeço à FLEM pela confiança deposi-

tada e aos participantes pela qualidade do convívio. E aos leitores, expresso meu sincero desejo de contribuir para o aprofundamento da discussão sobre Gestão Pública.

* Caio Marini é graduado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pós-graduado em Engenharia Industrial pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). É professor e consultor do Núcleo de Administração Pública da Fundação Dom Cabral, dos programas de MBA da Fundação Getúlio Vargas e dos programas de Administração Pública da Escola de Administração Fazendária (ESAF), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM). É consultor nas áreas de Gestão e Planejamento Estratégico, tendo atuado junto a diversas organizações públicas e privadas (Banco do Brasil, Ministério do Planejamento, Governos de Minas Gerais, da Bahia, do Distrito Federal, agências reguladoras, etc.). Vem atuando como consultor em missões de curta e longa duração, na América Latina, nas áreas de Reforma do Estado, Fortalecimento Institucional do Setor Público e Desenvolvimento de Recursos Humanos, em projetos de cooperação técnica financiados por organismos internacionais (PNUD, BID, BIRD, etc.). Foi diretor e superintendente do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) do Ministério da Fazenda, diretor na Secretaria de Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e chefe da Assessoria Técnica da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (SEAP) do Ministério do Planejamento. Pertenceu aos quadros do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e da Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP) da FGV. É autor de diversos artigos sobre Administração Pública e Reforma do Estado, entre eles: "O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina" (Revista do Serviço Público, Brasília, v.53, n.4, out./dez. 2002); "A gestão do conhecimento na reforma gerencial" (Reforma Gerencial, Brasília, jan. 1999); "As pessoas e a gestão de pessoas 70 anos depois" (Revista Tema, Brasília, v.23, n.142, dez. 1998); "Dimensões da reforma administrativa brasileira" (Construir: Revista da FUNDESP, Secretaria de Administração do Governo do Estado da Bahia, v.1, n.2, jul. 1997); "Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor" (Revista do Serviço Público, Brasília, v.120, n.3, set./dez. 1996).

Gostaria de iniciar refletindo com vocês sobre algumas questões que, de certa forma, conformam o debate atual sobre a administração pública.

Proponho uma primeira questão: Que temas, na visão de vocês, fazem parte da agenda e alimentam o debate sobre a gestão pública contemporânea?¹

Uma segunda questão seria: Como vocês qualificariam uma boa gestão pública?²

Na verdade, há uma certa tendência de vincular os movimentos de reforma às idéias de mudança, de renovação. Mas talvez um dos grandes desafios seja trabalhar um pouco a perspectiva do equilíbrio entre o que mudar e o que preservar — o que nem sempre é trivial. A natureza não muda simplesmente substituindo o velho pelo novo, como sugere a lógica mecanicista. Peter Senge, inspirado nas idéias do importante biólogo chileno Humberto Maturana, tem escrito muito sobre o tema. Ao examinar o processo de evolução da natureza, ele diz que se trata de um processo que mescla transformação e preservação.³ Quando a natureza evolui, ela transforma algumas coisas, mas preserva outras. Essa metáfora pode ser aplicada aos processos de renovação da administração pública, em que o grande desafio é a seleção entre o que transformar e o que preservar. A natureza faz isso: transforma para evoluir, mas preserva o que é importante ser preservado. Assim, precisamos pensar menos como gerentes e mais como biólogos, ou mesmo como jardineiros, que conseguem compreender a dinâmica da evolução da natureza, o que

¹ N. do E. - Os participantes levantaram os seguintes temas: transparência; resultados; rede; organizações sociais; globalização; tecnologia da informação; novas demandas contemporâneas; gestão do meio-ambiente; gestão do conhecimento; demandas da sociedade; regulação; o papel do Estado; parcerias entre instituições.

² N. do E. - As principais características apontadas pelos participantes foram: eficiência; inovação; "fazer mais com menos".

³ Cf. SENGE, Peter. **A dança da mudança**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

inibe e o que estimula a mudança. Esta talvez seja uma primeira idéia-força a ser desenvolvida ao longo do *workshop*.

Proponho o seguinte objetivo geral: promover o desenvolvimento das capacidades de análise e apreciação crítica e de aplicação prática. Seria como se cada um de nós estivesse aqui incluindo novos elementos (conceitos, princípios, técnicas, modelos, etc.) em uma hipotética “mala” que usássemos como apoio às nossas atividades cotidianas como gestores públicos; estaríamos acumulando conhecimentos e capacidade de apreciação crítica a partir da identificação de potencialidades e de limitações dos diversos conteúdos para posterior uso alternativo. A Administração, como disciplina, é tipicamente situacional, diferentemente de outras disciplinas (as exatas, por exemplo). Normalmente, a melhor resposta a uma boa pergunta formulada sobre gestão é: “Depende!” Isso quer dizer que não há verdades absolutas nesse tema que vamos estar aqui trabalhando. Quando se fala em administração em geral e administração pública em particular, não há respostas generalizáveis. Um modelo que deu certo na Inglaterra, na Austrália, na Nova Zelândia e no Chile, se aplicado ao Brasil, pode não dar os mesmos resultados. Muitas vezes, não dá o mesmo resultado nem dentro de um mesmo país. Por exemplo: uma determinada solução adotada no âmbito da administração pública baiana pode não ter os mesmos resultados em outra região brasileira; às vezes, até na mesma região, mas num momento distinto, pode não dar o mesmo resultado. Assim, o “Depende!” parece ser, quase sempre, a melhor resposta. Entretanto — aí entra o lado perverso da brincadeira —, como administrar é decidir, isto impõe, cotidianamente, ao gestor a necessidade de fazer escolhas: qual é o melhor conceito, o melhor princípio, o melhor instrumento, o melhor modelo de gestão ou o mais adequado? Mesmo sabendo que uma escolha pode não ser a mais adequada, ainda assim, temos que escolher.

Passando ao conteúdo programático, vamos desenvolver a seguinte seqüência:

1 O contexto no qual se insere o debate sobre a gestão pública contemporânea: um rápido panorama do mundo atual; questões como crise e oportunidade de reinvenção do Estado; condições de governabilidade e de governança daí decorrentes.

2 A emergência da Nova Gestão Pública (NGP): a trajetória da administração pública nas perspectivas internacional e nacional; a evolução dos modelos, incluindo uma melhor compreensão do modelo burocrático; as principais motivações teóricas que fundamentam o modelo emergente; uma discussão mais detalhada dos princípios, correntes e limitações da NGP.

3 A experiência internacional recente a partir das principais iniciativas de reforma: Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, França, e um pouco da experiência de reforma na América Latina.

4 O caso brasileiro: antecedentes da reforma; relato da experiência a partir de 1995; avanços, retrocessos e situação atual.

5 O debate contemporâneo: a administração pública do futuro e o futuro da administração pública — uma espécie de provocação final, numa tentativa de identificar elementos de conformação de uma nova agenda de reforma.





O contexto atual de transformação



Iniciando o primeiro módulo proposto, gostaria de assumir uma primeira hipótese de trabalho: “O contexto determina o modelo de gestão”, o que implica, também, no enunciado do primeiro argumento: a necessidade de alinhamento estratégico. Vivemos num mundo em transformação. Até aí nada de novo; é quase um lugar comum falar de mudança em eventos desta natureza. O mundo muda desde que o mundo é mundo. Mas o que há de novo? Quais os elementos novos que dão uma certa especificidade a este momento particular de mudanças? É importante termos clareza do que está acontecendo do ponto de vista dessas mudanças, para que possamos entender as diversas características dos modelos de gestão adotados, não só em geral, mas, em particular, na administração pública.

Cabe aqui uma pequena digressão. Voltando no tempo, vamos imaginar os períodos mais primitivos da história da humanidade, nos quais, para fins de sobrevivência, as pessoas dependiam da caça e do extrativismo. Viver num mundo com essas características pressupunha uma certa forma de organização social, ou seja, a adoção de um determinado modelo de gestão orientado para a sobrevivência das comunidades. Depois, alguém teve uma idéia brilhante e propôs: “Em vez de arriscar a vida entrando no mato para caçar, vamos confinar os animais ao nosso alcance e vamos plantar o que necessitamos para comer”. E surgiu um novo contexto -- a era agrícola -- e, por conseguinte, surgiu a necessidade de adoção de um novo modelo de gestão. Assim, chegamos aos tempos modernos, com o advento da era industrial, a partir da idéia -- não sei se tão brilhante -- de abandonar o campo, ir para as cidades e trabalhar ao redor das fábricas. Esse fato implicou, outra vez, na necessidade de adoção de um novo modelo de gestão. Essa etapa foi particularmente importante para os efeitos desta nossa discussão, porque foi a partir daí que começou a sistematização dos estudos daquilo que, com o tempo, passou-se a denominar teoria da administração.

Segundo alguns autores, nós estamos vivendo hoje uma nova transição, a da sociedade industrial para a sociedade que tem recebido diversas denominações: sociedade da informação,

sociedade pós-industrial, sociedade da velocidade e, a mais apropriada delas, ao meu ver, sociedade do conhecimento, que destaca um elemento emblemático neste tema que aqui nos une -- conhecimento e gestão do conhecimento.

A discussão sobre o conhecimento não é nova; os antigos filósofos já tratavam desta questão há muito tempo. O novo está justamente na incorporação do conhecimento como elemento-chave na gestão contemporânea, a partir de uma nova visão sobre o papel das pessoas na dinâmica das organizações modernas. Enquanto o modelo de gestão mecanicista, hierárquico, funcional, típico da sociedade industrial, via e tratava pessoas como mão-de-obra, os novos modelos emergentes mudam esta estreita perspectiva. Agora, somos vistos como cérebros, como mentes. E isto vem produzindo uma transformação fundamental naquilo que representa a essência da gestão. Se as pessoas são mão-de-obra, então o bom modelo é aquele que produz bons mecanismos de controle; porém, se as pessoas são mentes, então o bom modelo é o que compromete as pessoas na direção da estratégia organizacional. Estamos falando, por conseguinte, da evolução de modelos de gestão que buscavam simplesmente controlar as mãos para modelos que buscam comprometer as mentes. Isso significa que os estoques de conhecimento e o desenvolvimento das capacidades institucionais de lidar com o conhecimento, de gerenciar o conhecimento passam a ser o diferencial competitivo neste novo mundo organizacional.

Nesse sentido, temos estado diante de diferentes enfoques relacionados ao tratamento dado a esta importante questão. A literatura especializada em administração vêm adotando duas abordagens igualmente relevantes, embora eu tenha uma certa predileção pela segunda, ainda incompleta, tanto do ponto de vista da formulação, como da implementação de iniciativas concretas.

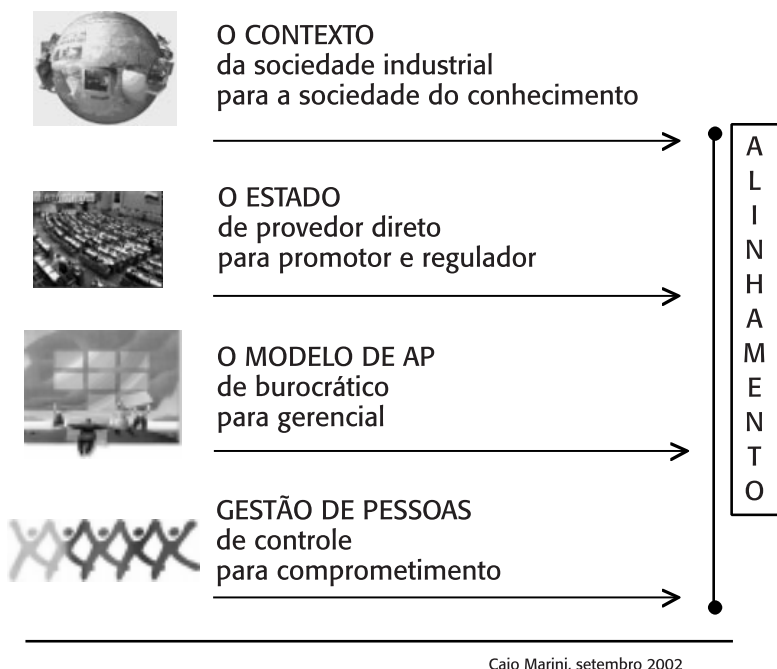
A primeira abordagem trata da capacidade que as organizações precisam desenvolver para gerenciar o conhecimento na perspectiva do registro, visando a permitir maior apropriação institucional de conhecimentos isolados, no mínimo para evitar retrabalhos -- aqui a questão é saber quem faz o quê e onde. Organizações complexas,

prestadoras de serviço, de grande capilaridade, vivem, muitas vezes, inventando e reinventando a roda. Esse assunto é uma temática supercontemporânea no Banco Mundial, que vive esse problema no dia-a-dia, quando, por exemplo, uma solução encontrada num determinado país sobre um problema de financiamento pode ser útil na decisão de um problema similar vivido no outro lado do mundo. Não que a solução vá ser copiada, mas ela serve de referência como uma experiência institucional. Até mesmo uma solução equivocada pode ser útil como informação, como conhecimento. Então, essa questão, vista na perspectiva do registro, poderia ser resolvida a partir da escolha de um bom *software*, de uma boa infra-estrutura de tecnologia da informação aliada a um bom sistema de buscas.

A segunda abordagem dessa discussão contemporânea do conhecimento, a meu juízo mais relevante, mas ainda não concluída, é a questão do processo da criação do conhecimento. Aqui, a questão é: o que estimula o processo da criação e, mais do que isso, o compartilhamento do conhecimento dentro de uma organização? O que faz uma pessoa chegar ao trabalho, segunda-feira pela manhã, por exemplo, e estar disposta a inovar, a criar conhecimento, e, mais do que isso, a compartilhar este conhecimento, fazer com que ele chegue a várias pessoas, para que seja trocado entre elas? Há atributos no modelo de gestão que precisam ser mudados, para estimular esse processo da criação, do compartilhamento e da disseminação do conhecimento. Certamente, os atributos típicos do modelo mecanicista, baseado no controle, na rigidez, no trabalho segmentado, com hora de começar e de terminar, não motivam a inovação e a criatividade. O desafio aqui colocado é o de determinar que novos atributos precisam ser incorporados, para que as pessoas se sintam motivadas a criar e a partilhar conhecimento. A organização que souber tratar essa questão de forma objetiva terá vantagens claras em relação a outras organizações, tanto no setor público quanto no setor privado.

Assim, ao falarmos deste contexto de transformação, a partir da questão do conhecimento, já mencionada, e de outras bastante comentadas, como a da globalização, a da tecnologia e a relativa ao papel do Estado, talvez estejamos diante de um novo

momento histórico. É certo que vivemos outras importantes transições, mas, agora, estamos diante de um contexto em que a imprevisibilidade, provavelmente, seja a nossa única certeza, ou, segundo dizia Nelsinho Motta, na bela música de Lulu Santos: “Nada do que foi será de novo do jeito do que já foi um dia [...]”.



Feito este preâmbulo, proponho aprofundar a nossa discussão sobre o contexto contemporâneo, tendo por base texto extraído do livro de Sylvie Trosa, *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Nele a autora propõe seis desafios para o serviço público que apresento a seguir.⁴

⁴ TROSA, Sylvie. Serviço público: enfrentar quais desafios? In: _____, **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. p.37-38.

OS DESAFIOS

Uma mini-revolução vem se produzindo em nível internacional quanto às expectativas da sociedade e aos mecanismos econômicos. Quais são esses desafios?

- A mundialização e a globalização apoiadas na tecnologia.
- O papel diferente do usuário e sua implicação sobre o interesse geral.
- A concorrência dos grupos de pressão e da sociedade civil.
- A necessidade crescente de transparência e de prestação de contas.
- A vontade dos funcionários de dispor de meios para realizar suas novas missões.
- A diversidade inevitável dos modos de fazer numa sociedade descentralizada.

Em outras palavras, o serviço público não pode ficar à margem (o que não significa submeter-se) de certas evoluções fundamentais: a globalização das trocas e especialmente dos intercâmbios de informação, das aspirações crescentes e mais complexas dos indivíduos cada vez menos submissos, a pressão da opinião pública e dos governos que procuram saber o que se passa com os serviços, a fim de ter maior capacidade de influir sobre a ação da administração e para a elevação do nível de qualificação e de cultura dos funcionários, que não se consideram mais como simples agentes. *

* N. do E. - Os participantes foram divididos em seis grupos para debater os temas expostos, e o professor Caio Marini fez comentários sobre as colocações de cada grupo.

O contexto atual

A discussão anterior esteve focada no contexto atual de transformação. Agora, vamos adicionar novos elementos ao debate e explorar o argumento antes destacado.

Vivemos um contexto de transformação caracterizado pela transição da sociedade industrial para a do conhecimento e, muitas vezes, explicado por alguns emblemas:

a) o fortalecimento da democracia como valor que passou a integrar a agenda política a partir da afirmação da cidadania, do desenvolvimento da sociedade civil e da defesa intransigente dos direitos humanos, ainda que num contexto desigual, caracterizado por práticas nem sempre coerentes com esses princípios;

b) a tão propalada globalização, para muitos um processo histórico complexo e contraditório, que se refere à crescente integração da sociedade mundial, e ao funcionamento de atividades vitais em tempo real, que aboliu fronteiras econômicas, internacionalizou o capital, unificou mercados, hábitos e comportamentos, permitiu a redistribuição geográfica dos processos produtivos e aumentou a competição entre países;

c) a revolução tecnológica, principalmente nas áreas de comunicação e informação, que permitiu a reestruturação do sistema capitalista, reorganizou as empresas e os processos de trabalho, produziu importantes inovações nas mais diversas áreas da existência humana e simplificou a comunicação mundial, mas que vem gerando preocupações crescentes sobre novas formas de exclusão social.

d) o Estado e o debate sobre sua crise contemporânea e sobre a busca de uma nova identidade, em que se colocam questões relativas às necessidades de incorporação de novos papéis e de abandono de outros. Funções de execução e de intervenção direta na economia, via produção, perdem espaço, enquanto ar-

ticulação, promoção, regulação e manutenção da estabilidade econômica, política, social e institucional surgem como novos requerimentos demandados.

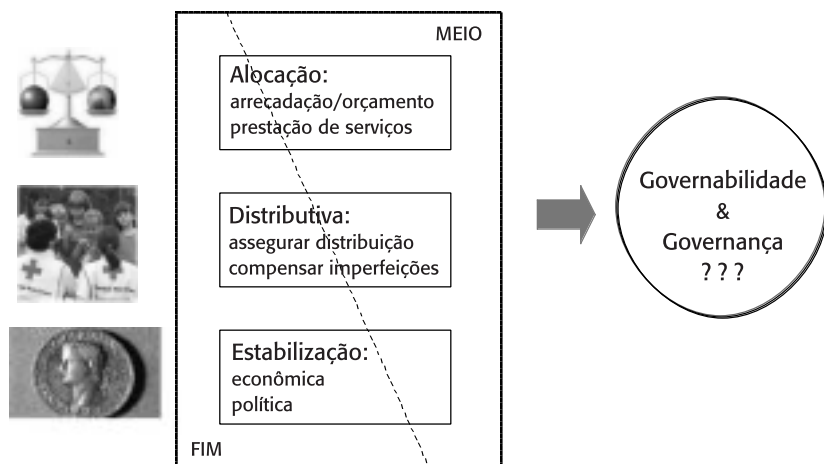
Na discussão sobre o Estado, merece destaque o debate sobre a administração pública, em particular sobre o esgotamento (para muitos) do modelo burocrático e a emergência do modelo gerencial. Outra vez se coloca a questão da transição, que, definitivamente, não pode ser vista como uma mera reordenação normativa e organizacional (uma simples mudança de “caixinhas”).

É dentro desta perspectiva que entra em cena o elemento-chave da mudança. O êxito de todo e qualquer processo de transformação da administração pública passa, necessariamente, pela gestão de pessoas. A verdadeira reforma está nas pessoas, está na capacidade de construção de uma agenda positiva que incorpore, que motive a adesão dos funcionários na direção pretendida. Eu costumo dizer: “Eu não mudo as organizações, mudo as pessoas, que promovem processos de mudança nas organizações”.

Fechando o ciclo, estamos, outra vez, falando de uma nova transição. O modelo mecanicista, típico da era industrial, via as pessoas como mão-de-obra; logo, a essência da gestão estava, antes, colocada no controle. Agora, na emergência da sociedade do conhecimento, a mudança é radical. As pessoas passam a ser vistas como mentes, como cérebros. E mente e cérebro não se controla. Portanto estamos falando de uma transição de um modelo baseado no controle para um novo modelo, baseado no comprometimento.

Para concluir essa visão de múltiplas transições, é necessário que haja um alinhamento entre estes elementos: o modelo de gerenciamento das pessoas precisa estar alinhado com o modelo de administração pública, que precisa se alinhar com os novos papéis requeridos do Estado, que precisa estar alinhado com o contexto.

FUNÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO ESTADO



Caio Marini, setembro 2002

Vamos aprofundar esta discussão examinando dois elementos que estão diretamente relacionados com o nosso *workshop*: o Estado e a administração pública.

Voltando à questão das funções do Estado, há algumas que são clássicas e que se mantêm, e outras que emergem. Quero aqui destacar três delas.

Em primeiro lugar, a função de alocação. O Estado capta recursos (via arrecadação tributária) e os aplica segundo a previsão do orçamento (em conformidade com as políticas públicas), notadamente na prestação de serviços de atendimento às demandas sociais; trata-se de uma função clássica, cada vez mais estratégica, e que se mantém. O que vem mudando é a forma da prestação que não é mais, necessariamente, direta; na verdade, há uma combinação de formas diretas com formas indiretas nessa prestação de serviços.

Outra é a função distributiva. Aqui, o Estado atua buscando assegurar a equidade e a justa distribuição, visando a com-

pensar as imperfeições do mercado. Não se trata só de “fazer o bolo crescer”; é necessário assegurar uma justa distribuição das fatias adicionadas. O exercício desta função está no eixo do velho e apaixonante embate ideológico: Estado x mercado. Sem entrar nesta interessante e complicada polêmica, penso que, muitas vezes, o debate, neste campo, tomou rumos equivocados. A questão, me parece, não é: “Estado **ou** mercado” — quase sempre a discussão, quando colocada nesta perspectiva extremada, fica limitada. Por que não: “Estado **e** mercado”? O mercado parece ser um bom instrumento para “fazer o bolo crescer”, mas é bastante limitado para assegurar a equidade na distribuição. E o Estado tem as suas limitações, se colocado como o único responsável pelo crescimento econômico, mas é fundamental na distribuição. Portanto, não vamos inverter os papéis e esperar que um possa cumprir aquilo que é o papel do outro. O bom senso recomenda que cada um cumpra aquele que é o seu papel.

O cientista político Adam Przeworski, a propósito, sintetiza com muita propriedade o grande desafio das reformas contemporâneas: “Fazer com que o Estado faça aquilo que ele tem que fazer e impedir que ele faça aquilo que não é o seu papel”.⁵ Bela síntese, embora de difícil realização, porque a grande questão, por trás deste enunciado é: quem responde? Certamente, esta não é uma questão de resposta unilateral. Não é o Estado que diz o que se deve e o que não se deve fazer. Esta resposta pressupõe um processo de concertação nacional, envolvendo os diversos segmentos da sociedade.

Por fim, quero destacar a função de construção e manutenção da estabilidade, tanto do ponto de vista macroeconômico, como do ponto de vista político, social e, fundamentalmente, institucional — de fazer valer as regras estabelecidas. Essa função de estabilização ganha cada vez mais força, notadamente neste mundo globalizado, embora, outra vez, parece

⁵ PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.39.

haver aqui, a meu juízo, outro debate equivocado: estabilização x desenvolvimento, ou seja, outra vez **ou x e!** É claro que, cada vez mais, será exigida do Estado a formulação de políticas que assegurem a estabilidade. Num mundo caracterizado pelo alto grau de interdependência das sociedades e pela internacionalização e rapidez dos fluxos financeiros, é natural imaginar que os investidores, aqueles que fazem investimentos mais duradouros — e não os especuladores —, busquem contextos mais estáveis, com menor risco. Mas esta função não pode ser colocada como um fim em si mesmo. Do ponto de vista prático, a exacerbação dessa função acaba atrofiando outras. O objetivo é o desenvolvimento. Mas ele não pode se dar em contextos de instabilidade, senão o risco é o desenvolvimento artificial, que não se sustenta no tempo. Então, a questão não pode ser colocada como: o desenvolvimento ou a estabilidade. Ao contrário, o grande desafio é: desenvolvimento com estabilidade.

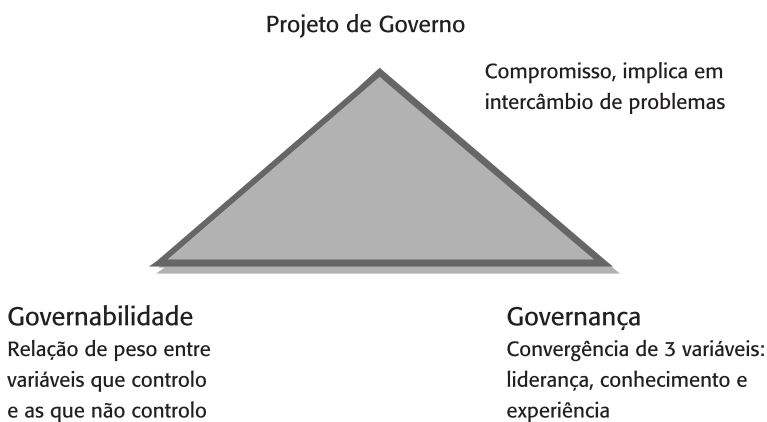
Assim, a realização destas funções (alocação, distribuição e estabilidade), dentre outras, introduz, no debate contemporâneo sobre o Estado, a seguinte questão: que condições de governabilidade e de governança serão necessárias para que o Estado possa cumprir a sua missão?

Para tratar desses conceitos, muitas vezes de difícil compreensão, vou usar da abordagem que fez o economista chileno Carlos Matus,⁶ que deu uma importante contribuição ao debate acadêmico sobre gestão pública estratégica. Matus teve uma história de vida muito rica e interessante e, é claro, cercada de muita polêmica. Além de possuir sólida formação acadêmica, ele ocupou os mais altos cargos da administração pública de seu país durante o difícil período do governo Allende e, em condições nada favoráveis — primeiro, preso e, depois, exilado —, desenvolveu uma metodologia de gestão governamental, o Planejamento Estratégico Situacional (PES), a partir do aprendizado que

⁶ Cf. MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ed. IPEA, 1993.

sua experiência proporcionou. Não vou aqui falar do método -- apesar de muito interessante, fugiria aos nossos propósitos --, mas vou me utilizar de parte do instrumental desenvolvido por ele -- o triângulo de governo -- para conceituar governabilidade e governança.

TRIÂNGULO DE GOVERNO*



* MATUS, 1993.

Caio Marini, setembro 2002

A questão aqui é colocada na seguinte perspectiva: o êxito de todo e qualquer desafio, seja reformar o Estado brasileiro, fortalecer a administração pública baiana, reinventar a Fundação Luís Eduardo Magalhães, etc., depende, fundamentalmente, de três fatores.

O primeiro deles é a explicitação do projeto de governo, o que quer dizer basicamente o seguinte: deve-se ter clareza nas escolhas do que se quer fazer, de quais são os grandes problemas a enfrentar. Isso parece muito óbvio, mas, às vezes, é tão esquecido, que vale a pena ser destacado. No fundo, o que estou querendo dizer é que objetivos não se realizam espontaneamente; é fundamental e necessário que o governante explicita e demonstre a

vontade política de realizar o seu projeto de governo, a escolha dos problemas básicos a resolver. Segundo Matus, “a qualidade de um plano é dada pela qualidade da escolha dos problemas”.⁷ Isso parece intuitivo, mas, na prática, muitos projetos de governo fracassam, simplesmente porque não existem. O governante não define sua estratégia e não escolhe os problemas a enfrentar, os problemas é que o escolhem! Embora seja esta uma condição necessária, não é suficiente.

Além disso, é preciso levar em consideração a governabilidade, aqui conceituada de uma forma muito simples e bastante didática: a definição do projeto de governo se dá num contexto em que jogam muitas variáveis (opinião pública, controle do Congresso, da mídia, etc.), algumas delas favoravelmente, outras negativamente. E, mais importante, algumas estão sob o controle do governante — ator que declara o problema —, e outras, não. Assim, a governabilidade tem uma relação de equilíbrio entre as variáveis controláveis e as não controláveis. Se estamos em um contexto em que o governante controla um número expressivo das variáveis relevantes, então ele está sob um contexto de alta governabilidade. É claro que há outras conceituações, mas, de uma maneira geral, a idéia de governabilidade está associada à legitimidade: quanto mais democrático é o processo de escolha do governante, maior é a probabilidade de controle de variáveis. Entretanto, diferentemente do que se possa imaginar, o exame dessa governabilidade não é passivo. Por exemplo: se a pretensão é 100, mas verifica-se que a governabilidade é muito baixa, reduz-se, então, a pretensão para 50. Mas não deve ser assim! A questão é a seguinte: o que é preciso ser feito, do ponto de vista estratégico, para aumentar a governabilidade, para, dessa forma, alcançar o objetivo pretendido. Isto significa trazer a questão da governabilidade para a gestão, para o processo decisório governamental do ponto de vista estratégico, incluindo espaços de negociação para aumentar a governabilidade, de modo a realizar o projeto.

⁷ Informação verbal durante um curso.

Para concluir, além do projeto e do exame das condições de governabilidade é necessário considerar o terceiro elemento do triângulo: a governança ou as capacidades necessárias instaladas — competências, experiência, liderança, capacidade administrativa, financeira, etc.

Simplificando, estamos falando de três variáveis que são fundamentais para o êxito de qualquer empreendimento: primeiro, é preciso querer (o projeto), depois, poder (governabilidade) e, por fim, é necessário saber (governança).

Este referencial nos ajuda também na nossa discussão sobre a crise do Estado, que pode ser identificada a partir de qualquer das três variáveis. A crise pode ser predominantemente caracterizada como: (i) de ausência de projeto — não há clareza sobre as intenções estratégicas, sobre quais os problemas a enfrentar; (ii) de ausência de governabilidade — notadamente nos períodos autoritários, muitos projetos de reforma não se realizaram, devido à baixa legitimidade dos governos eleitos sem nenhuma base popular; ainda que tivessem o controle sob o regime da força, eles fracassaram, porque não tinham o controle das variáveis (por exemplo, da opinião pública, do Congresso, etc.).

Com o avanço dos movimentos de redemocratização na América Latina, o argumento dominante, no debate contemporâneo sobre a crise do Estado, passou a destacar a dimensão governança. Ainda que haja elementos de governabilidade presentes, a crise é, fundamentalmente, uma crise caracterizada pela baixa capacidade de o Estado realizar as transformações reclamadas pela sociedade.

A partir dos anos 80, o Estado entra em crise e esta crise é basicamente uma crise financeira — incapacidade de geração de poupança pública que lhe permita realizar os investimentos sociais — e, também, uma crise do modo clássico de administração, explicada pelo esgotamento do modelo burocrático, gerando, como conseqüência, um profundo déficit de desempenho, em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados à sociedade — que é a dimensão da crise percebida pelo

cidadão comum. Colocada dessa forma -- embora dominante, a polêmica sobre o assunto é grande --, a reforma do Estado se reduz a uma dimensão de natureza técnica: como recuperar as capacidades perdidas, de forma a garantir o cumprimento de suas funções básicas?

Alguns argumentam -- o que anima ainda mais a polêmica -- que a crise, colocada nesta perspectiva, reduz a dimensão ideológica no debate sobre a reforma. O argumento aqui é que o verdadeiro debate ideológico se dá na hora da realização dos investimentos sociais. São investimentos que concentram? Que desconcentram? Que aumentam a inclusão social? Que promovem a justiça? Ora, na impossibilidade de realização do investimento, a discussão se reduz à dimensão meramente técnica, com destaque para as questões de natureza financeira (fazer o ajuste fiscal, por exemplo), ou administrativa (eficiência, racionalização, reestruturações, etc.), escondendo, dessa forma, o verdadeiro debate ideológico. Não é à toa que a expressão que melhor ilustra os movimentos de reforma seja “fazer mais com menos”, colocando, no centro do poder, a área econômica.

Imagino que a realidade da Bahia não seja muito diferente da realidade de Brasília. Vivemos, hoje, o contexto caracterizado pela administração feita, como se diz, na “boca do caixa”. Com isso, as políticas públicas acabam sendo implementadas em função da liberação de recursos, o que nem sempre acontece de forma coerente com as verdadeiras prioridades nacionais. Quando o Tesouro libera recursos para o órgão A e não libera para o órgão B, ele está, na prática, fazendo política pública. Não vai aqui nenhuma crítica ao importante e finalmente consagrado conceito da responsabilidade fiscal. Ao contrário, devemos celebrar o fato de que este assunto -- hoje, já praticamente um consenso -- vem assumindo uma conotação que vai muito além das simples pendengas partidárias. Isto é muito positivo para a consolidação democrática e para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento. O grande desafio aqui colocado é o de garantir a coerência entre aquilo que foi definido como prioritário e

as limitações de recursos existentes, o que, certamente, demandará a construção de uma nova capacidade institucional, baseada no comprometimento das equipes de governo -- fazer com que a área econômica entenda o papel social do Estado e com que as áreas sociais tenham a consciência de custos -- e baseada, também, na criatividade e na busca de soluções inovadoras, que passam, necessariamente, por parcerias com outros espaços: o privado e o público não estatal.

Outra dimensão da crise do Estado muito ligada ao nosso *workshop* é a questão da crise do modo de administrar. Essa é outra dimensão da crise de governança. Além da crise financeira, há a crise do esgotamento do modelo burocrático. Aqui, entramos efetivamente na discussão sobre gestão -- tema central do nosso *workshop*. E não há como entrar nessa discussão sem citar o guru da administração contemporânea: Peter Drucker. No seu último livro, *Desafios gerenciais para o século XXI*,⁸ ele destaca a importância das premissas -- aqui entendidas como os valores, as crenças dominantes -- que têm um valor fundamental na disciplina social, muito maior do que nas ciências naturais. Diz ele o seguinte: se um cientista (um físico, por exemplo) adota como premissa, como paradigma, que é o Sol que gira ao redor da Terra, e não a Terra ao redor do Sol, os planetas não vão mudar o seu comportamento por conta da premissa adotada por este cientista, pois o objeto não muda em função das premissas adotadas. Mas, quando se trata de gestão, isto muda: dependendo da premissa adotada, o modelo de gestão (o objeto) é afetado e, portanto, é preciso muito cuidado com as premissas. Um exemplo singelo: se um gerente acredita que o ser humano é, por definição, indolente, não gosta de trabalhar, então seu modelo de gestão será controlador, centralizado; ao contrário, se ele acredita que as pessoas gostam de desafios, gostam de ser reconhecidas, o modelo será completamente diferente. Desse modo, a mensagem é: cuidado com as premissas!

⁸ Cf. DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.

E que premissas têm dominado a discussão sobre os modelos de gestão? Se colocarmos, para efeitos meramente didáticos, duas visões, uma mais tradicional e outra mais atual, poderemos examiná-las a partir das suas premissas.

a) Modelo tradicional - contexto estável: problemas bem estruturados; determinismo: modelo fechado, rígido, centralizado; ênfase nos meios: modelo segmentado; foco nas urgências, na gestão dos recursos tangíveis e no controle.

b) Modelo atual - contexto ambíguo: ritmo acelerado e imprevisibilidade; orientado para o cliente e pelos resultados; organização em rede e flexível; foco nas importâncias, no conhecimento/aprendizagem e no comprometimento.

Talvez, a principal diferença esteja no entendimento sobre o contexto em que se dá a gestão.

No primeiro caso, adota-se uma lógica determinista, do tipo o passado explica o futuro, baseada na existência de uma certa estabilidade; se de ontem para hoje aconteceu isto, de hoje para amanhã acontecerá aquilo. Ora, se isso é verdade, a questão da gestão se reduz a simplesmente “ligar o farol traseiro”, na tentativa de descobrir as relações entre as variáveis que, no passado, explicaram o comportamento da organização, via sofisticados modelos matemáticos ou econométricos. Depois, é só projetar... Não precisamos ir muito longe. É ainda assim que se faz orçamento em boa parte do setor público: olhando para trás e projetando valores para as rubricas orçamentárias em função do que aconteceu.

A visão mais atual de gestão parte, porém, de outra premissa: o futuro não é uma simples extensão do passado. Algumas variáveis podem, com alguma segurança, ser projetadas, mas outras são completamente imprevisíveis. E isto faz muita diferença. Antes, apostava-se na possibilidade de adivinhar o futuro -- e esta era a competência requerida; hoje, o que se quer é construir o futuro. O planejamento não pode estar distanciado

da ação (planejo - executo - corrijo). Vive-se, agora, o momento do “planejando”, do planejamento e da ação simultâneos, em tempo real. Isso significa a adoção de novas capacidades, tanto do ponto de vista pessoal como institucional. Deve-se compreender o contexto de mudança e ser capaz de reagir de forma veloz.

A partir dessa reflexão sobre a gestão em geral, vamos, agora, entrar na especificidade da administração pública. Não vamos nos deter nos aspectos conceituais; o nosso interesse está mais orientado para os diversos movimentos (a trajetória) e para a compreensão sobre as ênfases em cada um deles, partindo tanto do exame da experiência internacional, como da nacional.

Na verdade, o estudo da administração pública não tem a mesma sistematização que encontramos no estudo da administração geral. Várias são as hipóteses assumidas sobre a sua origem e sua interpretação histórica. Max Weber argumentava que a humanidade se esforçou para avançar do mito ao raciocínio -- busca de métodos racionais -- até chegar à burocracia -- o tipo ideal. Já Gerald Nash⁹ buscou a relação histórica entre civilização e administração: as civilizações floresceram e mantiveram-se, na medida em que conseguiram conservar um equilíbrio satisfatório entre os avanços culturais e a organização administrativa da sociedade. Atenas preocupou-se mais com façanhas intelectuais, Esparta, ao contrário, deu mais ênfase à organização administrativa, enquanto Roma, no período de seu esplendor, conseguiu combinar os dois elementos. No fundo, é razoável supor que o florescimento e o desenvolvimento das antigas civilizações pressupunham um certo grau de institucionalidade e o exercício da liderança.

⁹ Cf. NASH, Gerald D. **Perspectives on administration**: the vision of history. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1969.

Também é certo que o debate sobre a gestão pública se confunde, na maior parte dos casos, com o debate sobre o Estado. Embora nem sempre seguindo o mesmo ritmo, conforme comenta, a propósito, Bresser Pereira,¹⁰ as mudanças organizacionais e administrativas tendem a mover-se em um ritmo mais lento do que as mudanças em níveis político e institucional. Enquanto é possível identificar cinco formas de regimes políticos, desde que emergiram os Estados nacionais modernos -- o absolutista, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal --, somente três formas de administração pública aconteceram -- a patrimonial, a burocrática e a emergente administração gerencial.

A partir desse preâmbulo, podemos examinar uma rápida cronologia dos movimentos de reforma da administração pública, animada com alguns personagens e os principais marcos históricos. Não tenho aqui a pretensão de apresentar uma sistematização, nem mesmo uma tipologia das reformas. Embora se faça reforma da administração pública desde que existe administração pública, nem sempre seguindo uma corrente dominante, creio ser possível identificar algumas ênfases adotadas em determinados períodos desta trajetória.

Nessa tentativa de buscar alguns marcos, proponho a identificação de quatro estágios relativos aos movimentos de reforma:

O primeiro foi a era da burocracia (final dos anos 1800 até a década de 1940), quando o objetivo era o de instaurar o modelo burocrático, baseado na idéia de racionalidade: adequação dos meios aos fins, eficiência, como reação ao patrimonialismo vigente. O modelo patrimonialista se caracterizava pela impossibilidade de distinção entre os interesses público e privado; nele, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do

¹⁰ PEREIRA, L. C. Bresser. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.1, jan./mar. 2002.

soberano, e os cargos são considerados prebendas; produz, como conseqüência, a corrupção, o clientelismo e o nepotismo.¹¹

Destaco, pelo menos, três importantes personagens: (i) o presidente norte-americano, Woodrow Wilson, que, em 1887, publicou o seu clássico *Estudo da administração*,¹² propondo iniciativas de estruturação da administração pública e defendendo uma rigorosa separação entre política e administração, para se afastar do *spoils system*, fonte da discricionariedade e da corrupção; (ii) o engenheiro norte-americano, Frederick Taylor -- um obcecado pelos cronômetros -- que, em 1911, ao exaltar a produtividade e a eficiência, “inventou” a administração científica, destacando a necessidade da busca da melhor maneira (“the one best way”) de realização das tarefas; (iii) o sociólogo alemão, Max Weber, que, ao estudar os tipos de sociedade e as formas do exercício da autoridade (tradicional e carismática), desenvolveu, como alternativa, o modelo racional-legal (burocrático) a partir de suas características (impessoalidade, especialização, normatização, hierarquização, meritocracia, etc.) e das funcionalidades decorrentes.

Seguiu-se a era das reformas burocráticas (dos anos 40 ao início dos 80), quando foram identificadas as principais limitações do modelo burocrático, e introduzidas iniciativas de aperfeiçoamento, às vezes, via fortalecimento institucional (*institution building*), numa tentativa de vincular os meios aos fins -- modernização administrativa -- num contexto caracterizado pela expansão da atuação estatal.

¹¹ Algumas pérolas do pensamento patrimonialista: (i) “Pedro, se o Brasil se separar de Portugal, antes seja para ti que me há de respeitar do que para algum desses aventureiros.” (D. João VI ao deixar o Brasil, em abril de 1821). (ii) “L’État c’est moi!” (Luis XIV, em abril de 1655, no parlamento francês). (iii) Federico e Rainaldo, respondendo a Baudolino, a propósito das regalias: “São os direitos que me são devidos, como nomear magistrados, receber impostos sobre as vias públicas, mercados, rios navegáveis, o direito de cunhar moedas... e o que mais, hein, Rainaldo? — pergunta o rei ao seu auxiliar que estava ao lado. E Rainaldo responde: As rendas derivadas das multas e das condenações, apropriação de patrimônios sem herdeiros legítimos ou confiscados por atividades criminosas ou ainda por contratação de núpcias incestuosas, as cotas de proventos de atividades minerais, salinas e pesqueiras, percentuais dos tesouros escavados em terras públicas... — continuava Rainaldo di Daral a enumerar os direitos do rei, e ele seria nomeado mais tarde chanceler, portanto a segunda figura do Império”. (ECO, Umberto. **Baudolino**. Tradução de Marco Lucchesi. Rio de Janeiro: Record, 2001).

¹² Cf. WILSON, Thomas Woodrow. **Estudo da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955. (Cadernos de Administração Pública).

Alguns estudiosos (Robert Merton, Philip Selznick, Phillip Thompson), mesmo reconhecendo as virtudes do modelo concebido por Weber, observaram que as conseqüências imprevistas da ação humana produziam, muitas vezes, disfuncionalidades. É certo que uma organização deve ser impessoal, o mesmo valendo para outros atributos do modelo; mas a impessoalidade em excesso é tão disfuncional quanto a ausência deste atributo, pois provoca desmotivação.

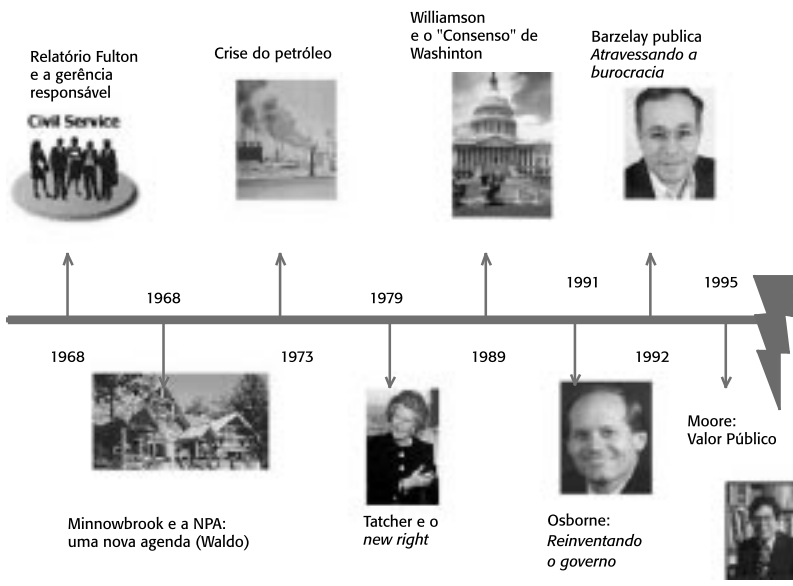
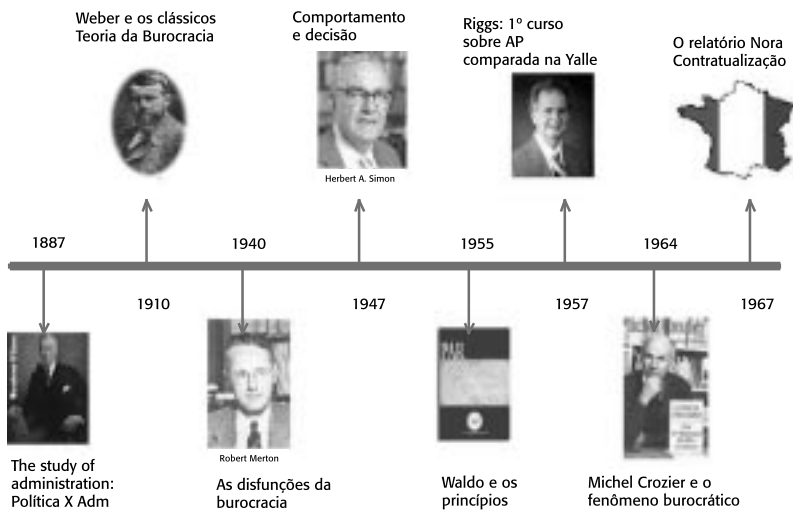
Sob a liderança de Dwight Waldo, em 1968, em Minnowbrook (e, 20 anos depois, no mesmo lugar), foi realizada uma conferência para jovens acadêmicos da época sobre o futuro da administração pública norte-americana, que deu início a um movimento -- o New Public Administration (NPA) -- inspirado nos avanços da corrente das relações humanas, introduzindo, na agenda, temas como valores, equidade, ética, participação e *accountability*. Waldo, que havia protagonizado, anteriormente, os famosos diálogos com Herbert Simon, concluiu que não há como deixar de considerar as questões dos valores no contexto da administração; decidir é escolher entre alternativas, e escolher entre alternativas é introduzir valores.

Fred Riggs, que formulou o modelo prismático (metodologia de transição para a modernização administrativa), fundou, no início dos anos 60, o grupo de administração comparada, que inspirou boa parte dos programas de cooperação técnica (em gestão pública para países em desenvolvimento) dos organismos internacionais. A denominação, hoje em desuso, era a de administração para o desenvolvimento. É curioso observar que o conceito volta a ter atualidade, certamente em outras bases: uma nova administração pública para um novo desenvolvimento.

Na Europa, surgiram, da mesma forma, os primeiros movimentos de contestação ao modelo vigente. Michel Crozier lançou, em 1963, seu famoso “fenômeno burocrático”, um estudo baseado numa pesquisa realizada no fim dos anos 50 sobre a administração pública francesa, que identificou aumento da informalidade como resposta aos controles formais, gerando irracionalidade no sistema.

Nesse período, começaram a ganhar destaque os “relatórios” que apontavam limitações do modelo burocrático. Na França, o

CRONOLOGIA E PRINCIPAIS PERSONAGENS



Caio Marini, setembro 2002

Relatório Nora, de 1967, destacava os entraves burocráticos e propunha, pela primeira vez, a adoção de contratos de gestão; no Reino Unido, o Relatório Fulton, de 1968, apontava a excessiva hierarquização e recomendava a necessidade de aumentar a eficiência.

O terceiro estágio seria a era do gerencialismo (dos anos 80 ao momento atual), que, a partir do pressuposto de esgotamento do modelo burocrático, visava a implantar, em substituição, às vezes em complementação, o modelo gerencial: o New Public Management (NPM).

Finalmente, temos a era que se aproxima (do momento atual ao ainda incerto futuro da administração pública), ainda não completamente configurada, mas que busca a identificação de novos elementos a compor uma nova agenda para a administração pública -- último tópico do nosso *workshop*.

Abrindo um pequeno parêntese, vale a pena comparar a trajetória das reformas da administração pública brasileira, segundo o referencial anterior.

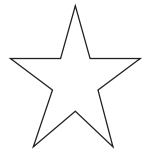
O movimento de instauração do modelo burocrático no Brasil se dá dentro do período correspondente ao da primeira era, ainda que um pouco tardiamente, por volta de 1936/1937, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Entretanto, é curioso observar duas iniciativas “fora da rota”. A primeira, em 1968, quando foi editado o Decreto-Lei n.º 200, houve, nitidamente, um movimento pioneiro de contestação da lógica burocrática vigente -- para alguns, o primeiro ensaio de “gerencialismo” no País, embora com a limitação de tratar a questão da autonomia quase que como um fim em si mesmo --, quando a experiência internacional buscava, simplesmente, o aperfeiçoamento burocrático. Vale lembrar que o movimento foi nacional, sendo que, entre os Estados, a Bahia teve um papel fundamental. Quem não se recorda da atuação do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, que, em 1966, apoiou a reforma administrativa no Estado da Bahia e, depois, em diversos Estados brasileiros? Podemos, inclusive, retroceder ainda mais, voltando à reforma de 1968. O que foram as iniciativas de criação da administração indireta (muito antes de 1968)

e de fortalecimento da mesma (via ampliação da autonomia, em 1968), senão algo celebrado pelo bastante atual conceito de agências (*executive agency* no Reino Unido, por exemplo)? Quando fui diretor do projeto de agências na Secretaria da Reforma do Estado, costumava brincar, dizendo que o objetivo do projeto era o de “transformar autarquias e fundações em autarquias e fundações”, já que, do ponto de vista prático, elas deixaram de existir há muito.

A segunda iniciativa “fora de rota”, ao contrário da primeira, significou um retrocesso. Em 1988, quando a experiência internacional já buscava substituir a lógica burocrática vigente com a introdução do modelo gerencial, nós voltamos à estaca zero. A Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição cidadã, que, do ponto de vista do seu objetivo maior, significou um importante avanço no capítulo específico da administração pública reintroduziu, com todo o vigor, a lógica burocrática (regime jurídico único, estabilidade rígida, etc.).

O certo é que o debate, durante todo esse período, esteve marcado por uma discussão que, de certa forma, colocava a burocracia no seu centro. Mesmo durante a vigência do New Public Management. Um dos argumentos dominantes do grupo mais crítico e, por certo, mais cético, era o de que a supressão de controles burocráticos levaria obrigatoriamente a uma expansão patrimonialista (emergência do neopatrimonialismo). Ainda que admita o risco, a meu juízo, esta polarização burocracia-patrimonialismo, além de mascarar a realidade e empobrecer o debate, inibe a possibilidade de identificação da verdadeira questão. Reconhece que a adoção de medidas de natureza burocrática tem eficácia no combate ao patrimonialismo. Mas esta eficácia é limitada; com o tempo, o patrimonialismo volta e, em muitos casos, mais vigoroso. Parece que atua somente sobre os sintomas. Penso que, definitivamente, o remédio efetivo para o combate ao patrimonialismo é outro. Enquanto não aprofundarmos a questão do fortalecimento da democracia e a afirmação da cidadania, estaremos, simplesmente, atuando de forma paliativa. E, concluindo, a polarização mantém o círculo vicioso e acaba reduzindo a visão, impedindo o aprofundamento na questão essencial.





A emergência da Nova Gestão Pública



Agora, vamos concentrar nossa discussão no exame do movimento denominado New Public Management (NPM), que, vem sendo traduzido como Nova Gestão Pública ou Nova Gerência Pública ou, ainda, Nova Administração Pública. Esta última foi a denominação adotada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) na tradução do livro de Ferlie et al. que comenta a experiência do Reino Unido.¹³ Prefiro as primeiras, para evitar confusões com o movimento New Public Administration (NPA) dos Estados Unidos, aqui já mencionado.

Segundo Barzelay,¹⁴ a Nova Gestão Pública (NGP) é, antes de tudo, um âmbito de debate, um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da administração pública envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários. Como tal, deve-se descartar a tentação de definições formais, concentrando-se o debate na busca de respostas, segundo determinadas circunstân-

OS MODELOS DO NPM*

<p>GERENCIALISMO PURO Foco na economia & eficiência "fazer mais com menos"</p>	<p>CONSUMERISMO Foco na eficácia & qualidade "fazer melhor"</p>	<p>PUBLIC SERVICE ORIENTED Foco na equidade & accountability "fazer o que deve ser feito"</p>
<p>Contribuintes</p>	<p>Clientes</p>	<p>Cidadãos</p>

*Adaptado de ABRUCIO, 1996.

Caio Marini, setembro 2002

¹³ Cf. FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Ed. UnB; ENAP, 1999.

¹⁴ Cf. BARZELAY, Michael. **The New Public Management: improving research and policy dialogue**. Berkeley: University of California Press, 2001.

cias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos.

As principais influências foram extraídas das teorias da Escolha Pública (Public Choice) e, principalmente, do Agente-Principal; além disso, foram incorporados aspectos contemporâneos da gestão empresarial: Total Quality Management (TQM), reengenharia, *stakeholders*, orientação a clientes, foco em resultados, flexibilização, remuneração variável por desempenho, etc.

A Teoria da Escolha Pública, que tem como principal formulador James Buchanan, decorre da escola de pensamento desenvolvida por economistas neoclássicos que adotam o pressuposto do racionalismo econômico: indivíduos motivados apenas pelo auto-interesse buscam maximizar seus interesses econômicos (ao comprar um determinado bem, por exemplo). Ampliando-se o conceito, significa a aplicação dos mesmos princípios ao comportamento político na escolha dos indivíduos: eleitores votam de forma a atender aos seus interesses, políticos visam à reeleição e burocratas procuram atender aos seus interesses corporativos. Ainda que haja uma tentativa de neutralizar as limitações desse enfoque, duramente criticado no meio acadêmico, a adoção dessa abordagem implica em prescrições do tipo: ostensiva supervisão política sobre a burocracia para controlar custos, questionar e criticar resultados, quebrar monopólios e introduzir competição.

Já no segundo caso, o da Teoria Agente-Principal, o pressuposto é o da existência de relações contratuais na vida social: há um Principal (o contratante) e um Agente (o contratado) nas transações entre atores; por exemplo: os acionistas ou proprietários de uma empresa (Principal) contratam administradores profissionais (Agente) para gerir a empresa. Esta relação pode ser implícita ou explícita, e seu objetivo principal é a satisfação das partes, sempre dificultada pela assimetria de informações -- normalmente em favor do Agente, que tem informação privilegiada -- e pelos riscos de captura.

Aplicada nas transações envolvendo o Estado, podemos identificar alguns exemplos de relações contratuais:

- O Estado (Principal) “contrata” empresas privadas (Agente) quando da concessão de serviços públicos. Isto significa relações do tipo “regulação”: contratos, quase sempre explícitos, em que o Principal regula o Agente.

- Os cidadãos (Principal) “contratam” políticos (Agente) para representar seus interesses. Isto pressupõe a necessidade de adoção de mecanismos de supervisão para assegurar que os contratos, quase sempre implícitos, sejam cumpridos.

- Os políticos (Principal) “contratam” burocratas (Agente) para realizar as políticas públicas. Pressupõe, igualmente, a adoção de mecanismos de supervisão, por exemplo, via contratos de gestão.

Porém, se olharmos as relações na perspectiva inversa, do Agente em relação ao Principal, é natural inferir a idéia de *accountability*, isto é, o Agente tem o dever de prestar contas ao Principal; por exemplo: políticos em relação aos cidadãos, burocratas em relação aos políticos e também em relação aos cidadãos.

Colocado nesta perspectiva, o objetivo da reforma do Estado é o de produzir “bons” contratos, de aperfeiçoar as relações contratuais entre as partes. Dado o risco de aumento dos custos de transação, porque aumenta a possibilidade de ocorrência de processos de seleção adversa (baixo padrão produtivo, risco moral e auto-orientação), prescreve, para os diferentes atores, o estabelecimento de mecanismos de incentivos (normalmente econômicos), visando ao aumento da eficiência dos agentes estatais, que precisam ser enquadrados em uma estrutura de incentivos e, destarte, de prestação de contas e verificação de resultados.

Este movimento, que apresentou os primeiros sinais de vida no Reino Unido, nos anos 70 (mais precisamente em 1979, com a ascensão de Margareth Thatcher), foi adotado nos Estados Unidos (sob Ronald Reagan), nos anos 80, e logo se expandiu pelo mundo anglo-saxão (Austrália, Nova Zelândia), atingindo, em seguida, praticamente todos os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Chegou,

nos anos 90, à América Latina, primeiro ao Chile e, a partir de 1995, ao Brasil.

Podemos analisar a emergência da NGP a partir do exame de alguns de seus princípios básicos, de seus modelos e também de alguns dilemas decorrentes de sua aplicação.

Vamos considerar, em primeiro lugar, alguns dos princípios. Ramió,¹⁵ ao examinar a utilização dos princípios no contexto latino-americano, fez uma interessante classificação, identificando duas correntes principais: a neo-empresarial, muito influenciada pelo *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler,¹⁶ e a neopública.

No primeiro caso, adotar a NGP significa seguir orientações do tipo: filosofia do “não remar” (os outros “remam”); passar de provedor a intermediador na prestação dos serviços (cujo exemplo mais destacado na literatura é o do serviço de saúde pública no Reino Unido); adoção de linguagem e conceitos do setor privado; visão do cidadão reduzido a cliente; fragmentação da administração em unidades menores e autônomas; distanciamento da administração pública do direito público (nas compras de bens e serviços e nas relações trabalhistas, por exemplo).

Já numa visão neopública, a NGP implica em: reforçar o conceito de cidadania; reforçar valores da coisa pública nos servidores (eficácia, eficiência e ética); reconhecer novos direitos como garantia dos cidadãos; ter como horizonte a satisfação do cidadão (simplificação, redução de tempos, melhoria da qualidade do atendimento, como fez a Bahia com o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC)); focar na universalidade e igualdade; incrementar a qualidade e a quantidade de serviços; fazer uma clara delimitação da externalização dos serviços (admitindo, por exemplo, as privatizações, mas a partir de uma prévia discussão sobre o que é e o que não é papel do Estado, e não como iniciativas do tipo Estado mínimo).

¹⁵ Cf. RAMIÓ MATAS, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. **Reforma y Democracia**: Revista del CLAD, Caracas, n.21, oct. 2001.

¹⁶ Cf. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

Num esforço de síntese, os princípios podem ser agrupados da seguinte forma:

a) **Focalização da ação do Estado no cidadão**, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania; todo e qualquer esforço de reforma, portanto, deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania. A interpretação mais radical deste princípio fez com que as relações entre Estado e sociedade fossem reduzidas à relação entre fornecedor e cliente. A propósito, há um artigo muito interessante de Mintzberg,¹⁷ em que ele comenta a respeito dos vários “chapéus” da relação do cidadão com o Estado. Nem sempre o cidadão é cliente. Há várias relações entre Estado e cidadão. A exploração pelo Estado de atividades como, por exemplo, a loteria esportiva, pode ser caracterizada como do tipo cliente-fornecedor. Já os prisioneiros não podem ser tratados como clientes; nesse caso, a sociedade é o cliente. Na cobrança de impostos, a relação com o cidadão não é de cliente, é de súdito, pois vale aí o exercício do poder extroverso, o poder de coerção que o Estado tem para arbitrar valores desses impostos e obrigar o cidadão a pagá-los. Pode até haver um bom atendimento para o contribuinte, mas a visão extremada nessa relação cliente/fornecedor pode desvirtuar o papel do Estado.

b) **Reorientação dos mecanismos de controle por resultados**, o que significa evoluir de uma lógica baseada tão somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos. Os mecanismos de controle, na perspectiva burocrática atual,

¹⁷ Cf. MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.49, n.4, out./dez. 1998.

representam um entrave à ação eficiente e inovadora; em vez de ajudar, representam um obstáculo à ação. Na medida do possível, deverá acontecer uma evolução natural dos controles *a priori* para controles *a posteriori* baseados em indicadores de resultados.

c) **Flexibilidade administrativa** que permita a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos. Não se trata de outorgar autonomia pela autonomia, mas, sim, a autonomia necessária para o alcance dos resultados. Isto exigirá a delimitação dos espaços de atuação da administração pública, a partir do fortalecimento dos papéis de formulação de políticas e regulação, gerando, como conseqüência, um tratamento sob medida da questão, já que o grau de flexibilidade depende da natureza da atividade a ser exercida. Hoje, notadamente na administração indireta, ocorre uma realidade no mínimo curiosa, a da autonomia invertida: as instituições são bastante autônomas para decidir sobre os seus fins, mas quase nada no que diz respeito aos meios. A propósito, cabe aqui um comentário, voltando à experiência brasileira de 1967, com o Decreto-Lei n.º 200. Embora houvesse uma nítida e bem intencionada preocupação com a flexibilidade -- autonomia para os órgãos da administração indireta --, era como se a flexibilidade fosse um fim em si mesmo. A premissa era: autarquias, fundações e empresas públicas gozando de maior autonomia seriam mais eficazes. Porém, do ponto de vista prático, como não houve uma preocupação com o controle dos resultados, a flexibilidade teve seu uso desvirtuado. É certo que muitas instituições conseguiram melhorar seu desempenho, mas houve, em muitos casos, usos indevidos da flexibilidade (por exemplo: para contratação de pessoal e para compras de bens e serviços para órgãos da administração direta). A flexibilidade não pode ser de uso extensivo e generalizado, deve ser “sob medida”. Nem todos os órgãos necessitam da mesma flexibilidade, e ela tem que estar vinculada ao alcance dos resultados. O contrato de gestão pode ser um útil instrumento de vinculação da flexibilidade a resultados.

d) **Controle social**, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação. Se o objetivo é o resgate da cidadania e a reorientação para resultados, este controle não pode se limitar apenas à dimensão interna, com base em quem presta o serviço. Tem que ser na perspectiva de quem usa ou se beneficia da prestação dos serviços públicos.

e) **Valorização do servidor**, que representa, na verdade, a âncora do processo de construção coletiva do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto dos servidores de forma participativa. Implantar uma nova gestão pública não significa mudar sistemas, organizações e legislação; muito mais do que isso, significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas. Nesse sentido, valorizar o servidor quer dizer estimular sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético, visando ao resgate da auto-estima e ao estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

Outra maneira de compreender o movimento da NGP é examinar a sua evolução a partir dos modelos, segundo tipologia desenvolvida por Abrucio,¹⁸ ao analisar a experiência anglo-americana e as três visões da administração pública dela decorrentes:

a) O primeiro modelo é o **gerencialismo puro**, que corresponde à primeira etapa da experiência no Reino Unido e também nos Estados Unidos, onde a perspectiva central é o foco na economia e na eficiência; é o “fazer mais com menos”, o que significa olhar o cidadão como contribuinte, que não quer desperdício, ao contrário, quer ver o recurso arrecadado ser aplicado eficientemente.

b) O outro, nesta linha evolutiva, recebeu a denominação de **consumerismo** a partir do foco na flexibilidade de gestão, na

¹⁸ Cf. ABRUCIO, Fernando. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1996. (Texto para discussão 10).

qualidade dos serviços e na prioridade às demandas do consumidor: é o “fazer melhor”. Note-se que, enquanto a primeira perspectiva quer recuperar a eficiência perdida, a segunda quer incrementar a qualidade dos serviços, olhando o cidadão como cliente.

c) O terceiro, o **Public Service Oriented** (PSO), está baseado na noção de equidade, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*). Essa nova visão, ainda que não completamente delimitada do ponto de vista conceitual, introduz duas importantes inovações: uma no campo da descentralização, valorizando-a como meio de implementação de políticas públicas; outra a partir da mudança do conceito de cidadão, que evolui de uma referência individual de mero consumidor de serviços, no segundo modelo, para uma conotação mais coletiva, incluindo seus deveres e direitos. Desse modo, mais do que “fazer mais com menos” e “fazer melhor”, o fundamental é “fazer o que deve ser feito”. Isto implica um processo de concertação nacional que aproxima e compromete todos os segmentos (Estado, sociedade, setor privado, etc.) na construção do projeto nacional.

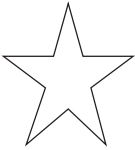
Concluindo, creio que vale a pena refletir um pouco sobre os resultados e algumas das interpretações sobre os mesmos.

Em primeiro lugar, é necessário registrar que, neste particular, não há nem parece haver a menor possibilidade de consenso. Ao contrário, estamos diante de um tema que, por sua complexidade e por suas implicações, tem sido tratado de forma apaixonada, gerando uma verdadeira polarização. E é natural que assim seja. Há, sem dúvida, elementos interessantes e positivos que a NGP trouxe para a agenda do debate contemporâneo sobre a gestão pública. Mas há limitações, lacunas e equívocos que podem implicar em eventuais retrocessos, ou, como prefere assinalar Ramió,¹⁹ em riscos da emergência de um neopatrimonialismo.

¹⁹ Cf. RAMIÓ MATAS, 2001.

Outro aspecto que vale salientar é que as avaliações carecem de uma sistematização e de uma base científica que permitam conclusões objetivas. A esse respeito, Pollitt e Bouckaert²⁰ comentam que esta é uma tarefa impossível. Fazer a análise internacional comparativa é como comparar “maças e pêras”: as iniciativas têm pontos de partida diferentes, história diversa e trajetórias distintas. Além disso, o rigor científico é quase impossível. Não há como realizar análises comparativas onde grupos estejam separados, alguns sendo submetidos à reforma, outros não — placebos —, para identificar os impactos.

²⁰ Cf. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.3, jul./set. 2002.



A experiência internacional



Uma das principais tendências da gestão contemporânea, na perspectiva do desenvolvimento organizacional, tem sido o intercâmbio de experiências institucionais a partir da disseminação das melhores práticas. A partir dos anos 80, as empresas passaram a adotar, freqüentemente, processos de análise comparativa, visando ao aperfeiçoamento de seus modelos de gestão, tomando como referência aquelas práticas tidas como mais avançadas. Esse processo, que foi inicialmente utilizado no setor privado pela Xerox Corporation, passou a ser denominado de *benchmarking*. Atualmente, vem sendo usado em larga escala pelas organizações do setor público, notadamente a partir do advento da reforma gerencial.

As experiências do Reino Unido, da Austrália e da Nova Zelândia, tidas como referências neste campo, têm sido recomendadas pelos organismos internacionais e, como conseqüência, vêm impactando as iniciativas recentes de reforma na América Latina. Naturalmente, o bom senso recomenda prudência neste esforço de análise comparativa -- cada caso é um caso. Assim, abrir-se para o conhecimento e o intercâmbio de experiência é sempre saudável -- na melhor das hipóteses, permite o aprendizado com os erros cometidos --, mas, no momento da decisão sobre a estratégia de reforma a ser adotada, cada país deve levar em consideração suas próprias peculiaridades e os elementos de seu contexto social, econômico e cultural.

De uma maneira geral, as iniciativas seguiram trajetórias particulares, mas é possível identificar alguns elementos comuns, tais como:

a) fortalecimento de canais de relacionamento Estado/sociedade a partir de iniciativas orientadas para a melhoria da qualidade na formulação das políticas públicas, busca de maior participação cidadã, introdução de mecanismos de controle social, melhoria na entrega de serviços públicos e maior envolvimento do terceiro setor;

b) aperfeiçoamento do marco legal visando à eliminação de entraves de natureza burocrática que impedem a adoção de

modelos de gestão orientados para resultados com maior flexibilidade e autonomia;

c) recuperação da capacidade financeira a partir de iniciativas voltadas para a melhoria da eficiência e de introdução da cultura da responsabilidade fiscal;

d) desenvolvimento das capacidades institucionais dos órgãos da administração pública incluindo o fortalecimento do planejamento estratégico como ferramenta de gestão, programas de reestruturação administrativa, mecanismos de contratualização, intensificação do uso da tecnologia da informação e terceirização de serviços de apoio;

e) desenvolvimento do capital intelectual a partir de iniciativas voltadas para a profissionalização e a modernização do serviço civil, intensificação de programas de capacitação de servidores e de lideranças, ética na administração pública, adoção de mecanismos inovadores de remuneração de funcionários e introdução da gestão do conhecimento.

A experiência do Reino Unido: onde tudo começou

Antes mesmo de apresentar o relato desta experiência, creio que seria interessante levantar alguns aspectos que são marcantes:

- o Parlamentarismo “à moda inglesa” é caracterizado pela alternância tradicional entre os dois principais partidos, o conservador e o trabalhista.

- o partido que ganha as eleições assegura maioria no Legislativo, escolhe o Primeiro Ministro e forma o gabinete. Assim, o partido que governa o faz, normalmente, em condições de alta governabilidade, o que facilita as negociações entre Executivo e Legislativo;

- a oposição instaura o Shadow Cabinet (programa de governo alternativo);

- ocorre uma nítida separação entre administração e política e uma cultura marcada pelo “dever” da prestação de contas (*accountability*);

- há uma cultura pouco legalista em que vale o costume, diferentemente da nossa, caracterizada pelo detalhismo (no caso brasileiro, as reformas, quase sempre, implicam alteração na ordem legal vigente: Constituição, Leis, etc.).

O processo de renovação da administração pública inglesa tem como marco o Relatório Fulton, elaborado em 1968 (Comissão Parlamentar de Reforma), que apontava: necessidade de aumentar a eficiência (funcionários preocupados com a turbulência do dia-a-dia); falta de preparo gerencial no *civil service*; excessiva hierarquização e falta de contato entre burocratas e comunidades. Propunha também um perfil mais profissional e menos político para os altos administradores, além de treinamento e reestruturação para superar os problemas.

Entretanto, com a ascensão de Margaret Thatcher (1979), ocorreu a mais profunda reforma no Reino Unido, num contexto caracterizado pelo alto custo da máquina pública e pela baixa eficiência na qualidade dos serviços prestados. A reforma tornou-se, então, tema central da agenda política.

Na primeira fase, caracterizada pelo foco na redução de gastos, as principais iniciativas foram as privatizações e o enxugamento da máquina pública. Foi criada uma pequena unidade central de coordenação (Efficiency Unit), com os objetivos de desenvolver a consciência de custos (*value for money*) e incentivar a competitividade. A metodologia empregada foi a da avaliação (*scrutiny*), que consistia no exame rigoroso de funções, processos e atividades, a partir da identificação de problemas, e na implementação de um plano de ação de curto prazo (“fazer mais com menos”) em áreas-piloto pré-selecionadas. Só durante o ano de 1980, das 39 avaliações identificadas, 24 planos de ação foram implementados, gerando economias equivalentes a 22 milhões de

libras no ano. A coordenação dessa tarefa ficou a cargo de Derek Rayner, executivo do setor privado inglês, que, com um pequeno grupo de funcionários, se subordinava diretamente ao gabinete da Primeira Ministra. Em 1982, a partir das avaliações realizadas, foi criado o Financial Management Initiative, uma espécie de avaliação permanente, com metas definidas, meios identificados e medições de resultados alcançados.

Na etapa seguinte, a da busca de consolidação da reforma, foi criado o Next Step Program (1988), responsável pela instituição das Agências Executivas, separadas do núcleo formulador de políticas e administradas por contratos de gestão. A expectativa era a de transferir a maior parte dos funcionários para as agências. Nesse período, foi intensificada a desconcentração e a instituição de mecanismos de paramercado no setor público, principalmente na área da saúde, a partir da separação entre “compra” e prestação de serviços. Estes últimos permaneceram gratuitos e regulados por contratos, com substituição da relação hierárquica pela relação contratual. Outra importante inovação foi o programa dos Citizen's Charter -- declaração pública de metas, padrões de serviço e responsabilização. Dessa forma, o usuário dos serviços passou a contar com informações sobre o funcionamento dos serviços públicos e respectivos padrões de desempenho esperados.

A experiência dos Estados Unidos: a reinvenção do governo

Da mesma forma que no caso anterior, vale a pena examinar algumas características:

- Presidencialismo e efetivo regime federativo;
- tensão permanente entre o Legislativo, normalmente mais controlador e legalista, e o Executivo, que busca, permanentemente, autonomia para ser empreendedor;
- baixo grau de intervenção estatal e economia fortemente dominada pelo mercado;

- setor público fazendo tradicionalmente uso de métodos e técnicas de gerenciamento típicos do setor privado (Orçamento-Programa, Base Zero, Administração por Objetivos, Desenvolvimento Organizacional, Gestão pela Qualidade Total - TQM, etc.).

Um dos principais marcos da reforma norte-americana foi o Civil Service Reform Act (1978), instrumento normativo que criou, em substituição ao antigo Civil Service Commission, um movimento na direção da descentralização e da delegação de autoridade, a partir da criação (reestruturação) de três novas organizações: o Office of Personnel Management (OPM), o Merit System Protection Board (MSPB) e o Office of Management and Budget (OMB).

O período do governo de Donald Reagan foi caracterizado pela adesão ao programa liberal de Margaret Thatcher, introduzindo iniciativas de desregulamentação, descentralização e mudanças no padrão de intervenção do governo federal, seguindo orientações de austeridade fiscal.

A experiência recente norte-americana ganhou espaço na bibliografia técnica internacional a partir do livro de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo*.²¹ Nele, os autores exploram a idéia do governo empreendedor, inspirados na formulação original do economista francês Jean-Baptiste Say: “empreendedor é aquele que transfere recursos de setores menos produtivos para setores mais produtivos”. Assim, *reinventar* significa adequação à era da informação, desenvolvimento da capacidade criativa e inovadora para enfrentar as limitações impostas pela forte cultura burocrática dominante.

Este novo modelo, denominado governo empresarial/empreendedor, fundamenta-se num conjunto de dez princípios voltados para a viabilização de um novo paradigma para a administração pública. Destacam-se dentre eles: governo catalisador, a

²¹ Cf. OSBORNE; GAEBLER, 1994.

partir da redefinição do papel do governo de provedor direto para promotor (“navegar, não remar”); governo competitivo, que destaca as vantagens da competição: a questão não é público *versus* privado, mas competição *versus* monopólio; governo da comunidade, que transfere responsabilidades da burocracia para o cidadão; governo orientado por missões e resultados, que muda o enfoque em regras e procedimentos para missões e resultados; governo voltado para clientes, que destaca o papel preponderante de servir aos cidadãos com qualidade e enfatizando o controle social.

Osborne transformou-se em importante assessor do vice-presidente Al Gore na condução da reestruturação da administração pública norte-americana, que teve como objetivos a melhoria da qualidade e a racionalização dos gastos. O registro mais significativo desta experiência está num relatório apresentado por Al Gore ao presidente Bill Clinton, em setembro de 1993: *The National Performance Review*. Neste documento são identificados os principais obstáculos à implementação dos princípios do *Reinventando o governo*, com destaque para o excessivo monopólio estatal, o alto grau de burocratização, a falta de incentivos para o sucesso e a impunidade nos casos de fracasso, além da ausência de mecanismos que encorajem processos criativos voltados para a inovação. Toda a máquina está concentrada nos controles burocráticos: “No mundo altamente politizado de Washington, o maior risco não é que um programa tenha um baixo desempenho, mas que surja um escândalo”. O relatório aponta para algumas soluções, enfatizando a necessidade de estudar os casos de sucesso (por anos, o governo tem estudado os fracassos e os fracassos têm persistido). Finalmente, são propostas: a redução significativa da burocratização, liberando as organizações para cumprir as suas missões; a focalização no consumidor; a delegação de poder aos empregados; e a racionalização.

Também merece destaque uma iniciativa do Legislativo, o Government Performance and Results Act (GRPA), lei aprovada pelo Congresso em 1993, inspirada na idéia da gestão por resultados e baseada nos seguintes princípios: integração de programas

e orçamentos, com ênfase no gerenciamento de custos e provimento de informações gerenciais para apoio à tomada de decisão; reforma da legislação contábil/financeira e da legislação tecnológica para a integração de custos, orçamentos e resultados.

A experiência da Nova Zelândia: a reforma levada ao extremo

Seguindo a tradição anglo-saxônica, o país introduziu o modelo burocrático no final do século XIX, visando a desmontar o aparato patrimonialista herdado do período colonial. O modelo contribuiu para o desenvolvimento do país, mas começou a dar mostras de esgotamento no limiar da crise dos anos 70 — o êxito funcionou como barreira à introdução das mudanças. Os resultados negativos começaram a aparecer: a economia dependente das exportações sofre as conseqüências da crise mundial; a inflação e o desemprego explodem; a renda *per capita* cai da terceira posição, nos anos 50, para a vigésima quinta, na década de 80. Na administração pública, o envelhecimento do quadro de altos administradores e a rigidez na gestão do funcionalismo aprofundam a ineficiência do Estado neozelandês.

A estrutura governamental antes das reformas tinha a seguinte configuração:

- alguns departamentos de governo realizavam, além das funções tradicionais, atividades “comerciais”, como: serviço postal, serviço florestal, etc.;
- as companhias governamentais Air NZ, Bank NZ, Petrocorp tinham o Ministério das Finanças como único acionista;
- algumas corporações públicas, como as empresas ferroviárias e o Banco Rural, eram estabelecidas por atos do parlamento.

O processo de reforma teve início em 1984, com o governo Lange (trabalhista), seguindo o padrão dominante: necessidade de

reformular o Estado para enfrentar a crise internacional e seus reflexos na economia, de acordo com receita reformista clássica (FMI, OCDE) que recomendava redução dos custos financeiros e diminuição do número de funcionários, tendo como pano de fundo a imagem negativa — dentro e fora da administração pública — do setor público. Um diagnóstico realizado por um grupo de administradores superiores da área econômica, que apontava os principais problemas de gestão (falta de objetivos, baixa autonomia, controles focalizados nos meios e ausência de mecanismos de avaliação), ajudou na definição da estratégia da reforma. No início, o programa era evasivo. Mas, aos poucos, o tema entrou com bastante vigor na agenda, com orientação baseada na filosofia do livre-mercado, embora tímido com relação às iniciativas de privatização, para evitar “rachas” no Partido Trabalhista.

Dentre as principais iniciativas se destacam: a comercialização de muitos serviços realizados pelas organizações estatais; a separação das atividades comerciais das não-comerciais e a transferência das comerciais para as corporações públicas, criando-se iniciativas novas: bancos, telecomunicações, serviços postais; mudanças no sistema de pagamento dos funcionários de um sistema centralizado para um novo, descentralizado e baseado na barganha e na negociação; maior autonomia para os administradores seniores; e eliminação/redução de monopólios estatais.

Os principais instrumentos utilizados foram: o State-Owned Enterprises Act (1986), que separou as atividades comerciais, corporativando-as em nove empresas, o que implicou na redução de 52 mil empregos (de 88 mil, em 1985, para 36 mil, em 1993); o State Sector Act (1988), que promoveu a aproximação das legislações trabalhistas pública e privada; o Public Finance Act (1989), que alterou o sistema de controle (de *input* para *output/outcome*).

No final do segundo mandato, o processo desacelerou, o que contribuiu para a derrota do partido governista e a renovação do gabinete (em 1990, assume o Partido Nacional, conservador).

A partir daí, destaca-se Ruth Richardson, ministra da Fazenda no período 1990-1993. Ela argumentava: “o que as pessoas querem é vivenciar as qualidades do bom governo e da boa política”. O processo de reforma baseia-se, então, na adoção de uma nova política — que segue, de acordo com a ministra, “princípios universais” — em que o *design* é o *hardware* da política, enquanto a ênfase e a execução, ditadas pela realidade de cada país, são o *software*. O receituário inclui temas como: política monetária austera, responsabilidade fiscal, flexibilidade do mercado de trabalho, livre iniciativa e competitividade, políticas sociais (voltadas principalmente para aprimorar os sistemas de educação, saúde, saneamento, etc.), reforma tributária (de base ampla e baixas alíquotas), reforma da previdência e reforma do Estado (redução do tamanho via desregulamentação, privatizações e modernização das funções essenciais).

Isso envolve essencialmente uma mudança para um sistema de gestão de desempenho em que: os servidores públicos são contratados como profissionais através de contratos de desempenho e por prazos fixos; as finanças públicas são administradas com base em um balanço próprio; e é adotada a orçamentação baseada em resultados.

A experiência da Austrália: uma equilibrada combinação entre cidadania, valorização do servidor e participação do setor privado

O sistema federativo australiano se caracteriza por uma “quase” fusão do Executivo com o Legislativo, e por um fraco Judiciário. Tem a seguinte configuração:

- a União (Commonwealth) tem poderes específicos de abrangência nacional: defesa, correio, telecomunicações, legislação comercial e industrial, imposto de renda e seguridade social;
- os Estados, que gozam de bastante autonomia, cumprem as demais funções: políticas de serviços, leis de propriedade, saúde e educação;

- os governos locais atuam sob o controle dos governos estaduais: regulação de serviços como estradas locais, uso da terra, lixo, bibliotecas, etc., participando com 3,5% da receita e 5,7% das despesas.

Como no caso anterior, a Austrália fez uma reforma burocrática no início do século para combater práticas patrimonialistas. Foi uma experiência bem sucedida, reconhecida pela sociedade, baseada na introdução do modelo burocrático (de corte weberiano), visando à impessoalidade dos procedimentos e ao combate à corrupção, deixando para segundo plano a produtividade e a competitividade da administração pública.

A partir dos anos 70, começaram as reflexões sobre o esgotamento do modelo e sobre a necessidade de introdução de uma nova cultura e de redirecionamento nas relações entre políticos e burocratas, vistos como elitistas e pouco representativos.

A Austrália foi o país que talvez tenha encontrado de forma mais inteligente o equilíbrio entre foco no cidadão, valorização das pessoas e fortalecimento do setor privado (contratualização de serviços). A experiência recente começa no início dos anos 80, com o governo trabalhista Hawke, com processo reformista amplo embora moderado e poucas iniciativas típicas do New Public Management.

Tinha como objetivos principais: uma administração mais sensível e responsável perante os políticos eleitos; o aumento da eficiência e da eficácia dos serviços; a equidade no acesso ao emprego público; o aperfeiçoamento do sistema de proteção aos direitos funcionais.

Foi criado um novo Serviço Executivo Superior, com altos administradores, e definida uma nova política de recursos humanos que estabeleceu novas carreiras. Também foi implantado novo programa de controle de recursos orçamentários.

Mas a verdadeira marca da experiência australiana foi a institucionalização da figura dos *ombudsmen* e agências de *ombudsmen*, mais do que simples ouvidorias, que existem desde os anos 70

e que têm por objetivo aumentar o controle político dos cidadãos sobre as medidas administrativas e sobre a burocracia. A partir das reclamações, essas agências realizam pesquisas, resolvem conflitos e propõem medidas de readequação.

Finalmente, vale destacar, as iniciativas no âmbito da valorização das pessoas, da busca de construção de um novo profissionalismo, baseado na combinação dos melhores valores tradicionais (modelo burocrático) e das melhores práticas do New Public Management.

A experiência da França: o serviço público “à la française”

O modelo francês de administração pública, dada a sua peculiaridade e importância, é, sem dúvida, uma das principais referências em qualquer tentativa de estudo comparado em administração pública. Para alguns, representa o que de melhor produziu a cultura burocrática; para outros, tem, exatamente nesta cultura fortemente enraizada, a principal limitação para a evolução muitas vezes reclamada.

Certamente, não é objetivo do nosso *workshop* fazer uma análise mais aprofundada do referido modelo, mas não posso deixar de comentar aspectos da experiência francesa que mescla a “fina flor” do modelo clássico (profissionalização baseada no mérito e na tradição da formação de quadros da alta administração pelas grandes escolas) com iniciativas pioneiras típicas da NPM, antes mesmo de sua consagração (os contratos de plano, de programa, por exemplo). É este caráter híbrido e, muitas vezes, polêmico, que coloca o serviço público “à la française” no centro do debate contemporâneo sobre gestão pública. Mas não faltam críticas. Certa vez, um dos mais renomados acadêmicos franceses, a propósito de uma eventual comparação entre o nosso modelo e o deles, disse: “Felizes de vocês, brasileiros, que não têm a burocracia competente como a nossa; isso significa que ainda há esperança”.

De forma simplificada, o serviço público francês tem a seguinte configuração:

- função pública do Estado: distribuída pela administração central e pelos serviços desconcentrados, cuida fundamentalmente da concepção e da coordenação das ações governamentais;
- função pública territorial: base do sistema de descentralização, cuida dos serviços de interesse local;
- função pública hospitalar: desempenhada a partir de pessoal de apoio aos hospitais e centros de saúde.

A administração central, composta de Direção Central e Direções, tem as atribuições de formulação de políticas para o atendimento das demandas da sociedade, normatização e pilotagem/monitoração dos serviços desconcentrados. As Prefeituras, instaladas nos Departamentos, são responsáveis pela operacionalização das políticas públicas decididas no nível central, pela aplicação da regulamentação e pela prestação de serviços aos usuários.

Existem ainda os "Estabelecimentos Públicos do Estado", que são organizações de direito público distinto, responsáveis pela implementação de algumas políticas públicas, gozando de autonomia financeira, pois recebem subvenções, têm recursos próprios e flexibilidade para contratação de pessoal. São de quatro tipos: Estabelecimentos Públicos Administrativos (EPA); Estabelecimentos Públicos Industriais e Comerciais (EPIC); Estabelecimentos Públicos de Caráter Científico e Tecnológico (EPST); e Estabelecimentos Públicos de Caráter Científico, Cultural e Profissional (EPSCP). Alguns exemplos: École Nationale d'Administration (ENA), universidades, institutos de pesquisa, museus, Biblioteca Nacional, Centro Pompidou, Agência de Emprego, Agência de Seguro Sanitário, Agência de Transportes Ferroviários, aeroporto, etc.

Um dos principais movimentos que antecederam as iniciativas atuais de reforma foi o Relatório Nora (1967), que preconizava maior autonomia de gestão e convergência dos com-

portamentos das empresas públicas e privadas, e que propunha o estabelecimento de Contratos de Plano ou de Objetivos para governar as relações entre o Estado e as empresas públicas. O primeiro, firmado, em 1970, com a empresa de eletricidade, estabeleceu o controle *a posteriori* e concedeu mais autonomia.

Duas iniciativas têm sido predominantes no contexto contemporâneo da reforma: a desconcentração -- delegação de atribuições aos serviços desconcentrados da administração central; e a descentralização -- transferência de competências e recursos a administrações locais (função territorial). A partir dos anos 90, foram instituídos os centros de responsabilidade, os projetos de serviço, os programas de qualidade, dentro da perspectiva da orientação da gestão por resultados.





A experiência brasileira



A reforma gerencial foi introduzida no Brasil em 1995, quando da instauração do primeiro governo Cardoso, num contexto semelhante ao de outros países da América Latina, caracterizado pelo aprofundamento da crise do Estado e pela emergência de reformas estruturais prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas, alguns meses antes da posse, com o Plano de Estabilização Econômica (Plano Real). Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias (flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política, etc.) destacava-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente. Entretanto, do lado dos Estados federados, o comportamento não foi homogêneo, apesar de a maioria deles se apresentar, a essa época, com graves desequilíbrios em suas finanças, além de deficiências já evidentes no desempenho de suas funções tradicionais.

Uma das primeiras demonstrações da prioridade conferida às reformas da administração pública foi dada em 1995, quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em um novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Além deste novo ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram instalados: a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma; e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria.

Ainda em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma, que, a partir de um diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão, propôs um novo modelo conceitual, distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

- núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas, e cobrança de seu cumprimento;

- atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;
- atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;
- produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infra-estrutura, onde atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo governo, portanto com tendências à privatização.

As principais iniciativas, neste primeiro período, foram orientadas para: a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente); a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública); e a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação da capacitação de funcionários, visando a promover a mudança cultural).

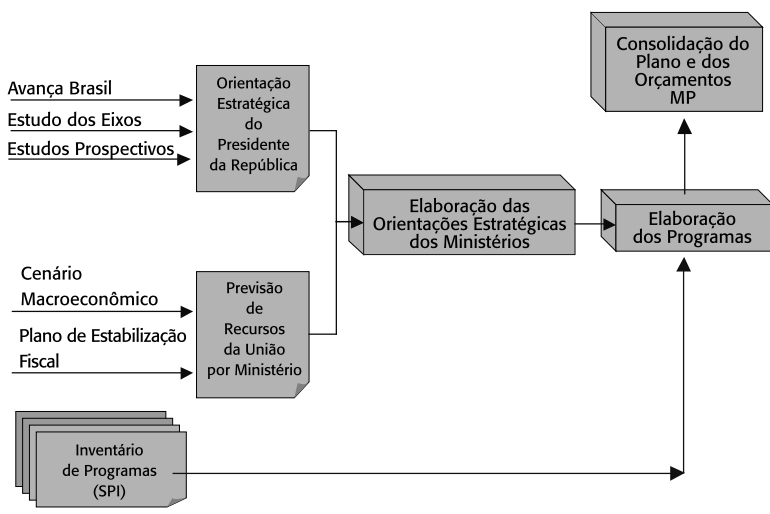
Em 1998, foi extinto o MARE, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, num esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão. A esse respeito, o ex-ministro Bresser Pereira²² comentou que o desafio seguinte -- o de implementação -- não poderia ser atribuído a um ministério pequeno, desprovido de poder executivo, daí a recomendação, inspirada na experiência chilena, de passar a responsabilidade ao novo ministério.

Neste novo contexto, o planejamento governamental, a partir do lançamento do Plano Plurianual 2000/2003, mais conhecido como Avanço Brasil, assumiu papel preponderante. O plano foi

²² Cf. PEREIRA, L. C. Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v.50, n.4, out./dez. 1999.

elaborado com base em diretrizes estratégicas do presidente da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentável, a partir de uma nova visão estratégica espacial, baseada no estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, tendo como referência todo o território nacional e o fluxo real de bens e serviços. Esta nova visão é traduzida em um leque de oportunidades de investimento, tanto para o setor público como para o setor privado, nacional e estrangeiro. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, e foi instituída a figura do gerente de programa como elemento central no processo. Finalmente, merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação do uso da tecnologia da informação orientadas para a melhoria do atendimento ao cidadão e para a transparência e modernização da gestão interna (governo eletrônico, *comprasnet*, *receitanet*, quiosques, rede governo, sistemas corporativos de gestão).

ELABORAÇÃO DO PLANO E DOS ORÇAMENTOS



Caio Marini, setembro 2002



O debate contemporâneo



O debate sobre a administração pública tem ocupado importante espaço na agenda internacional, nos fóruns de discussão e nas diversas publicações especializadas sobre o contexto contemporâneo de transformação do Estado e da sociedade. Na verdade, isto não significa nenhuma novidade: a reforma da administração pública vem sendo feita desde que existe administração pública. Também é certo que o debate sobre a gestão pública se confunde, na maior parte dos casos, com o debate sobre o Estado, embora nem sempre seguindo o mesmo ritmo. Alguns estudiosos argumentam que as mudanças nas formas de regime político do Estado acontecem num ritmo mais acelerado do que as mudanças nas formas de administração pública.

Talvez isto possa significar a prevalência, ainda, da tendência gerencialista na administração pública por algum tempo. Ou será que, desta vez, transformações no contexto provocarão uma aceleração nos movimentos de mudança do padrão de gerência pública?

Voltando um pouco no tempo e tentando reconstruir o cenário que fez emergir o modelo da Nova Gestão Pública (NGP), os principais elementos que motivaram este movimento por certo ainda estão presentes na nossa realidade: crise fiscal, persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas e profundo déficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, dentre outros.

Entretanto, há sinais de novos temas emergentes, ou antigos temas que emergem de forma diferente. Um deles, certamente, é a questão do desenvolvimento, agora posto em outra perspectiva, que inclui a idéia-força de sustentabilidade e necessidade de alinhamento com outra idéia-força que é a estabilidade (econômica, política, institucional e social) num mundo globalizado. O tema não é novo e já foi tratado pela administração pública (burocrática) nos anos 50 e 60 com nome e sobrenome: Administração para o Desenvolvimento. E agora? Que novos atributos precisam ser incorporados à gerência pública para que ela seja um efetivo instrumento deste neodesenvolvimentismo?

Também não se pode desconsiderar outro tema emergente na agenda do Estado contemporâneo: a questão da segurança, principalmente depois dos episódios recentes nos Estados Unidos, na Colômbia, no Rio de Janeiro, etc. Outra vez um tema recorrente, mas que surge a partir de uma nova perspectiva, colocando um desafio adicional. Há tradição, é certo, na realidade latino-americana no trato desta questão, mas num contexto diferente. Uma coisa é enfrentar os problemas de segurança num contexto autoritário, outra é enfrentar o mesmo problema num regime democrático. E isto também exigirá a incorporação de novos atributos aos modelos de gerenciamento público.

Concluindo, ainda que com mais perguntas do que respostas: o debate contemporâneo sobre as questões de desenvolvimento da sociedade, sobre as questões de Estado e sobre as questões de gestão pública parece reafirmar alguns dos princípios básicos da agenda atual, tais como: a focalização no cidadão, a transparência, o controle social, a conscientização da responsabilidade fiscal, a orientação da gestão para resultados, a ética e a profissionalização do servidor público. O grande desafio é o de assegurar a irreversibilidade do processo de transformação a partir do fortalecimento das iniciativas bem sucedidas e do realinhamento que se fizer necessário para a incorporação dos temas emergentes. Isso vai exigir:

a) reorientação na estratégia de implementação do modelo de gestão pública, que, certamente, não é único, levando em consideração as características locais, inclusive aspectos de multiculturalidade, evitando, dessa forma, a pura importação de práticas adotadas em realidades distintas;

b) identificação de novos perfis profissionais desejados e desenvolvimento de mecanismos inovadores de capacitação para adequação dos perfis, principalmente para as lideranças. Aqui vale

a pena considerar as proposições de Francisco Longo,²³ do Instituto de Dirección y Gestión Pública da Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) (Barcelona), baseadas em estudos da Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, que destaca o papel do dirigente na criação do valor público, a partir de três dimensões: gestão estratégica, gestão operacional e gestão do entorno autorizante;

c) construção de uma rede de cooperação entre os países da região com vistas ao intercâmbio de experiências e de práticas inovadoras de gestão;

d) revisão do marco legal, notadamente em aspectos ligados à profissionalização da função pública, ao controle social e à descentralização;

e) intensificação do uso de tecnologias de informação orientadas para a transparência na gestão, a melhoria nas relações com o cidadão e a modernização administrativa.

²³ Cf. LONGO MARTINEZ, Francisco. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Anais... Lisboa: CLAD, 2002.



Referências

ABRUCIO, Fernando. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1996. (Texto para discussão 10).

AMORIM, Sônia. Ética na esfera: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.51, n.2, abr./jun. 2000.

ARAÚJO, Valdeí. **A reforma administrativa francesa**. Brasília: ENAP, 1997. (Texto para discussão 20).

BACON, Kevin. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.50, n.4, out./dez. 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización y fortalecimiento de la sociedad civil**. Washington, DC, 2000.

BARZELAY, Michael. **Atravesando la burocracia**: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BARZELAY, Michael. La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas. **Reforma y Democracia**: Revista del CLAD, Caracas, n.10, feb. 1998.

BARZELAY, Michael. **The New Public Management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **A política de governo eletrônico no Brasil**. Documento apresentado no Seminário Using Knowledge for Development: Brazil – India – China Forum, Londres, mar. 2001. Disponível em: http://www.governoeletronico.e.gov.br/arquivos/TextoGoverno_eletronico_Seminario_Londres_Solonportugues.pdf. Acesso em: 04 jul. 2003.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.3, set./dez. 1997.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHELM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Conselho Científico. **Una nueva gestión pública para América Latina**. Caracas, 1998.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.52, n.2, abr./jun. 2001.

CROZIER, Michel. **Estado modesto, Estado moderno**: estratégia para uma outra mudança. Brasília: FUNCEP, 1989.

DROR, Y. O administrador público tipo delta para o século 21. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.2, maio-ago. 1997.

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales. **Reforma y Democracia**: Revista del CLAD, Caracas, n.18, oct. 2000.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA Koldo; MENDOZA, Xavier. **La especificidad de la gestión pública**: el concepto de "management" público. Washington, DC: BID. Disponível em: < <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-koldo2-S.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2003.

FERLIE, Ewan. The New Public Management in the United Kingdom: origins, implementation and prospects. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Reforma do Estado, Brasília, 1998.

FERLIE, E. et al. Caracterização da “nova” administração pública. In: _____. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Ed. UnB; ENAP, 1999. cap. 1.

FINER, Samuel. **Governo comparado**. Brasília: Ed. UnB, 1981.

FREITAS, Carlos. A implementação do Government Performance and Results Act na administração pública dos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.50, n.3, jul./set. 1999.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **La globalización: ¿amenaza o oportunidad?** Washington, DC, 2001.

GAETANI, Francisco. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Reforma y Democracia**: Revista del CLAD, Caracas, n.16, feb. 2000.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Ed. UNESP, 1995.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

HUTTON, Will. **Como será o futuro Estado?** Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

IGLESIAS, Enrique. **Repensar a política para reinventar o Estado**. 2000. Apresentação no II Fórum Global sobre Reinvenção do Estado, Brasília, 2000.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KABOOLIAN, Linda. The New Public Management: challenging the boundaries of the management vs. administration debate. **Public Administration Review**, Chicago, v.58, n.3, May/June 1998.

KAMENSKY, John. The U. S. reform experience: The National Performance Review. In: CONFERENCE ON CIVIL SERVICE SYSTEMS IN COMPARATIVE PERSPECTIVES, Bloomington, Indiana University, 1997. Disponível em: < <http://www.indiana.edu/~csrc/kamen1.html> >. Acesso em: 04 jul. 2003.

KETTL, Donald. A revolução global: a reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do**

Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KETTL, Donald; MILWARD, H. *The State of Public Management.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. A gerência na década de 90. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n.1, jan./mar. 1988.

LONGO MARTINEZ, Francisco. Modernizar la gestión de las personas: los desafíos de la flexibilidad. **Reforma y Democracia: Revista del CLAD**, Caracas, n.19, feb. 2001.

LONGO MARTINEZ, Francisco. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: CLAD, 2002.

LYNN, Laurence. The New Public Management: how to transform a theme into a legacy. **Public Administration Review**, Chicago, v.58, n.3, May/June 1998.

MACEDO, Marcelo; ALVES, Andréa. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.3, set./ dez. 1997.

MARINI, Caio. A modernização da gestão pública na transição pós-burocrática. In: CONGRESSO INTERAMERICANO SOBRE REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1., 1996, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: CLAD, 1996.

MARINI, Caio. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma gerencial de 1995.** Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. UnB, 1999.

MARINI, Caio. **A reforma gerencial nos países iberoamericanos:** situação atual e perspectivas. Brasília: ENAP; México: IBERGOP, 2002. Versão preliminar.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.4, out./dez. 2002.

MARTINS, Humberto. **Contratos de gestão como estratégia de reforma:** em busca de soluções para o problema da autonomia gerencial das organizações públicas. México: CLAD, 1999.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília: ENAP, 1995. (Cadernos ENAP, 8).

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo.** Brasília: Ed. IPEA, 1993.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Reforma y Democracia:** Revista del CLAD, Caracas, n.21, oct. 2001.

MENEGUZZO, Marco. Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad del gobierno local. **Reforma y Democracia:** Revista del CLAD, Caracas, n.11, jun. 1998.

MESQUITA, Adriana; FERREIRA, Sílvia. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v.48, n.3, set./dez. 1997.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. Administrando o Leviatã: o setor público In: _____. **Os bruxos da administração.** Rio de Janeiro: Campus, 1998. cap. 13.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. A estranha sobrevivência do Estado Nacional. In: _____. **O futuro perfeito:** os desafios e as armadilhas da globalização. Rio de Janeiro: Campus, 2001. cap. 8.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v.49, n.4, out./dez. 1998.

NASH, Gerald D. **Perspectives on administration:** the vision of history. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1969.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? **Reforma y Democracia:** Revista del CLAD, Caracas, n.13, feb. 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PEREIRA, L. C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, L. C. Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial**: a reforma gerencial de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. UnB, 1999.

PEREIRA, L. C. Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.50, n.4, out./dez. 1999.

PEREIRA, L. C. Bresser. **Uma nova gestão para um novo Estado**: liberal, social e republicano. Ottawa: Canadian Centre for Management, 2001. (John Manion Lecture).

PEREIRA, L. C. Bresser. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.1, jan./mar. 2002.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial**: a reforma gerencial de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. UnB, 1999.

POLIDANO, Charles. **Should flawed models of public management be exported?**: issues and practices. Manchester: University of Manchester, IDPM, 2000. (Public Policy and Management: Working Paper, 15). Disponível em: < http://idpm.man.ac.uk/publications/archive/ppm/ppm_wp15.shtml>. Acesso em: 04 jul. 2003.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services**. Oxford: Blackwell, 1990.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.3, jul./set. 2002.

PRATS CATALÀ, Joan. **Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública**. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponível em: < http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0063 >. Acesso em: 04 jul. 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL. **Restructuring the public sector: New Zealand Experience**. Ferney-Voltaire, 1998.

PUMA/OCDE. Desenvolvimentos recentes na gestão de recursos humanos nos países-membros da OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.52, n.2, abril/jun. 2001.

RAMIÓ MATAS, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. **Reforma y Democracia**: Revista del CLAD, Caracas, n.21, oct. 2001.

REIDE, Gary. **La modernización del sector público orientada hacia el desempeño en los países en desarrollo**: enfrentar el desafío de la implementación. Washington, DC: BID, 1997.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RICHARDSON, Ruth. Política determina o desempenho. **Revista Leader**, Porto Alegre, n.12, 27 mar. 2001.

SENGE, Peter. **A dança da mudança**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SHEPHERD, Geoffrey; VALENCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis - Brasília. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.3, set./dez. 1996.

TROSA, Sylvie. Serviço público: enfrentar quais desafios? In: _____. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. cap. 1.

TROSA, Sylvie. Por que o Estado contratual? In: _____. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. cap. 2.

VALLEMONT, Serge. A modernização do Estado: as lições de uma experiência. Brasília: ENAP, 1996. (Texto para discussão 12).

WILSON, Thomas Woodrow. **Estudo da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955. (Cadernos de Administração Pública).

WRIGHT, Vincent. **Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental**. México: Foro Internacional, 1998.

ZELDIN, Theodore. Como encontrar pessoas com verdadeiro poder. In: _____. **Os franceses**. Rio de Janeiro: Record, 2000. cap. 10.

Sites de interesse

<http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-nothema-9-no-no--no,FF.html> (PUMA - OCDE)

<http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/civil1.htm> (SIGMA OCDE)

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/topica.htm> (BM Reforma)

<http://www.iadb.org/> (BID)

<http://www.imf.org/external/index.htm> (FMI)

<http://www.worldbank.org/> (Banco Mundial)

<http://www.clad.org.ve/home.html> (CLAD)

<http://www.ena.fr/> (ENA)

<http://www.fonction-publique.gouv.fr> (França)

<http://www.cabinet-office.gov.uk/quango/homepage.htm> (Reino Unido QUANGOs)

<http://www.cabinet-office.gov.uk/index/civilservice.htm> (Reino Unido Função Pública)

<http://www.ste.pt/a970606.html> (Portugal)

<http://www.ssc.govt.nz/Welcome.htm> (Nova Zelândia)

<http://www.dofa.gov.au/> (Austrália)

<http://www2.canberra.edu.au/management/crpsm/welcome.htm> (Centro de pesquisas – Austrália)

<http://www.map.es/> (Espanha)

<http://www.modernizacion.cl/> (Chile)

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm> (EEUU NPR)

<http://www.npr.gov/> (EEUU)

<http://www.opm.gov/> (EEUU RRHH)

<http://www.gsa.gov/> (EEUU logística)

<http://www.sfp.gov.ar/index1.html> (Argentina)

http://www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/index_e.htm (sumário de experiências de reforma)

<http://www.ena.gov.br/> (ENAP)

<http://www.cepaa.org/> (Accountability)

<http://www3.niu.edu/~tp0dcm1/pspa500/symposium/index.htm> (simpósio NMP)

<http://www.21stcentury.gov/> (Fórum global)

http://www.lse.ac.uk/Depts/IIM/people/academic/michael_barzelay.htm (Barzelay)

<http://www.bresserpereira.ecn.br/> (Bresser)





**Gestão pública para um
Brasil de todos:
emergência de uma nova
geração de reforma?***

* Artigo extraído de MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas (capítulos 3 e 4), trabalho selecionado para apresentação no VIII Congreso del CLAD sobre Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

Contexto de instauração do novo governo

Em junho de 2002, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva lança “Carta ao povo brasileiro”, contendo análise da conjuntura econômica nacional sinalizando dois aspectos importantes que marcariam a sua futura administração. Por um lado, Lula expressa o seu desejo, alinhado com o anseio popular de “encerrar o atual ciclo econômico e político” -- buscando marcar uma posição, junto à sua base original, de rompimento com a lógica vigente -- e, por outro, assume publicamente compromissos com as reformas estruturais, de combate à inflação, com o equilíbrio fiscal “como um meio”, de “respeito aos contratos e obrigações do país” -- buscando ampliar seu eleitorado, acalmar o mercado e afastar os temores de radicalização. Aponta que o caminho “é o do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais” e também destaca que “será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica”. O final da história todos conhecem: Lula é eleito presidente da República, com uma votação expressiva quase conseguida em primeiro turno, construída com base numa aliança histórica inimaginável para alguns analistas, dada a pluralidade existente dentro do partido. A transição é marcada pelo elevado padrão democrático e institucional, caracterizado pelo comportamento exemplar das equipes que deixavam e que assumiam o poder. Prática significativamente elogiável e imprescindível em um Estado democrático.

O primeiro movimento do novo governo foi o estabelecimento de um novo marco, simbolizado pelo compromisso de enfrentar prioritariamente o problema da fome (base para a construção posterior de um novo modelo de desenvolvimento). Em paralelo, foram preenchidos os cargos de alta liderança política (Ministérios, Secretarias Nacionais) por parte de integrantes da coligação vencedora, mesclando atributos de natureza política e técnica para este fim. A expectativa inicial, como sempre, era quanto à

composição da equipe econômica (especialmente Fazenda e Banco Central), e foi mantida a condução da área de gestão pública no Ministério do Planejamento, depois de muitas especulações sobre a volta do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Na construção da agenda ministerial, em geral, e nas áreas de economia e de administração pública, em particular, percebeu-se uma inteligente combinação de elementos herdados da agenda anterior e a emergência de novos temas ou de novas abordagens a antigos temas, que passaram a dar a marca do novo período. Não sem a natural dificuldade de justificar a manutenção de determinados temas (política de juros, metas inflacionárias, alíquotas do imposto de renda, CPMF, reajuste salarial dos servidores), o que provocou -- e continua provocando -- reações de descontentamento de parte do Partido dos Trabalhadores, argüindo velhos compromissos, amplamente flexibilizados ao longo da última campanha eleitoral, e de manifestações de perplexidade vindas da nova oposição que, com ironia, insinuava a continuidade programática. O certo é que, até o momento, o governo vem conseguindo demonstrar ponderação e equilíbrio no enfrentamento das crises, contando com a compreensão de parte expressiva da opinião pública. A capacidade de liderança e de negociação do presidente tem sido um atributo fundamental para a manutenção da governabilidade, mas esta posição (ainda favorável) depende da produção sustentada de resultados, notadamente nos programas da área social.

A gestão pública revisitada

É exatamente dentro deste contexto que emerge a questão da gestão pública. Num primeiro momento, a ênfase foi dada à adoção de um Programa de Otimização: o contingenciamento fez com que o governo decidisse pela seleção de programas e revisão de seus processos, visando a reduzir custos, melhorar a qualidade e reduzir tempo de execução.

Em paralelo, sustentadas por uma visão mais duradoura e estrutural, duas iniciativas estão sendo desenvolvidas.

A primeira diz respeito à elaboração do novo PPA 2004-2007, denominado Plano Brasil de Todos, que estabeleceu o direcionamento estratégico a partir dos seguintes (mega)objetivos: (i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; e (iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

A segunda, a construção de um Plano de Gestão Pública (SEGES, 2003) orientado para o fortalecimento da capacidade de governo e que dê sustentabilidade à realização dos programas previstos no PPA.

A adoção deste novo Plano de Gestão significa introduzir transformações orientadas para:

- redução do déficit institucional, que é a ausência do Estado e a sua incapacidade de assegurar direitos civis e sociais (fazer o que deve ser feito);
- fortalecimento da governança, que significa promover a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas;
- aumento da eficiência, otimizando recursos (fazer mais e melhor com menos);
- transparência e participação, assegurando, dessa forma, o comprometimento da sociedade e a legitimação do processo.

A estratégia de ação participativa e transparente prevê a identificação prévia dos problemas da Administração Pública Federal, mediante a realização de um diagnóstico institucional (denominado Livro Azul). Visando a assegurar a participação de diversos atores neste processo, serão construídas três redes de implementação: deliberativa, de ação e consultiva. Em seguida, será formulado, com o envolvimento das redes, um plano contendo diretrizes e estratégias de enfrentamento dos problemas apontados no diagnóstico (Livro Verde). Finalmente, serão desen-

volvidas, junto aos órgãos de governo e à sociedade, atividades de validação/legitimação das propostas, culminando com a publicação do Plano de Gestão Pública (Livro Branco), a ser implementado no período 2004-2007, que será o instrumento do alinhamento estratégico dos programas do PPA e das transformações das organizações, com vistas à concretização das políticas públicas.

Semelhanças e diferenças, a modo de conclusão

o início, o fim e o meio

Raul Seixas – Paulo Coelho

A tarefa de efetuar estudos comparados da realidade nacional em relação a experiências internacionais — o que não é propósito deste artigo — ou da realidade nacional numa perspectiva temporal não é trivial. Algumas das razões já foram reproduzidas anteriormente. Vale aqui a mesma ressalva feita em outro estudo:

Os relatos de experiências apresentados a seguir não conformam o que formalmente se conhece por estudo de casos, nem tem a pretensão de realizar uma análise comparativa. Isto, certamente, exigiria maior aprofundamento investigativo apoiado na utilização de metodologias científicas (MARINI, 2002).

Entretanto, é possível especular sobre algumas semelhanças e diferenças entre os movimentos de Reformas (1995 x 2003), tomando como referência as perguntas propostas na introdução sobre o contexto que caracterizou cada uma das reformas (*o início*), o objetivo pretendido (*o fim*) e a estratégia de implementação (*o meio*).

Considerando o *contexto (o início)*, há mais semelhanças que diferenças. A reforma de 1995 foi instaurada num período de afirmação da democracia brasileira — pela primeira vez na história das reformas administrativas do país —, foi concebida e justificada a partir da emergência da crise do Estado, notada-

mente nas dimensões financeira e administrativa, e foi influenciada pelo movimento da NPM. A reforma de 2003, certamente, herda alguns destes elementos ao constituir sua agenda. A jovem democracia brasileira avança na direção de sua consolidação (semelhança), a crise, nas dimensões fiscal e administrativa, continua presente (semelhança), mas a estratégia atualmente definida nega, de forma explícita, a crise do Estado como mote e recoloca a questão, afirmando o déficit institucional existente, mas enfatizando um novo mote: o Estado como solução (diferença). A influência da NPM ainda está presente em alguns de seus princípios básicos -- eficiência, principalmente -- mas, como doutrina, desgastou-se devido a uma forte crítica, muitas vezes injusta, mas efetiva, pois alcançou o resultado que associou-a ao neoliberalismo -- o exame da experiência internacional mostra que a aplicação da NPM se deu, em alguns casos, sob a gestão de governos de esquerda. Assim, a atual abordagem parte do esgotamento desta geração de reforma e apresenta o Plano de Gestão Pública como instrumento da consolidação do Estado e não da reforma (outra diferença).

Quanto aos *objetivos (o fim)*, a reforma de 1995 passou por dois diferentes estágios. No primeiro momento, sua formulação foi tipicamente auto-orientada. Estava na agenda, mas não ocupava a primeira fila. A sensação inicial era a de manutenção da antiga Secretaria da Administração Federal (SAF) -- aparentemente, o ministro Bresser Pereira teria outra função no governo --, o que, provavelmente, significaria pouca atenção ao assunto. Mas, quando da criação do MARE e da incorporação da nova Secretaria da Reforma do Estado, foi necessário construir um projeto -- e com urgência urgentíssima. Assim, o Plano Diretor foi elaborado na perspectiva de ocupar um espaço na agenda de reformas. E é neste aspecto que está o seu papel protagonista e, paradoxalmente, sua eventual limitação. O debate provocado, a qualidade propositiva do documento e o apoio incondicional dos governadores à época foram decisivos para reincorporar, depois de algumas décadas, a temática da gestão pública na agenda

nacional — fator determinante para que ainda seja um tema atual! Mas era um plano caracterizado por uma qualidade propositiva superior à qualidade explicativa dos problemas a enfrentar. E, no primeiro estágio, correspondente ao primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, não estava alinhado aos outros instrumentos de gestão (planejamento e orçamento). O PPA 1996-1997 e o Plano Diretor custaram a ser apresentados um ao outro. No segundo mandato, houve uma iniciativa deliberada de integração dos instrumentos de gestão, a partir da iniciativa de absorção do MARE pelo Ministério do Planejamento, solução mantida pelo governo atual (semelhança). Já o Plano de Gestão Pública tem como princípio fundamental ser um instrumento da realização do novo modelo de desenvolvimento (PPA 2000-2004).

Mas é na *estratégia de implementação (o meio)* que estão as principais diferenças. A primeira delas, já mencionada anteriormente, se refere ao processo de elaboração do Plano Diretor (1995), concebido a partir de um conjunto de soluções sem maior aprofundamento sobre a natureza dos problemas — continua, é certo, um diagnóstico, mas definido a partir de uma visão endógena do próprio MARE. A estratégia atual, ao contrário, parte do diagnóstico para depois definir o plano. Outra importante diferença está no processo de definição do conteúdo do plano. Embora uma primeira versão do Plano Diretor tenha sido submetida à apreciação da Câmara e Comitê da Reforma, não houve uma estratégia deliberada de comunicação e, menos ainda, de busca de legitimação de seu conteúdo. Desde o princípio, a reforma de 1995 teve que lidar com a dicotomia: concordância, nem sempre declarada, por parte da sociedade, que tende a ganhar com a reforma, e resistência, sempre declarada, por parte de importantes segmentos do funcionalismo público, que tende a perder alguns benefícios conquistados. A dicotomia permanece: a sociedade só tem a ganhar com a reforma, e os servidores insistem em perceber somente as perdas (semelhança). A diferença fundamental é que a reforma de 1995 subestimou os riscos decorrentes desta dicotomia, enquanto o Plano de Gestão Pública

(PGP) coloca no centro a questão da legitimação, junto aos órgãos do governo e à sociedade, para a efetivação do projeto.

Finalmente, valem algumas ressalvas. O artigo reflete a opinião do autor sobre o assunto e não teve a pretensão de esgotá-lo. É mais uma contribuição ao debate, num contexto caracterizado -- felizmente -- pelo contraditório. Por último, vale lembrar que o objetivo deste trabalho foi o de identificar algumas semelhanças e diferenças e não o de apontar o certo e o errado em cada uma das abordagens. O autor tem plena consciência desta impossibilidade. Aliás, este é um dos predicados deste campo de estudo. Normalmente a melhor resposta a uma boa questão em gestão é: “Depende”.

Referências

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.4, out./dez. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão Pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula**. Brasília: SEGES, 2003.



Desta edição Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães 7, foram impressos 2000 exemplares. Composto em Bembo com títulos em Lubalin Graph e impresso sobre papel pólen soft 80g/m² cor natural. Impressão e acabamento – Bigraf.