

10

Cadernos **ENAP**

O impacto do modelo
gerencial na
Administração Pública

Um breve estudo sobre a
experiência internacional recente

Fernando Luiz Abrucio

Cadernos **ENAP**



O impacto do modelo gerencial na Administração Pública

Um breve estudo sobre a
experiência internacional recente



O impacto do modelo gerencial na Administração Pública

Um breve estudo sobre a
experiência internacional recente

Fernando Luiz Abrucio

Fernando Luiz Abrucio, 26 anos, doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), é professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP).

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora Editorial

Norma Guimarães Azeredo

Editores eletrônicos

Acácio Valério da Silva Reis

© ENAP, 1997

A164i ABRUCIO, Fernando Luiz.
O impacto do modelo gerencial na administração pública
Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.
52 p. (Cadernos ENAP; n. 10)
ISSN: 0104-7078
1. Modelo gerencial-setor público 2. Administração pública -
Brasil 3. Reforma Administrativa 4. Reforma do Estado I.
Título II. Série

CDD: 350-102

Tiragem: 1.500 exemplares

Brasília, 1997

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília - DF

Telefone: (061) 245 5890 — (061) 245 7878, ramal 210

Fax: (061) 245 2894

Sumário

I. Introdução	6
II. Condições materiais e intelectuais para o surgimento do modelo gerencial	9
III. O desenvolvimento do modelo gerencial no setor público: a experiência anglo-americana	11
1. O modelo gerencial puro	13
2. Novos caminhos do modelo gerencial: flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor (consumerism)	20
3. Public Service Oriented (PSO): a construção da esfera pública	26
4. Reinventando o governo: novos caminhos para a administração pública americana	29
IV. Conclusão: Os desafios para a administração pública do século XXI	37
Notas	42
Bibliografia	44

I. Introdução

“O governo não pode ser uma empresa mas pode se tornar mais empresarial”.

Gerald Caiden

“(...) o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhora da gerência pública não é só uma questão de pôr-se em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos”.

Les Metcalfe & Sue Richards

Em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. Era o fim da “era dourada” — na precisa definição de Eric Hobsbawm (HOBSBAWM, 1995) —, período em que não só os países capitalistas desenvolvidos mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altíssimas taxas de crescimento. A principal receita para o contínuo sucesso durante trinta anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social.

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Grosso modo, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social — tarefa esta nem sempre bem sucedida — foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. É neste último ponto — a passagem do modelo weberiano para o gerencial — que se concentra a discussão deste trabalho.

Focalizo, primordialmente, o processo de surgimento e posterior desenvolvimento do modelo gerencial (*managerialism* ou *public management*) no campo da administração pública, analisando seus limites e potencialidades, bem como se ele pode ser considerado um novo paradigma mundial.

Vale a pena fazer três observações antes de entrar nos pontos mais específicos do artigo. Embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal (Thatcher e Reagan), o modelo gerencial e o debate em torno dele não podem ser circunscritos apenas a este contexto. Pelo contrário, toda a discussão sobre a utilização do *managerialism* na administração pública faz parte de um contexto maior, caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa, seja na Europa ocidental (CASSESE, 1989), seja no Leste europeu ou ainda no Terceiro Mundo (CAIDEN, 1991; KAUL & COLLINS, 1995). O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas.

Aos que discordam totalmente do modelo gerencial, preferindo até nem discuti-lo, vai aqui a segunda observação. O fato incontestável no debate internacional sobre administração pública, considerado mesmo por aqueles que são ferrenhos críticos do *managerialism*, é que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea (POLLITT, 1990). Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.

Mas há ainda uma última observação que reforça a importância de se estudar as mudanças recentes na Administração Pública. Ao invés de se constituir em uma doutrina rígida e fechada, o *managerialism* tem apresentado um grande poder de transformação, incorporando as críticas à sua prática, e assim modificando algumas peças de seu arcabouço. Mais do que isso: as atuais transformações apontam para uma pluralidade de concepções organizacionais que ultrapassam o mero gerencialismo, de modo que não existe um paradigma global capaz de responder, tal qual uma “receita de bolo”, a todos os problemas enfrentados pela crise do modelo burocrático weberiano (HOOD, 1996).²

Neste contexto de pluralidade de concepções organizacionais, cabe ressaltar que foi o modelo gerencial, inicialmente em sua forma pura, o propulsor das primeiras mudanças no modelo burocrático weberiano. Somam-se a isso a força e a centralidade das propostas do *managerialism*, hegemônico em termos teóricos e práticos no atual estágio do debate acerca das reformas administrativas. O que não quer dizer que o modelo gerencial não tenha limites e fraquezas. De fato ele tem muitas, e tento, no curto espaço deste artigo, discuti-las, até porque é das insuficiências deste modelo que nascem novas práticas, as quais também se distanciam do antigo padrão burocrático. Trata-se, em suma, de reconstruir o setor público sob bases pós-burocráticas, bases estas que encontram no *managerialism* um de seus principais fundamentos.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira. Inicialmente faço um histórico das condições que propiciaram a ascensão do modelo gerencial, focalizando a experiência anglo-americana. Em seguida, descrevo as principais características do *managerialism*, comparando-as com as peças do antigo modelo weberiano. Adiante, concentrando-me mais na análise do caso inglês, mostro como ao longo da década de 80 e princípio da de 90 o modelo gerencial foi se modificando. Como resultado desta evolução, constato a existência, em termos típicos ideais, de três tendências básicas: o modelo gerencial puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO).

Continuo a discussão analisando a experiência americana atual e sua enorme influência no debate dentro do *managerialism*, concentrando-me, basicamente, no livro de David Osborne e Ted Gaebler (OSBORNE & GAEBLER, 1994), *Reinventando o Governo*, que se tornou uma das peças-chave do programa de governo do presidente Bill Clinton. Neste tópico, fica clara a modificação nos parâmetros iniciais do modelo gerencial.

Na conclusão, traço, em primeiro lugar, um perfil das principais mudanças administrativas que têm afetado o setor público em escala global. Depois, à luz da experiência internacional, faço um brevíssimo comentário sobre o caso brasileiro.

II. Condições materiais e intelectuais para o surgimento do modelo gerencial

Desde o final da década de 70, a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem em quase todo o mundo. O antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia forças rapidamente, sem nenhuma perspectiva de retomar o vigor. A introdução do modelo gerencial no setor público faz parte deste contexto. Mas quais foram as condições materiais e intelectuais que permitiram esta mudança?

Em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi a crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, na segunda crise do petróleo. O fato é que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos 80 e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60. Neste momento de escassez, o Estado foi o principal afetado, entrando numa grave crise fiscal.

A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. E os problemas fiscais tendiam a se agravar na medida em que se iniciava, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, uma revolta dos *taxpayers* (contribuintes) contra a cobrança de mais tributos, principalmente porque não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Estava em xeque o consenso social que sustentara o Welfare State.

Os governos estavam, ainda, sobrecarregados de atividades — acumuladas ao longo do pós-guerra —, “com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos” (PETERS, 1992: 305). Além disso, os grupos de pressão, os clientes dos serviços públicos e todos os beneficiários das relações neocorporativas então vigentes não queriam perder o que, para eles, eram conquistas — e que para os neoliberais eram grandes privilégios. O terceiro fator detonador da crise do Estado contemporâneo, portanto, se constituía naquilo que a linguagem da época chamava de situação de “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas (HOLMES & SHAND, 1995: 552).

Por fim, a globalização e todas as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram — e profundamente — o Estado. Na verdade, o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do

poder das grandes multinacionais resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas.

Esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. Com efeito, o corte de custos virou prioridade. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária — os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo desta tendência. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas — leia-se: o modelo weberiano era ineficiente.

Por outro lado, o Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente se levarmos em conta os problemas da “governabilidade” (governos sobrecarregados) e os efeitos da globalização. Portanto, surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos; era um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar esta situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Corte de gastos — inclusive de pessoal —, aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial, tal como era proposto pelos reformadores do começo da década de 80. O *managerialism* substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado. No entanto, as condições materiais não eram suficientes para sustentar a defesa do *managerialism*. Havia também um contexto intelectual extremamente favorável às mudanças na Administração Pública.

A ascensão do teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o *public choice* nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público. Mas a visão negativa a respeito da burocracia não se vinculava apenas a teorias intelectualmente mais elaboradas. De uma forma avassaladora, a perspectiva do senso comum contra a burocracia, normalmente anedótica, se expandia rapidamente no final da década de 70 e no começo da de 80. Nos Estados Unidos, o sentimento antiburocrático tomava a forma, na definição de Kaufman (1981), de uma epidemia generalizada.

Contribuíam ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada, à época, muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos. O thatcherismo se aproveitou bastante desta situação. Rayner, um dos seus principais ideólogos, dizia que “a ‘burocracia’ tem muitos amigos” (RAYNER, 1984: 8-9), uma

alusão às relações clientelistas e corporativas mantidas pelo corpo burocrático.

Ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. A administração das empresas privadas tinha uma ótima reputação, apesar dos vários escândalos ocorridos no final da década de 70 — bancarrotas, corrupção (CAIDEN, 1991: 24). Não por acaso, Margaret Thatcher levou ao governo um administrador do setor privado (Dereck Rayner) para comandar seu plano de reforma administrativa.³

Mas este sentimento difuso contrário à burocracia estatal e favorável aos ideais da iniciativa privada precisou de um catalisador político para se impor. A vitória dos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979, e dos republicanos nos Estados Unidos, em 1980, representou a vitória dos grupos que contestavam o antigo consenso social pró-Welfare State.

Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público. Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos americanos a iniciativa nesse sentido, introduzindo, num primeiro momento, um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista (“cortar custos” como fim último) e o desconhecimento da especificidade do setor público. Ao longo dos últimos quinze anos, entretanto, o *managerialism* sofreu um contínuo processo de transformação, como veremos a seguir. Da inicial perspectiva conservadora, o debate referente ao modelo gerencial tem avançado por terrenos cada vez mais dominados pelas temáticas republicana e democrática.

III. O desenvolvimento do modelo gerencial no setor público: a experiência anglo-americana

Os conceitos do *managerialism* invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores. Era, inicialmente, uma maneira bem particular de se utilizar os instrumentos do modelo gerencial, por meio daquilo que chamo de gerencialismo puro, mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização, como explicarei mais adiante. O fato é que, naquele momento, as modificações no setor público estavam vinculadas a um projeto de reforma do Estado, caracterizado como um movimento de retração da máquina governamental a um menor número de

atividades. A palavra de ordem da primeira-ministra inglesa era “*rolling back the state*”, o que na prática significou a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as constantes tentativas de reduzir os gastos públicos (CAIDEN, 1991: 75-80; BUTLER, 1993: 398-399).

Mas nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos. Portanto, há atualmente mais de um modelo gerencial; ou, melhorando a argumentação, no embate de idéias proporcionado pela introdução do *managerialism* na administração pública surgiram diversas respostas à crise do modelo burocrático weberiano, todas defendendo a necessidade de se criar um novo paradigma organizacional.

Na Grã-Bretanha havia um denominador comum no confronto entre as teorias de Administração Pública: o modelo burocrático *Whitehall*, que funcionava de forma similar ao weberiano, e que tinha vigorado por décadas, não dava mais conta dos problemas do serviço público inglês. O modelo gerencial puro foi o primeiro a apresentar, na prática, alternativas para modernização do setor público. Ao longo dos últimos anos, outras teorias apareceram, botando de cabeça para baixo os conceitos do modelo de *Whitehall*.

Na tabela abaixo, comparo as três visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre o *managerialism* aplicado ao governo. Comparo-as, mais especificamente, quanto aos principais objetivos (linha 2) e na sua relação com a sociedade, ou melhor, com seus públicos-alvos (linha 3). As teorias estão aqui separadas, da esquerda para a direita do quadro, em ordem cronológica de criação.

Quadro I

Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehall)		
Modelo gerencial puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Eqüidade
<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Em primeiro lugar, é preciso ficar claro que fiz uma rígida divisão entre as teorias apenas para facilitar a comparação entre elas. Na realidade, há um grau razoável de intercâmbio entre as teorias, principalmente no caso das duas últimas (*consumerism e public service orientation*). Existem até autores que não se enquadram exatamente nesta classificação. Ademais, esta classificação não vale para os autores americanos aqui estudados (BARZELAY, 1992; OSBORNE & GAEBLER, 1994).

Entretanto, como ponto de partida para a discussão, esta classificação traz duas importantes constatações. A primeira, e mais óbvia, é que há uma modificação substancial ao longo do tempo, do gerencialismo puro ao *public service orientation*. A constatação mais importante, no entanto, é que embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Ao contrário, o que se percebe é que há uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria. A passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas.

Como é, então, que ocorreram estas modificações no modelo gerencial (ou a partir dele)? É o que mostrarei a seguir.

1. O modelo gerencial puro

O modelo gerencial puro foi o primeiro a ser implantado no caso inglês, como também ocorreu, com algumas ligeiras modificações, na experiência americana do governo Reagan. Porém, algumas tentativas anteriores de implantar o modelo gerencial tinham ocorrido.

No caso inglês, o relatório da Comissão Fulton, que funcionou de 1966 a 1968, já enumerava alguns dos problemas existentes no modelo burocratizado do *Whitehall*. No diagnóstico apresentado, eram destacadas a falta de preparação gerencial do *civil service* britânico, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que eles serviam (DREWRY & BUTCHER, 1991: 51-54). Sobretudo os dois primeiros pontos influenciaram a reforma implementada posteriormente por Thatcher.

Mas havia antecedentes de propostas gerenciais não só na Grã-Bretanha. No Canadá, por exemplo, houve a Comissão Glassco (1961-1963), que, inclusive, foi montada antes da Comissão Fulton. Com uma clara visão gerencial, a Comissão Glassco questionava todos os conceitos administrativos tradicionais (CAIDEN, 1991: 56). Outro antecedente importante, e que é pouco discutido na literatura, é o das comissões e organismos internacionais que nas décadas de 60 e 70 propunham reformas administrativas para os

países em desenvolvimento, defendendo a implantação de um modelo menos burocratizado e com instrumentos gerenciais (CAIDEN, idem: 54).

Todavia, é nos Estados Unidos que a discussão gerencial tem mais tradição. O debate entre o *Public Service orientation* versus o *Public Management orientation* existe desde o século passado (MARTIN, 1993), quando Woodrow Wilson escreveu seu célebre artigo (*The study of administration*), em 1887, defendendo a separação entre a política e a administração. O modelo gerencial, no entanto, não conseguiu se tornar hegemônico nos EUA, principalmente porque a burocracia americana foi sendo edificada, ao longo do século XX, para evitar a interferência das políticas de patronagem que eram comuns no final do século XIX. Por isso, a opção preferencial foi por um modelo que preservasse a neutralidade e a impessoalidade do Estado, características estas que eram centrais no tipo burocrático weberiano.

A discussão gerencial renasce com vigor nos Estados Unidos dentro do debate orçamentário travado ao longo da década de 70. Já nos anos 60 o problema do controle mais racional dos gastos públicos ganhava importância, como demonstrara o presidente Lyndon Johnson ao introduzir o Planning Programming Budget (PPB) em todas as agências do governo federal (CARTER, KLEIN & DAY, 1992: 7). Mas foi na década seguinte que a questão se tornou mais premente. Isto porque era um momento em que não só o Estado demonstrava estar entrando em uma crise fiscal estrutural, mas em que houve também o aumento de exemplos de má gestão pública — sobretudo o da bancarrota da prefeitura de Nova York — que apontavam para a necessidade urgente de se reformular, em termos gerenciais, as finanças públicas.

E é sob o signo da questão financeira, tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha, que o modelo gerencial puro foi implantado. O *managerialism* seria utilizado no setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental. Em suma, o gerencialismo puro tinha como eixo central o conceito de produtividade (POLLITT, 1990: 2). Não por acaso um dos livros fundamentais àquela época chamava-se “Fazendo mais com menos” (*Doing more with less*) — UKELES, 1982.

O primeiro passo do modelo gerencial puro foi procurar cortar custos e pessoal. Neste caso, o governo britânico foi muito mais bem sucedido do que o americano. O governo Reagan de fato não conseguiu reduzir os gastos sociais — ao contrário, naquele período eles cresceram 16% com relação ao PIB (POLLITT, 1990: 90). Pouco também foi feito em termos de corte de pessoal. O grande triunfo dos republicanos no sentido de atenuar os problemas financeiros do governo federal foi diminuir as transferências de recursos para os estados e os diversos poderes locais (POLLITT, idem: 96). Desta forma, os governos subnacionais se viram com menos recursos e

tiveram, portanto, que inovar em suas administrações. Conseqüentemente, as principais tentativas de elaborar um novo paradigma para a gestão pública americana surgiram a partir do estudo das experiências dos governos locais, como mostrarei mais adiante.

O sucesso britânico em cortar gastos públicos, no entanto, tem de ser relativizado. Os principais cortes efetuados ocorreram no *civil service* (que reúne a maior parte dos funcionários do Poder Central) e no total de empregados das empresas estatais (em conseqüência das privatizações), como mostra a Tabela II. Já no importante contingente de servidores do *National Health Service* (NHS), não houve redução de funcionários no período 1978-1990, mas sim, um pequeno incremento. Aconteceu, ainda, uma ínfima redução da burocracia sediada no poder local. O que se pode dizer, portanto, é que o governo Thatcher teve imensa dificuldade de cortar os funcionários da área social, assim como de reduzir o efetivo que atua na “ponta” do sistema, no âmbito local.

O ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência. Para tanto, parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano. A burocracia tradicional (Whitehall para os ingleses) é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas. Contra essa visão de administração pública, o governo Thatcher propunha:

- a) definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais (BUTLER, 1993: 399);
- b) clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não enquanto processo administrativo;
- c) aumento da consciência a respeito do “valor dos recursos” (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia.

Para cumprir cada um destes objetivos foram implementados determinados instrumentos gerenciais. No primeiro momento foi dada maior atenção aos instrumentos de racionalização orçamentária, que deveriam possibilitar a incorporação de uma maior “consciência dos custos” (*cost consciousness*) no serviço público (METCALFE & RICHARDS, 1989: 50). As técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário foram usadas para atingir este fim. A principal iniciativa neste sentido foi o *Financial Management Initiative* (FMI).⁴

Tabela I
Evolução do quadro de pessoal na Grã-Bretanha (base mil)

	1	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	978-79	9-80	0-81	1-82	2-83	3-84	4-85	5-86	6-87	7-88	8-89	9-90
<i>Civil Service</i>	7	7	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5
	34	19	97	78	58	36	21	97	98	87	74	67
Forças Armadas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	26	30	35	41	34	33	36	34	31	28	24	19
NHS (<i>National Health Service</i>)	9	9	9	9	1	1	9	9	9	9	9	9
	23	43	79	98	9	9	98	93	81	76	77	68
Outros Setores do Governo Central	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	11	10	7	5	10	10	7	7	7	4	6	5
Total do Governo Central	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	194	202	218	222	211	189	162	131	117	95	81	59
Total local	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	325	368	343	306	274	300	320	326	352	377	379	269
Indústrias nacionalizadas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	7	7
	843	818	785	656	538	444	396	124	49	56	81	9
Empresas Públicas	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	3	4	5	90	85	85	81	17	26	18	18	9
Total do setor público	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5
	565	592	551	374	208	118	59	698	644	446	369	146

Fonte: Baseado em CLARKE (1993: 5)

Fundamentais em um momento de escassez de recursos, estas técnicas orçamentárias deram impulso à implementação das outras reformas administrativas (CAIDEN, 1991: 85). Depois foram adotados, em larga escala, os instrumentos de avaliação de desempenho organizacional. Afinal, se o

objetivo era alcançar uma maior eficiência, havia a necessidade de se ter mecanismos objetivos de mensuração da performance governamental. Entre estes mecanismos utilizados, um bom exemplo é o chamado escrutínio de Rayner, concebido pelo condutor das reformas de Thatcher para conhecer os principais problemas da administração pública e definir critérios de mensuração de eficiência (METCALFE & RICHARDS, 1989: 26).

O governo inglês adotou três mecanismos para definir claramente as responsabilidades, tanto das agências governamentais como dos funcionários públicos. No âmbito organizacional, duas saídas institucionais foram encontradas. A primeira foi a adoção da Administração por Objetivos (*Management by Objectives*), pela qual se procurou traçar linhas claras de ação às agências, o que tornaria possível uma avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado.

A descentralização administrativa constituiu-se em uma outra opção organizacional importante. Seu objetivo precípua foi aumentar a autonomia das agências e dos departamentos. É importante notar que a descentralização era concebida a partir de uma definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e controle do Poder Central. Desta forma, apesar da propaganda governamental favorável à descentralização, o que acontecia era uma desconcentração de poderes.

À estrutura extremamente hierárquica característica do modelo Whitehall foi contraposto um modelo em que se procurava delegar autoridade (*empowerment*) aos funcionários. Dentro do contexto da cultura gerencial, era preciso criar mais gerentes, com habilidade e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência governamental. Assim, a delegação de autoridade era uma resposta no primeiro momento institucional, e que com o tempo poderia transformar a cultura da burocracia.

Mas, ao enfatizar em demasia a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro poderia estar jogando para segundo plano outros valores fundamentais na atuação dos gerentes. Em particular, a flexibilidade para decidir e inovar. Os critérios de medição da eficiência poderiam se tornar tão rígidos e portanto ineficazes, nos termos do *managerialism* — quanto às regras e procedimentos do modelo burocrático weberiano.

METCALFE e RICHARDS (1989: 62-63) estabelecem uma importante diferença entre a eficiência operacional e a adaptativa, que refina o debate sobre a avaliação de desempenho das organizações. O primeiro tipo de eficiência é vinculado ao incremento da “consciência dos custos” e portanto deve estar atrelado a uma rígida especificação de objetivos e controles. A

eficiência adaptativa, por sua vez, responde ao critério da flexibilidade, sendo útil a instituições que sofrem processos de mudança.

Diante da atual realidade do Estado contemporâneo, pressionado pela globalização e pelas mudanças tecnológicas, com menos poder e recursos, de fato a eficiência adaptativa é um valor mais importante para a administração pública, capaz de dotá-la da flexibilidade necessária para responder melhor às demandas internas e externas. O aumento da “consciência de custos”, resultado da eficiência operacional, também é importante, porém limitado se for um objetivo em si mesmo.

O enfoque apenas da eficiência governamental possui outro problema: a avaliação da efetividade dos serviços públicos não recebe a devida importância. Efetividade é entendida aqui como o grau em que se atingiu o resultado esperado (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 381). Portanto, a efetividade não é um conceito econômico — como a eficiência pura — mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos.

Recupera-se, com o conceito de efetividade, a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bom serviços. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial, como discutiremos na próxima seção. A valorização do conceito de efetividade também traz novamente à tona o caráter político da prestação dos serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E aqui enfocamos um dos calcanhares de Aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública.

Em sua perspectiva inicial, o modelo gerencial era proposto como uma tecnologia neutra destinada a modificar o funcionamento e a cultura do setor público (GRAY & JENKINS, 1995: 81). Desta maneira, alguns gerencialistas mais radicais afirmavam que não existe diferença conceitual entre a administração da empresa privada e a administração pública (MURRAY, 1975). Outros aceitavam que há determinadas diferenças entre ambas; contudo, propunham reformas ao setor público como se ele fosse uma organização homogênea — a burocracia vista caricaturalmente. O fato é que a administração pública se constitui num sistema organizacional em que, internamente, há diferentes tarefas e valores pertencentes a um contexto complexo de relações com a esfera política, a qual nunca pode ser negligenciada, pois caso isso ocorra, aumenta a possibilidade de os processos de reforma administrativa fracassarem (GRAY & JENKINS, *idem*: 85).

O modelo gerencial puro, na verdade, tem como base a separação entre a política e a administração. Assim, caberia aos reformadores implantar o *managerialism* na administração pública independentemente do que ocorre na política. Essa perspectiva, entretanto, contradiz o próprio desenvolvi-

mento do modelo gerencial na Grã-Bretanha, pois foi o forte apoio político obtido pelos conservadores que propiciou o avanço das reformas. Ao longo das décadas de 80 e 90 os integrantes do governo inglês enfrentaram dificuldades políticas, e somente a reconstrução da base de apoio às mudanças ou a reformulação, ainda que parcial, das propostas puderam remover os obstáculos.

Em termos comparativos, para reforçar a argumentação acima basta lembrar de outra tentativa de reforma baseada no gerencialismo puro que fracassou sobretudo por razões políticas. Trata-se da experiência americana no período Reagan. Michel Crozier demonstra claramente que foram os obstáculos existentes no âmbito do Congresso, por um lado, e os erros da estratégia de negociação, por outro, as causas responsáveis pelo malogro da implementação do modelo gerencial puro naquele país (CROZIER, 1992: 125-133). A experiência latino-americana recente igualmente dá base a essa hipótese, visto que as reformas administrativas mais bem sucedidas dependeram fortemente de apoio político e construção de novos incentivos institucionais (HAGGARD, 1996).

Gerald Caiden observa, ademais, que as reformas administrativas apoiadas em técnicas gerenciais não servem apenas ao aumento *per se* do desempenho organizacional. As reformas devem melhorar a performance do setor público de acordo com objetivos públicos, ou seja, politicamente definidos (CAIDEN, 1991: 30).

Os gerencialistas puros, por fim, não consideraram que a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho tal qual ocorre na iniciativa privada. Na gestão pública, estão em jogo valores como equidade e justiça que não podem ser medidos ou avaliados por intermédio dos conceitos do *managerialism* puro (MAYORDOMO, 1990: 278-280).

Esta “despolitização” da administração pública, aliada à ênfase no conceito de eficiência governamental, fez com que Christopher Pollitt (1990), um dos maiores críticos do modelo gerencial inglês, classificasse o *managerialism* como um “neotaylorismo”, isto é, uma proposta calcada na busca da produtividade e na implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público.

Pollitt reconhece, no entanto, que o modelo gerencial puro obteve alguns êxitos. O principal deles é que a ênfase na questão financeira de fato elevou a consciência da burocracia inglesa sobre os custos das políticas públicas (POLLITT, 1990: 85). Este valor foi incorporado por todos os governos que têm realizado reformas administrativas nos últimos anos. Isto mostra que a busca da eficiência governamental, embora em si não resolva todos os problemas da burocracia, é um legado positivo do modelo gerencial puro.

A discussão em torno do modelo gerencial se tornou complexa e ganhou novos rumos a partir da metade da década de 80. Basicamente, duas transformações foram operadas no gerencialismo puro. Uma ligada à dinâmica intra-organizacional, priorizando os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. A outra transformação foi mais radical e muito mais importante para remodelar o *managerialism*. Trata-se da adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública, sem no entanto abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços.

2. Novos caminhos do modelo gerencial: flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor (*consumerism*)

As críticas mais pertinentes feitas ao modelo gerencial puro na Grã-Bretanha buscavam não a volta ao modelo burocrático weberiano, mas sim a correção do *managerialism* no sentido de incorporar novos significados. A ênfase na flexibilidade da gestão foi uma das mudanças introduzidas.

A estratégia da eficiência, se levada às últimas conseqüências, pode petrificar a ação do gerente público, tal como mostramos no item anterior. O caso do Orçamento público é paradigmático. O estrito enfoque no controle orçamentário dificulta a adaptação a alterações que impliquem um redirecionamento do gasto público. No limite, a ótica da eficiência acredita que há uma solução racional única para os problemas orçamentários. No entanto, como bem observam METCALFE e RICHARDS (1989: 303), “o orçamento público é um problema contínuo sem uma solução permanente”.

No caminho da flexibilização da gestão pública, também podemos citar a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia (CROZIER, 1992: 93). Na primeira, prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica de estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais.

A utilidade da lógica de estratégia vai além da confecção dos programas governamentais. O contexto maior da reforma administrativa se beneficia igualmente do conceito de estratégia, sobretudo porque a maioria

dos Estados contemporâneos passa por três grandes crises: a fiscal; a decisória, uma vez que o quadro institucional mais atrapalha do que favorece a implementação de reformas; e, por fim, a de confiança, pois a população desconfia, cada vez mais, dos governos e de suas políticas. É neste ambiente que Michel Crozier propõe a utilização da estratégia, que não leva só em conta os objetivos dos programas e das reformas propostas, mas principalmente requer um acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos frente às ações do governo (CROZIER, *idem*: 93-94).⁵

A busca da qualidade dos serviços públicos é outro conceito que o modelo gerencial vem incorporando. Desde a metade da década de 80, o governo britânico vem se utilizando do referencial da qualidade na avaliação de resultados das agências e dos programas. Isto ocorreu, em primeiro lugar, por causa das críticas contra a ênfase dada inicialmente à mensuração da eficiência e não da efetividade dos serviços públicos. Neste sentido, Norman Flynn afirma que “a imposição arbitrária da diminuição dos custos pode conduzir mais à redução do nível (de qualidade) dos serviços do que a um aumento de produtividade” (FLYNN, 1990:113).

É interessante notar que mesmo no setor privado houve, ao longo da década de 80, uma modificação no que se refere à antiga visão meramente quantitativa de avaliar o sucesso e o desempenho dos empregados e da organização. Foi na iniciativa privada que nasceu a abordagem da administração da qualidade total (*Total Quality Management* — TQM), que posteriormente foi introduzida no setor público. Nas empresas privadas, a razão da mudança foi o aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores. Desta maneira, os empresários tiveram que elevar a qualidade de seus produtos para sobreviver no mercado. Portanto, a busca permanente da qualidade tem uma relação direta com o direcionamento da produção para os anseios dos consumidores.

No setor público aconteceu um fenômeno semelhante. A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial. Sue Richards, importante especialista na área de Public Management, acredita inclusive que houve uma mudança de paradigma com a recente ênfase dada pelo setor público às preferências do consumidor.

Para Richards, depois da Segunda Guerra mundial surgiram dois paradigmas na administração pública. O primeiro foi aquele vinculado à visão política da burocracia, que deveria estar atrelada à consecução de objetivos politicamente determinados. Esse primeiro paradigma, a meu ver, é o modelo burocrático weberiano. O segundo paradigma foi o da eficiência, associado, sobretudo, aos métodos gerenciais do setor privado — tal como foram

aplicados pelo modelo gerencial puro. O novo paradigma, na opinião de Richards, resultaria da síntese entre os antigos valores do serviço público (ou do modelo weberiano) e a orientação para uma melhor performance do setor público como um todo. Em suma, seria uma perspectiva voltada à satisfação do público, intitulada paradigma do consumidor (*consumer paradigm*) (apud CLARKE, 1993: 7).

De fato, a administração pública inglesa vem implementando uma estratégia direcionada cada vez mais às demandas dos consumidores. Um importante organismo do governo britânico, o *Local Government Training Board*, definiu qualidade como aquilo que dá a satisfação ao consumidor. Além disso, esse mesmo órgão fez uma lista dos passos necessários para garantir a qualidade do serviço público, na qual o conhecimento das necessidades dos consumidores estava no topo (apud CLARKE, *idem*: 16).

Mas o programa do governo inglês mais importante no sentido de priorizar o consumidor é, sem dúvida, o *Citizen's Charter*. Baseado no princípio de que os serviços públicos devem estar mais direcionados às necessidades definidas pelo público diretamente afetado (BUTLER, 1993: 402), o *Citizen's Charter* consiste na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos juntos aos consumidores. A importância do programa aumenta na medida em que ele tem sido uma das referências da atual gestão do primeiro-ministro John Major, que, na defesa do *Citizen's Charter*, disse que os “serviços públicos têm o dever especial de responder às necessidades dos seus consumidores e clientes” (CLARKE, 1993: 24).

A estratégia voltada à satisfação dos consumidores é reforçada pelo governo britânico através da adoção de três medidas que fazem parte de uma estratégia para tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo, desmontando assim o antigo modelo burocrático. A primeira dessas medidas é a descentralização. Como já afirmei anteriormente, na Grã-Bretanha ocorre uma descentralização administrativa (desconcentração) e não uma verdadeira descentralização política. Não obstante, tem ocorrido uma significativa delegação de autoridade, partindo do princípio de quanto mais próximo estiver o serviço público do consumidor, mais fiscalizado pela população ele o será.

A descentralização, no entanto, não basta para aumentar o poder do consumidor. É preciso que haja opções caso determinado equipamento social não esteja funcionando a contento. Neste sentido, o governo britânico tem procurado incrementar a competição entre as organizações do setor público. Quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha. O *Citizen's Charter* enfatiza muito este aspecto, estabelecendo uma relação lógica entre a competitividade e o aumento da qualidade dos serviços públicos (CLARKE, *idem*: 24).

A terceira medida é a adoção de um novo modelo contratual para o serviços públicos. Esse modelo possui três dimensões (CLARKE, *idem*: 20):

- a) Extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal;
- b) Extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de *quasi market*;
- c) Desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviço e os consumidores/clientes.

A criação de relações contratuais origina-se de três pressupostos. O primeiro é de que numa situação de falta de recursos, como a atual, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e de controle. O segundo, quase como consequência do primeiro, é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. Por fim, o último pressuposto refere-se à maior possibilidade que os consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual.

O modelo contratual de prestação de serviços públicos não se restringe somente ao caso inglês. A partir de um estudo das principais inovações gerenciais na Europa, Norman Flynn observa a existência de importantes arranjos contratuais também na Suécia e na França. Em todos estes casos, porém, Flynn ressalta um problema fundamental deste modelo: o difícil equacionamento da relação entre as agências autônomas, o respectivo ministério que controla cada uma delas e o Ministério das Finanças.⁶ Aqui se encontra um sério obstáculo ao princípio da descentralização administrativa (desconcentração) presente tanto no gerencialismo puro como no consumerism.

Este obstáculo é fruto de um paradoxo cuja origem é a escassez de recursos públicos: essa mesma situação cria a necessidade do aumento da autonomia gerencial das agências e igualmente requer o fortalecimento do controle orçamentário estrito sob a batuta do Ministério das Finanças. Assim, de um lado as agências movem-se pela lógica do *output* e, por outro, o Poder Central preocupa-se a todo instante em controlar os *inputs* financeiros do sistema, temendo o descontrole (FLYNN, 1996: 11). Nesta queda de braço, o vencedor via de regra é o ministro das Finanças e suas preocupações. O modelo gerencial, deste modo, pode ficar subordinado aos problemas de curtíssimo prazo e não à construção de uma nova cultura organizacional e de novos arranjos institucionais.

Embora tenha avançado muito com relação ao modelo gerencial puro, o *consumerism* recebeu várias críticas, particularmente no terreno em

que mais transformou os conceitos, isto é, na relação entre o governo como prestador de serviços públicos e a população.

A crítica mais geral é direcionada ao conceito de consumidor de serviços públicos. Em primeiro lugar, com relação à diferença que existe entre o consumidor de bens no mercado e o “consumidor” dos serviços públicos. Como aponta Pollitt, é mais complexa a relação do prestador de serviço público com o consumidor, já que ela não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Aliás, há determinados serviços públicos cujo caráter é compulsório, isto é, não existe a possibilidade de escolha, como provam a utilização em determinados momentos dos hospitais e dos serviços policiais (POLLITT, 1990: 125).

Para vários autores,⁷ o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isto porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/ consumidor, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher os serviços públicos (STEWART & WALSH, 1992: 507).

Na verdade, a cidadania está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Desta forma, mecanismos como os do *Citizen's Charter* — cujo nome não corresponde à realidade, pois este programa é direcionado ao consumidor — só enfatizam um aspecto da cidadania, o de controlar as políticas públicas. O consumidor é, no mais das vezes, um cidadão passivo.

O conceito de consumidor também não responde adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública. A primeira pergunta não respondida pelo *consumerism* é quem são os consumidores/clientes? Em grande medida, são aqueles que se organizam para atuar onde os serviços são prestados — o que, no limite, pode se constituir num grupo de interesse. Os burocratas, por sua vez, poderão fazer de tudo, inclusive atos discricionários, para atender ao grupo organizado de consumidores, já que os funcionários públicos dependem, no modelo gerencial, da avaliação dos clientes para obter avanço profissional, melhoria de salários e até, em último caso, para manter o próprio emprego. Entre a avaliação dos consumidores e os atos dos funcionários devem haver normas e regras que permitam garantir o interesse público (FREDERICKSON, 1992: 18).

A possibilidade de os consumidores se transformarem em grupo de interesse se torna maior ainda numa era de escassez de recursos públicos, como a que vivemos. Os que se organizarem mais podem se tornar “mais consumidores do que os outros”. Assim, os consumidores mais fortes podem se constituir em “clientes preferenciais do serviço

público”. Ou como argumenta Clarke, “quando os recursos são limitados, o problema não é satisfazer os consumidores, mas quais consumidores (satisfazer)?”.⁸

O problema da equidade na prestação dos serviços públicos pode se tornar ainda maior quando há competição entre os equipamentos sociais. Isto porque a unidade de serviço público que obtiver a melhor classificação na competição receberá provavelmente mais recursos, seus funcionários melhorarão seus rendimentos (através de incentivos por produtividade), e portanto os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar este serviço continuamente. A premiação reflete, sem dúvida, um círculo virtuoso, saudável como técnica para tornar o Estado mais capaz de responder às demandas da população. Mas, por outro lado, os equipamentos sociais que não conseguirem as melhores avaliações dos consumidores caminharão para um círculo vicioso, ou seja, receberão menos recursos, os seus funcionários não terão incentivos financeiros e ficarão desmotivados, e seus consumidores continuarão insatisfeitos.

O pressuposto do modelo da competição é de que os consumidores podem escolher a unidade de serviço público cuja qualidade for maior. Contudo, esse pressuposto nem sempre é verdadeiro, pois nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher, de fato, o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros os quais dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. Ademais, se todos os consumidores (ou boa parte deles) escolherem um número limitado de equipamentos sociais, estes ficarão lotados e tenderão, também, a perder qualidade. Enquanto isso, as unidades do serviço público que tiveram inicialmente uma má avaliação, ficarão abandonadas e com uma subutilização que por si só já resultará em desperdício de recursos públicos.

O modelo da competição pode levar àquilo que a Ciência Política denomina de jogo de soma-zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo, “leva tudo” (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores “notas” dos consumidores, “perde tudo”, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que este equipamento social continue sendo o pior. Neste jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que os outros.

Para tentar introduzir os conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos, alguns autores criaram o *Public Service Orientation* (PSO), tendência que resumo rapidamente a seguir.

3. *Public Service Oriented* (PSO): a construção da esfera pública

Procurarei neste item resumir a discussão existente na corrente do *Public Service Oriented* (PSO).⁹ Aqui serei mais breve do que nos outros tópicos por duas razões. A primeira é que a PSO faz parte de um debate muito recente na Grã-Bretanha e, portanto, seus conceitos ainda estão em uma fase de amadurecimento. Como consequência disso, a PSO se constitui mais como uma tendência que levanta novas questões e põe em xeque antigos valores do que como uma corrente com um arcabouço teórico fechado.

Uma outra observação é necessária. O *Public Service Orientation* (PSO), embora retome temas pouco discutidos ao longo da década de 80, não propõe a volta a um modelo pré-gerencial, burocrático weberiano. A PSO procura encontrar novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo boa parte de suas lacunas.

Toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial. É interessante notar, contudo, que o “objeto” que gerou a corrente do PSO foi “criado” pelo modelo gerencial. Trata-se da problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos do PSO.

A visão da descentralização destes autores, no entanto, é extremamente crítica quanto ao modelo implementado pelo governo britânico. O argumento de Hambleton (1992) resume a posição do PSO com relação à descentralização.

“A justificativa central para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços (públicos) necessários, o que de fato ele é, mas que ele (o governo local) torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades” (HAMBLETON, 1992: 11).

Portanto, o PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no consumerism, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. O ponto que aqui distingue o PSO das outras correntes é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva — pensar na cidadania como um conjunto de

cidadãos com direitos e deveres —, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública (POLLITT, 1990: 129).

Ao trazer de volta para o debate os conceitos de *accountability* e de participação dos cidadãos, o *Public Service Orientation* (PSO) rebate os argumentos dos conservadores ingleses. Para estes, as demandas por participação política sempre foram equiparadas às formas neocorporativas de atuação que vigoravam no final da década de 70 (POLLITT, *idem*: 138). Os teóricos do PSO resgatam os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo.

Portanto, é a partir do conceito de esfera pública (*public domain*) que é estruturado o conjunto de idéias do *Public Service Orientation* (PSO). Esfera pública vista como local de aprendizagem social. Isto é, a esfera pública não é só o locus por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público.

O conceito de esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público (POLLITT, *idem*: 150).

Outro conceito caro ao modelo gerencial, o de competição entre agências públicas, é repensado pelo *Public Service Orientation* (PSO). Não que a competição seja negada como princípio utilizável no setor público; mas o que é mais ressaltado pela PSO é a possibilidade de cooperação entre as agências de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos. Desta forma, o princípio da equidade, fundamental dentro do PSO, pode ser garantido.

Por fim, o *Public Service Orientation* tem como uma de suas idéias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizado social na esfera pública se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.

Para destacar as diferenças entre o modelo de administração adotado na iniciativa privada e aquele que deve ser adotado no setor público, Stewart e Ranson (1988) fizeram o seguinte quadro:

Quadro II. Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria do PSO

Modelo do Setor Privado	Modelo do Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca de satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição com instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: Adaptado de STEWART & RANSON (1988: 15).

Embora faça fortes críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, o fato é que o *Public Service Orientation* (PSO) não joga fora as idéias desenvolvidas no seio do *Public Management*. Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.

Ademais, o modelo do PSO foi pensado dentro dos parâmetros do poder local, onde os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos. Mas, como conceber a coordenação do serviço público no âmbito nacional? E quais as medidas que devem ser tomadas para atenuar as desigualdades regionais — menores no caso inglês, mas enormes em países como o Brasil —, e garantir assim uma verdadeira equidade?

Estas são respostas que o modelo do PSO ainda não oferece. Uma das principais origens desta deficiência encontra-se na concepção extremamente otimista com relação à possibilidade dos cidadãos resolverem na esfera local todos os problemas do setor público (Pollitt, 1990: 1550). A complexidade do mundo contemporâneo e da democracia representativa — que não pode ser meramente substituída pela democracia direta — demandam respostas mais abrangentes e articuladas.

Entretanto, a PSO tem uma grande virtude, que é dizer não só como o setor público deve ser mas principalmente o que ele deve ser. Essa é uma das principais lacunas da experiência do modelo gerencial implantado nos últimos anos, como apontam Malcom Holmes e David Shand (1995: 556). Portanto, a PSO tenta reconstruir o setor público mais do que mudá-lo cosmeticamente. No outro lado do Atlântico, os americanos também têm repensado o setor público no sentido de dizer o que ele deve ser, tentando reinventar o governo.

4. Reinventando o governo: novos caminhos para a administração pública americana

O presidente americano Ronald Reagan e a primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher elegeram-se com um programa de governo muito parecido, inclusive no que se refere à reforma administrativa. Ambos propunham, inicialmente, a implantação de um modelo gerencial puro, com ênfase no corte de custos e no aumento da eficiência. Thatcher foi, em grande medida, bem sucedida em seu programa de reformular o aparato burocrático. Reagan não. Uma pergunta, portanto, fica no ar: qual a razão do fracasso do governo Reagan em implementar o modelo gerencial puro nos Estados Unidos?

A primeira razão do fracasso de Reagan, na verdade, refere-se a um obstáculo que outros presidentes anteriormente tentaram ultrapassar mas não conseguiram. Trata-se da tensão existente entre aumentar a flexibilidade e, ao mesmo tempo, procurar manter as salvaguardas políticas contra a patronagem (NIGRO, 1982). O fato é que a constituição da burocracia pública americana se deu em um contexto marcado pelo combate à politização da administração. No final do século passado e começo deste, na chamada Era Progressista, políticos como Woodrow Wilson, Theodore Roosevelt e Louis Brandeis (OSBORNE & Gaebler, 1994: 14) combateram esta politização, e deixaram para as futuras gerações o conceito de que a administração pública deveria ter mecanismos protetores contra a patronagem. Esta idéia permeia toda a cultura administrativa do setor público americano.

O curioso é que os Estados Unidos sempre foram o país por excelência dos *business*, das técnicas “revolucionárias” da administração privada. Um dos livros que mais influenciou as administrações privadas e públicas em vários lugares do mundo, sobretudo na Grã-Bretanha, foi o *In search of excellence: lessons from America's best — run companies*, de

Peters e Waterman (1982). Embora tenha sido muito discutido como meio de modificar a burocracia americana, suas idéias gerencialistas puras nunca foram implantadas de fato no governo federal dos EUA.

E aqui entra a segunda razão para o insucesso reaganiano. O governo nos Estados Unidos é extremamente descentralizado, ao contrário do britânico. O poder local tem uma enorme autonomia e os governos estaduais também são fortes o suficiente para definirem um padrão de políticas públicas. É neles e a partir de suas culturas administrativas que as transformações no setor público ganham corpo. Isto se tornou mais verdadeiro em virtude dos recentes cortes de subsídios federais efetuados pelo presidente Reagan. Assim, os governos subnacionais se viram mais compelidos a moldar seu destino político-administrativo.

Apesar da força da patronagem local nos EUA até pelo menos o começo deste século, a tradição democrática e republicana — o ideal de *self government*, como já falava Tocqueville das comunidades americanas do século XIX —, sempre esteve presente nos contextos subnacionais de governo. Atualmente, são eleitas 504.404 autoridades em solo americano, uma para cada 182 eleitores (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 77). Portanto, a segunda razão para o fracasso da implantação de um modelo gerencial puro nos Estados Unidos é que o *managerialism* teve que conviver com padrões de democratização do setor público incompatíveis com os padrões gerenciais mais ortodoxos.

Isto não quer dizer que o *managerialism* não tenha força nos EUA. Aliás, foi lá que nasceu o chamado *Public Management*, que nunca se tornou hegemônico, mas algumas das suas técnicas gerenciais estão sendo utilizadas pragmaticamente há muito tempo, quando servem aos interesses da comunidade. Frente à escassez das últimas décadas, os governos locais têm procurado inovar e estabelecer novas respostas, incorporando grande parte do arsenal de conceitos do *managerialism*. Só que se procurou encontrar um modelo que respondesse aos ditames da democratização, da busca da eficiência e do aumento da qualidade dos serviços públicos. Em suma, nos EUA se tentou criar, desde o início, um modelo híbrido.

Além da tentativa de se constituir um modelo híbrido (gerencialismo mais democratização), a experiência americana recente tem outra peculiaridade. Ela se refere à busca do novo significado que deve ter o setor público, ou, nos termos de Michael Barzelay (1992), a criação de um novo modelo organizacional, o qual ele denomina de paradigma pós-burocrático. Como na *Public Service Orientation* desenvolvida na Grã-Bretanha, o objetivo tem sido o de dizer o que deve ser o governo e não simplesmente como ele deve ser. É a procura de um novo paradigma de governo, e não somente de administração pública.

A obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo* (1994), é o marco na nova discussão da administração pública americana.

Trata-se de discutir os fundamentos do governo no que se refere à administração pública. Para tanto, é estruturado um modelo híbrido e eclético de análise, incorporando conceitos que estiveram separados no desenvolvimento do modelo gerencial inglês, tais como a implantação de uma administração por objetivos — ou por missões —, a mensuração do desempenho das agências através dos resultados, a busca da qualidade total como método administrativo, a ênfase no cliente, a transferência do poder aos cidadãos e tentar garantir a equidade.

A discussão de Osborne e Gaebler começa subvertendo o ideal que impulsionou o gerencialismo na Grã-Bretanha no início da década. Em vez de propor o “rolling back the state” thatcheriano, os autores propõem uma redefinição da atividade governamental.

“Nosso problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor atividade governamental” (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 25).

A atividade governamental é entendida como algo com uma natureza específica, que não pode ser reduzida ao padrão de atuação do setor privado. Entre as grandes diferenças, a motivação principal dos comandantes do setor público é a reeleição, enquanto os empresários têm como fim último a busca do lucro; os recursos do governo provêm do contribuinte — que exigem a realização de determinados gastos —, e na iniciativa privada os recursos são originados das compras efetuadas pelos clientes; as decisões governamentais são tomadas democraticamente e o empresário decide sozinho ou no máximo com os acionistas da empresa — a portas fechadas; por fim, o objetivo de ambos é diverso, isto é, o governo procura fazer “o bem” e a empresa “fazer dinheiro” (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 21-23). Esta diferenças implicam, necessariamente, em procurar novos caminhos para o setor público, tornando-o sim mais empreendedor, mas não transformando-o em uma empresa.

Ao contrário também da epidemia generalizada contra a burocracia que vigorou nos EUA no começo da década de 80 (KAUFMAN, 1981), o *Reinventando o governo* não coloca a culpa dos problemas governamentais em seus funcionários; o problema não está nas pessoas, mas no sistema (OSBORNE & GAEBLER, *idem*: XV). É a reforma das instituições e dos incentivos que tornará a burocracia apta a responder novas demandas.

A reforma do sistema significa, ao mesmo tempo, a introdução de métodos voltados para a produção qualitativa de serviços públicos com a prioridade dada aos clientes e cidadãos como razões últimas do setor público, o que quer dizer não só que eles devem ser bem atendidos, mas que devem ser também chamados a participar do governo, definindo os destinos de suas comunidades. A maioria dos exemplos do livro de Osborne e Gaebler mostra que

a melhor resposta para tornar melhor um serviço público é chamar a comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços — constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência. Portanto, a modernização do setor público deve caminhar *pari passu* com o aumento da *accountability*.

Mas a reinvenção do governo deve ser realizada ainda garantindo o princípio da equidade. Desta maneira, a introdução de mecanismos gerenciais, tais como são propostos no livro, não é incompatível com a busca de justiça redistributiva, um conceito que por muito tempo foi abandonado no debate sobre reforma administrativa.

Osborne e Gaebler propõem dez princípios básicos para reinventar o governo, listados a seguir:

- 1 — Competição entre os prestadores de serviço;
- 2 — Poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade;
- 3 — Medir a atuação das agências governamentais através dos resultados;
- 4 — Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
- 5 — Redefinir os usuários como clientes;
- 6 — Atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
- 7 — Priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
- 8 — Descentralização da autoridade;
- 9 — Preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas;
- 10 — Catalisar a ação do setores público, privado e voluntário.

Não se trata aqui de comentar ponto por ponto a lista exposta acima, mas de discutir, rapidamente, algumas das idéias do *Reinventando o governo*. A primeira refere-se ao conceito de governo catalisador, que “navega em vez de remar”. O intuito desse conceito não é tornar o Estado mínimo, mas redirecionar a atividade governamental. Inclusive, os autores renegam o conceitual privatista, típico do neoliberalismo. “A privatização é uma resposta, não a resposta”, afirmam Osborne e Gaebler.

O sentido do governo catalisador é reformular as relações Estado/mercado e governo/sociedade. Neste sentido, o governo catalisador se aproxima das idéias de Pollitt (1990: 149-150), que conceitualiza a relação pública entre cidadãos e governo como uma parceria e não como uma dependência.

Indo para outra discussão do *Reinventando o governo*, encontramos um referencial interligado ao anterior, qual seja, o tratamento da população

como cliente e como cidadão. Cliente dos serviços públicos, que deseja a melhor qualidade possível dos equipamentos sociais. E cidadão que quer e tem como dever participar das decisões da comunidade, e por isso a descentralização da autoridade é um objetivo fundamental para alcançar esse grau de *accountability*. Em suma, não há uma antinomia entre os conceitos de cliente e cidadão, eles são complementares, e fazem parte da reinvenção do governo em sua relação com a sociedade.

No que tange à gestão da burocracia, são basicamente dois os instrumentos propostos. O primeiro é a orientação administrativa por missões. A partir dela, o governo pode ser mais flexível, como também torna-se mais fácil a avaliação de cada agência, comparando-se o objetivo inicialmente formulado com o resultado efetivamente alcançado. A orientação por missões, portanto, é um mecanismo que congrega os ideais do *Consumerism* (flexibilidade) com os da corrente gerencial mais preocupada com a avaliação de resultados.

Entretanto, a discussão em torno da avaliação de resultados na obra de Osborne e Gaebler toma um rumo diferenciado daquele proposto pelo gerencialismo puro. Para os dois autores, a avaliação da eficiência não pode ser dissociada da avaliação da efetividade. Pois, se a eficiência mede o custo do que foi produzido, a efetividade mede a qualidade dos resultados (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 381). Desta maneira, “quando medimos a eficiência, podemos saber quanto nos custa alcançar uma produção determinada; ao medir a efetividade, sabemos se nosso investimento valeu a pena. Nada mais tolo do que fazer com eficiência o que não deveria continuar a ser feito” (*idem*: 381).

Osborne e Gaebler tentam definir a relação entre eficiência e efetividade a partir dos objetivos do governo. E concluem:

“Não há dúvida de que o público quer um governo mais eficiente, mas ele deseja ainda mais um governo efetivo” (OSBORNE & GAEBLER, *idem*: 382).

Há mais dois pontos do *Reinventando o governo* que gostaria de comentar. Um é a definição da competição como um dos valores fundamentais de um setor público reconstruído. A competição seria uma forma de melhorar a qualidade do governo, uma vez que garante o controle dos serviços públicos pela população. Competição, para os autores, não é um conceito que só tem validade no contexto do setor privado. O ambiente competitivo, na verdade, serve para acabar com o monopólio — que tanto pode reinar no setor público como no privado — e encorajar a inovação organizacional. Por isso, Osborne e Gaebler afirmam que para resolver os problemas da prestação de serviços públicos, “a questão não é público versus privado, mas competição versus monopólio” (OSBORNE & GAEBLER, *idem*: 80).

Cabe uma observação aqui que toca num ponto não resolvido pela idéia de reinventar o governo. Na opinião dos autores, a competição entre

os serviços públicos tem que ocorrer mantendo-se o princípio da equidade. Há, no entanto, uma grande dificuldade para alcançar tal objetivo. A preocupação é louvável, mas de fato Osborne e Gaebler não apresentam uma resposta institucional para o dilema competição ou equidade — que quer eles queiram ou não, apresenta-se na realidade como um gigantesco dilema.

Por fim, uma das questões mais instigantes levantadas pelo *Reinventando o governo* é o peculiar conceito de planejamento estratégico elaborado pelos autores. Na literatura internacional, o planejamento estratégico — ou a lógica da estratégia, nos termos de Crozier (1992) — refere-se à possibilidade mais flexível de gestão frente às constantes mudanças do mundo contemporâneo. Portanto, é uma visão de mais curto prazo. Para Osborne e Gaebler, contudo, o planejamento estratégico procura antecipar o futuro, prevendo tendências de mais longo prazo.

Mas a antecipação de tendências futuras não pode ser uma atividade confinada à burocracia. O planejamento estratégico tem que envolver a sociedade e ser incorporado à cultura dos funcionários. Para Osborne e Gaebler, não é o planejamento estratégico que importa, mas sim o pensamento estratégico e a conduta estratégica.

“O elemento importante não é o plano, mas sim, a atividade do planejamento. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum a alcançar” (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 256).

A este conjunto de princípios apresentados pelo *Reinventando o governo*, muitas críticas foram feitas. Uma das principais trata da dificuldade de lidar com os aspectos institucionais mais gerais da administração pública americana. Isto não se verifica, porém, pois eles enfatizaram, em determinada passagem do livro, os obstáculos político-institucionais presentes nos EUA, sobretudo a fraqueza dos partidos e a natureza do presidencialismo, e acreditam que o contexto político é fundamental. Comentando a respeito das pressões contrárias à reforma administrativa nos Estados Unidos, Osborne e Gaebler deixam clara a influência institucional.

“Quando os partidos políticos (americanos) eram mais fortes, eles, às vezes, podiam superar essas pressões (contrárias às reformas). Um presidente podia definir uma plataforma coerente, de longo prazo, e usar a disciplina partidária para obrigar os legisladores a cooperar, dando-lhes a cobertura política para isso. (“Sei que meus eleitores não gostam da idéia, mas fiz isso pelo presidente”). Nos sistemas parlamentaristas ainda é o que acontece. Nos Estados Unidos, contudo, (hoje) os partidos políticos são tão débeis que os congressistas funcionam em larga medida como indivíduos, levantando fundos próprios, obtendo êxito ou insucesso conforme sua

reputação e a maneira como votam. Por isso, não há praticamente qualquer incentivo para olhar além dos interesses de curto prazo do eleitorado. E, num sistema eleitoral dominado pelo dinheiro, isso significa, muitas vezes, a predominância dos interesses de curto prazo dos principais contribuintes da campanha eleitoral” (OSBORNE & GAEBLER, 1994: 258).

Em resumo, os incentivos institucionais são fundamentais para a realização de qualquer reforma administrativa. Ninguém pode acusar Osborne e Gaebler de não terem dado atenção à esfera política.

A maior crítica ao *Reinventando o governo* foi feita por Charles Goodsell, em seu texto *Reinvent government or Rediscover it?* (1993), no qual ele afirma que Osborne e Gaebler estão tentando apenas retomar alguns temas abandonados pelo debate gerencial na década de 80, mas mesmo assim não conseguiram entender a natureza da administração pública da gestão democrática. Como contraponto, Goodsell apresenta o seu decálogo definidor do que deve ser uma administração pública democrática.

- 1 — Através de seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários, devem estar a cargo do governo;
- 2 — A função de governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar “egos empresariais”;
- 3 — O governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares;
- 4 — O governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for o sócio principal;
- 5 — O governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser suscetível à prestação de contas ao público;
- 6 — O governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos;
- 7 — No governo, a conduta dos gerentes deve se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades;
- 8 — É importante simplificar regras, contanto que se respeite a integridade dos processos legais;
- 9 — A flexibilização orçamentária é aceitável, mas não a redução de controles destinados a proteger os recursos públicos;
- 10 — Os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem no entanto dar vantagens a quem pode se beneficiar das mudanças (Goodsell, 1993).

É fundamental tecer alguns comentários a respeito do decálogo elaborado por Goodsell. Em primeiro lugar, a contraposição que ele faz pressupõe a caracterização da obra de Osborne e Gaebler como um exercício

de gerencialismo puro, o que a meu ver é um tremendo engano. Osborne e Gaebler consideram imprescindíveis os conceitos de equidade, *accountability* e participação dos cidadãos no governo a fim de reconstruir o setor público. Ademais, defendem a reinvenção do governo, e não sua substituição pelo mercado.

Além disso, Goodsell não percebe que com a crise do Estado contemporâneo em todas as suas dimensões — as quais descrevi na introdução —, é necessário repensar a relação do Estado com a sociedade e do governo com os cidadãos. É preciso redirecionar a atividade governamental, tentando conjugar no setor público qualidade com eficiência, flexibilidade organizacional com *accountability*, criatividade com busca de equidade. Estas combinações de valores de fato não são fáceis de serem obtidas; contudo, o desafio é exatamente este: encontrar novas saídas através da imitação do que deu certo (inclusive no setor privado) e tentar sempre inovar. Tudo isto numa era de escassez, rápidas mudanças sociais (no padrão de emprego, por exemplo) e tecnológicas, globalização e, como já foi dito antes, falta de um consenso totalmente estruturado acerca de qual deve ser o papel do Estado.

O problema de Goodsell é que ele se agarra ao antigo modelo de Estado, e seu correspondente no âmbito administrativo, o modelo burocrático weberiano. Num momento de incertezas como o atual, a adoção dos padrões de valores que realmente deram certo em uma época de prosperidade tem uma certa lógica. Mas, infelizmente, tais padrões não respondem às dificuldades atuais. É preciso encontrar novas saídas, e Osborne e Gaebler apresentam um eclético conjunto de princípios que nos instigam a refletir sobre quais caminhos devem ser utilizados pelo setor público no futuro.

O comentário mais pertinente sobre o Reinventando o governo foi feito por Grant Jordan (1994). Entre as várias críticas endereçadas ao livro, uma se destaca. Para Jordan, os autores só contam os casos de sucesso e não analisam situações em que não foram encontradas respostas satisfatórias. Assim, perde-se o nexo explicativo, ou seja, não podemos saber como sair de situações realmente complicadas. Com isso, os valores enunciados pelos autores, como qualidade e redirecionamento da atividade governamental, podem se tornar apenas e tão somente truísmos, aceitos por todos, mas que ninguém sabe de fato como implementá-los, sobretudo se tentarmos transportar o estudos de casos feitos nos EUA para outras realidades, historicamente distintas.

Aqui está o grande problema do livro de Osborne e Gaebler. Eles conseguem enunciar uma conjugação de valores importantes para reinventar o governo, mas não criam um arcabouço teórico que explique e possibilite a implementação de reformas no setor público. Para isso, o melhor caminho talvez seja aumentar os estudos comparativos, ressaltando as similitudes e as peculiaridades dessa revolução pós-burocrática que toma conta não só dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha mas de uma gama enorme de países.

IV. Conclusão

Os desafios para a administração pública do século XXI

O impacto da crise da burocracia weberiana e da implementação do modelo gerencial em vários lugares transformou o atual debate na área de administração pública. A reforma administrativa ligada ao *managerialism* entrou na ordem do dia. Como nota B.G. Peters, “mesmo quando a noção de ‘privatização’ tem conotações negativas, como na Escandinávia, a expressão ‘modernização’ aparece como positiva para a maioria dos cidadãos” (1992: 307).

O modelo gerencial, no entanto, não é um corpo teórico fechado. Ele vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes. Mas mesmo assim não é possível dizer que o *managerialism* se constitui num novo paradigma, no sentido de Thomas Kuhn, ou seja, um modelo que substitui por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Na verdade, o que mostram estudos comparados como os realizados por Hood (1996), Cassese (1989) e Flynn (1996) é que as respostas administrativas dos vários países perpassam por técnicas gerenciais de diversos matizes, democratização da relação entre o Estado e a sociedade e mesmo a manutenção de determinados elementos burocráticos weberianos. Trata-se de um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação. Nesta nova situação, o gerencialismo cumpre um importante papel, mas não se transforma num paradigma.

Apresento a seguir, de forma sucinta, as principais tendências de modificação no antigo padrão burocrático weberiano, vinculadas a estruturas pós-burocráticas profundamente influenciadas pelo debate em torno do modelo gerencial.

a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);

b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;

c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;

d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*. Os governos também têm atuado no sentido de implantar políticas de coordenação entre as várias esferas administrativas;

e) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;

f) Flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo, com efeitos inclusive em países com modelos extremamente burocratizados, como a Espanha, a França e a Itália (D'ALBERTI, 1992). A negociação coletiva, a introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção têm flexibilizado a administração de pessoal no setor público. Como aponta o último relatório do Banco Mundial sobre o mundo do trabalho, a globalização vai obrigar também o Estado a mudar suas políticas de pessoal.

“Muitos governos estão se dando conta de que uma exposição maior à concorrência internacional requer burocracias flexíveis que funcionem bem. Para serem empregadores eficazes e assegurar serviços de alta qualidade, os governos necessitam reformar suas políticas de remuneração, seleção e promoção de pessoal (...)” (RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL, 1995: 109).

g) Mesmo com a flexibilização da política de pessoal, a profissionalização do servidor público continua sendo prioridade, como bem o demonstra o caso italiano, em que 2/3 das reformas administrativas ocorreram na área de Recursos Humanos, sobretudo nos Planos de Carreira (CASSESE, 1989). Robin Butler, alto funcionário da burocracia inglesa, escreveu recentemente que a manutenção do conceito de carreira no serviço público é um dos objetivos primordiais de qualquer governo (BUTLER, 1993: 404). Além disso, as políticas de motivação têm recebido grande atenção, uma vez que pouca atenção foi dada a esta área no início da implantação do modelo gerencial. Como argumenta Pollitt, o *managerialism* “ênfatizava mais o controle de pessoal do que o seu desenvolvimento; mais à avaliação do que o estímulo; mais no (controle) dos recursos do que na formação moral dos funcionários” (POLLITT, 1990: 60).

Atualmente, há também uma revalorização da questão da ética no serviço público (GREEN, 1994; DENHARDT, 1994).

h) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático. Neste sentido, os funcionários precisam possuir uma grande versatilidade, atuando em várias funções. As principais funções são a de administrador, vinculada à capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros; a de produtor, ligada ao aumento da produtividade com qualidade; a de inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; e a de integrador, habilitado à congregar seu grupo a atuar em conjunto na busca de um objetivo. Este conceitos são relacionados no quadro abaixo.

Quadro III: As funções do dirigente público

	Mudanças		
Regularidade de procedimento	INTEGRADOR	INOVADOR	Melhora de resultados
	ADMINISTRADOR	PRODUTOR	
	Estabilidade		

Fonte: apud METCALFE & RICHARDS (1989: 72).

A grande pergunta que fica é como esta discussão pode ajudar no entendimento do caso brasileiro. O quadro administrativo brasileiro é marcado por uma multiplicidade de situações, um modelo híbrido muito peculiar. Em primeiro lugar, a estrutura administrativa brasileira é influenciada por um lado, pelo Direito Administrativo ibérico e francês, o que resulta em uma rigidez organizacional maior — um maior engessamento, como se diz nos dias atuais. Por outro ângulo, no entanto, a influência americana advinda do modelo presidencialista, que dá uma configuração peculiar ao organograma do Executivo, e sobretudo ao federalismo, que torna mais consorciativo o Estado brasileiro, resulta em um maior grau de flexibilidade e politização do nosso sistema administrativo.

O híbrido administrativo brasileiro também é formado pela convivência entre setores administrativos atrelados a uma burocracia meritocrática, outros nichos dominados pelo patrimonialismo e cartorialismo (principalmente no nível subnacional e nos escalões mais baixos do Governo Federal), e ainda outra parcela do Estado preenchida pelo sistema de *spoil*

system, no seu sentido mais moderno, que politiza o alto escalão do organograma estatal, podendo ou não levar em conta a racionalidade técnica.¹⁰

Por fim, a Administração Pública brasileira moderna é dividida em Direta e Indireta, sendo a segunda historicamente mais autônoma, com salários melhores e mais flexível, enquanto a Administração Direta é a menos permeada por padrões meritocráticos, bem como a que oferece horizontes profissionais menos promissores aos seus funcionários. Mudanças que não levem em conta este hibridismo a fim de alterá-lo de fato podem, na verdade, acentuar as tensões dentro do modelo.

Ora, na primeira vez que se tentou uma reforma administrativa com cunho gerencial no País, a partir do Decreto-Lei 200 em 1967, a tensão dentro do modelo foi exacerbada. É lógico que é importante ressaltar seus aspectos positivos, entre os quais a sua originalidade e sentido inclusive vanguardista no cenário internacional — como salienta um dos maiores especialistas em Administração Pública no mundo, Gerald Caiden (1991) —; sua ênfase na descentralização e flexibilidade administrativa; a introdução do espírito gerencial em alguns segmentos da Administração Pública. No entanto, o arranjo institucional montado pelo Decreto-Lei 200 não deu conta do caráter híbrido de nosso modelo administrativo, aumentando parcela de seus problemas. Um deles é o conflito entre a Administração Direta e Indireta. Segundo Luciano Martins (1995), este conflito cresceu ainda mais com a reforma de 1967, pela seguinte razão:

“A ausência de regras institucionais claras, como por exemplo, nos contratos de gestão europeus, para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado, introduziu uma espécie de tensão permanente nesse relacionamento, quando não efeitos desastrosos para ambos os lados” (MARTINS, 1995: 21).

Atualmente, os aspectos do híbrido administrativo brasileiro estão envoltos pelas regras da Constituição de 1988, que tornou a legislação referente à burocracia muito mais rígida, às vezes garantindo até a efetivação das boas características do antigo modelo weberiano, mas que, infelizmente, muitas outras vezes serviu apenas para defender o corporativismo do corpo de funcionários públicos e não aos interesses do cidadão. Ademais, o modelo weberiano não responde mais a uma série de dilemas administrativos postos ao Estado-nação, como tentei demonstrar ao longo do texto.

Neste sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é um grande avanço, partindo da experiência internacional, mais particularmente da vertente gerencial inglesa, e apontando para a necessidade de se construir uma Administração Pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo. Não há espaço aqui para comentar mais pormenoriza-

damente o Plano Diretor, nem é este o intuito do trabalho. Mas ressalto que, apesar do progresso representado pela proposta, ela tem, em termos gerais, dois grandes problemas. Primeiro, transforma o modelo gerencial inglês, que per si já não é monolítico, em paradigma global de mudança, devendo ser transportado assim à realidade brasileira. Porém, o que há hoje é um pluralismo organizacional no setor público, adequando-se desta maneira às respostas administrativas às especificidades das nações. Não existe uma resposta única, e precisamos aprender com diversas experiências para adequá-las ao nosso modelo híbrido. É este o desafio.

Segundo, a atual proposta não dá conta do hibridismo da estrutura administrativa brasileira. Novamente, não posso desenvolver aqui a contento este ponto, mas é possível citar dois problemas não tocados pelo Plano Diretor: os efeitos da organização federativa na Administração Pública e o dimensionamento dos cargos em comissão, base do *spoil system* do País, e responsável pelo enfraquecimento da burocracia meritocrática do alto escalão.

Mesmo com esses problemas, o Plano Diretor pode caminhar para a construção de uma Administração Pública pós-burocrática, passo fundamental para melhorarmos a performance do Estado. E mais: pode realizar, se bem conduzido politicamente, algo inédito em nossa história administrativa: reformar profundamente a Administração Pública em um período democrático, contrastando com as duas outras grandes reformas deste século, a do Estado Novo e o Decreto-Lei 200, ambas implementadas por regimes autoritários.

Notas

- ¹ Agradeço a leitura atenta do texto feita pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e pelos alunos do curso de gestores da ENAP (turma de 1996). Incorporei, na medida do possível, as críticas, mas as responsabilidades pelos eventuais erros são todas minhas.
- ² Christopher Hood mostra, na verdade, que no panorama atual a pluralidade de respostas não exclui inclusive dinâmicas burocráticas weberianas para determinados problemas da Administração Pública (HOOD, 1996: 171).
- ³ É interessante observar que várias pessoas ligadas a interesses empresariais participaram dos debates sobre as reformas das burocracias públicas nos Estados Unidos e Grã-Bretanha. A Comissão Grace montada pelo governo Reagan para repensar o papel do Estado, por exemplo, possuía diversos líderes empresariais preocupados em recomendar que o setor privado poderia exercer muito melhor certas atividades do que o setor público (POLLITT, 1990: 137).
- ⁴ Outras técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário são a *cost-benefit analysis* (CBA), o *planning programming budgeting* (PPB) e o *zero-based budgeting* (ZBB).
- ⁵ Para Crozier, enquanto a antiga visão de planificação estatal implicava em alcançar o melhor resultado técnico, a lógica da estratégia procura alcançar o equilíbrio entre as demandas dos atores envolvidos, principalmente levando em conta a representatividade e o poderio de cada grupo (CROZIER, *idem*: 93-94).
- ⁶ FLYNN, 1996: 10-11. Dos textos utilizados aqui, este é o que melhor consegue mostrar, ao mesmo tempo, as similitudes entre as diversas experiências européias e o caráter pluralista das atuais reformas administrativas. De modo que sua conclusão aponta para a força e importância do modelo gerencial, mas ressaltando o diferente uso das técnicas gerenciais e a subordinação destas às peculiaridades institucionais e culturais de cada país.
- ⁷ Ver, entre outros, WALSH, 1991; POLLITT, 1990; CLARKE, 1993; STEWART & RANSON, 1988; FREDECKSON, 1992.

⁸ CLARKE, 1993: 22.

⁹ Pollitt (1990) faz um excelente resumo das idéias do *Public Service Orientation* (PSO) e dele eu faço uso em quase toda a discussão realizada nesta parte do artigo.

¹⁰ Faço uma diferenciação não usual na literatura brasileira entre patrimonialismo e *spoil system*, no sentido mais moderno desta palavra. O primeiro refere-se à apropriação privada dos cargos públicos, apenas e tão somente, levando quase sempre à irracionalidade da ação estatal nestes setores. O segundo também é um preenchimento político dos cargos públicos, vinculado ao alto escalão e à busca do apoio aos projetos do Executivo no Legislativo num nível mais macro, e que por vezes pode levar à racionalidade da ação estatal, uma vez que a eficiência dos ocupantes destes cargos será relevante na barganha política. Um exemplo disso é qualidade dos ocupantes de boa parte dos DAS, como mostram os excelentes estudos de BEN SCHENEIDER (1994) e de BRESSER PEREIRA (1996), cargos estes quase sempre preenchidos pelo *spoil system*. Em suma, o patrimonialismo e o *spoil system* podem ter efeitos diferentes; no entanto, o que os iguala é o seu caráter político, a possibilidade de descontinuidade administrativa presente em suas lógicas e, principalmente, o enfraquecimento da burocracia meritocrática que eles trazem em seu bojo. Talvez seja este último aspecto o mais deletério de todos.

Bibliografia

- AUCOIN, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums", *Governance*, vol 3, n.2.
- ABERBACH, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Massachusetts: Harvard University Press
- BARNES, M. & PRIOR, D. (1995), "Spoilt for choice? How consumerism can disempower public service users", *Public Money and Management*, vol 15, n.3.
- BARZELAY, M. (1992), *Breaking through bureaucracy — a new vision for managing in government*. Los Angeles: University of California Press.
- BELLONE, C.J. & Goerl, G.F. (1992), "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy", *Public Administration Review*, vol 52, n.2.
- BOZEMAN, B. & Straussman, J. (1991), *Public management strategies — guidelines for managerial effectiveness*. San Francisco/Oxford: Jossey Bass Publishers.
- BOZZI, S.M. (1993), "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública". *Gestión y Política Pública*, vol II, n.1, México.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1996), "Managerial Public Administration: strategy and structure for a new state", Working paper series n.221, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.
- _____. (1996), "Da Administração Pública burocrática à gerencial", A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Seminário internacional, Brasília, 16 e 17 de maio.
- BUTLER, R. (1993), "The evolution of the civil service — a progress report", *Public Administration*, vol 71, n.3.
- CAIDEN, G.E. (1991), *Administrative reform comes of age*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- _____. (1994), "Administrative reform: American style". *Public Administration Review*, vol 54, n.2.

- CARTER, N., Klein, R. & Day, P. (1992), *How organizations measure success: the use of performance indicators in government*. London/New York: Routledge.
- CASSESE, S. (1989), *Tendenze Recenti della Riforma Amministrativa*. Bologna: Il Mulino.
- _____. (1996), “La modernización de la Administración Pública italiana”. *Reforma y Democracia*, n.5, janeiro.
- CAVE, M., Kogan, M. & Smith, R. (org.) (1990). *Output and performance in government — the state of art*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- CHANDLER, A.D. (1977), *The visible hand: the managerial revolution in America*. Cambridge: Belknap Press.
- CLARKE, T. (1993), “Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability”, texto apresentado ao Institut für Wirtschafts und Sozialforschung Chemnitz, Germany.
- CROZIER, M. (1992), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1992), “El cambio en las organizaciones públicas”, *Gestión y Política Pública*, vol I, n.1, México.
- D’ALBERTI, M. (1992), *Diritto Amministrativo comparato — Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretanha, Stati Uniti, Italia*. Bologna: Il Mulino.
- DENHARDT, K.G. (1994), “Character ethics and transformation of governance”, *International Journal of Public Administration*, vol 17, n.12.
- DREWRY, G. & Butcher, T. (1991), *THE CIVIL SERVICE TODAY*. Oxford: Basil Blackwell.
- DOWBOR, L. (1994), “Repensando o conceito de formação”, *Revista do Serviço Público*, vol 118, n.2.
- DUNICK, M (1996), “Challenges to American Public Administration: complexity, bureaucratization and the culture of distrust”, *International Journal of Public Administration*, vol. 19, n.9.
- DUNLEAVY, P. & Hood, C. (1994), “From old public administration to New public management”, *Public Money & Management*, vol 14, n.3.
- FLYNN, N. (1990), *Public sector management*. New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- _____. & Strehl F. (1996), *Public Sector Management in Europe*. New York/London: Harvester Wheatsheaf.
- FREDERICSON, G.H. (1992), “Hacia una teoría del público para la administración pública”, *Gestión y Política Pública*, vol I, n.1, México.

- _____. (1996), "Comparing the Reinvent Government movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, n.3, may/june.
- GRAY, A. & JENKINS, B. (1995), "From public administration to public management: reassessing a revolution?", *Public Administration*, vol 73, n.1.
- GREEN, R. (1994) "Character ethics and public administration", *International Journal of Public Administration*, vol 17, n.12.
- GOODSELL, C.T. (1993), "Reinvent government or rediscover it?", *Public Administration Review*, vol 53, n.1.
- HAMBLENTON, R. (1992), "Decentralisation and democracy in UK local government", *Public Money and Management*, July/September.
- HOBBSBAWN, E. (1995), *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOLMES, M. & SHAND, D., "Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years", *Governance*, vol 8, n.4.
- HOOD, C. (1995), "Emerging issues in public administration", *Public Administration*, vol 73, n.1, Spring.
- _____. (1996), "Beyond 'progressivism': a new 'global paradigm' in Public Management?", *International Journal of Public Administration*, vol 19, n.2.
- _____ & SHUPPERT, F. (1988), *Delivering public services in Western Europe*. London: Sage.
- INGRAHAM, P.W. (1993), "Of pigs in pokes and policy diffusion: another look at pay for performance", *Public Administration Review*, vol 53, n.4.
- JENKINS, K. (1996) "The civil service reform in United Kingdom", A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Seminário internacional, Brasília, 16 e 17 de maio.
- JORDAN, G. (1994), "Reinvent government: but it will work?", *Public Administration*, vol 72, n.2.
- KALL, M. & COLLINS, P. (1995), "Governments and transition: towards a new public administration", *Public Administration and Development*, vol. 15, n.3, August.
- KAMENSKY, J. (1996), "Role the 'Reinventing Government' movement in Federal Management reform", *Public Administration Review*, vol. 56, n.3, may/june.
- KAUFMAN, H. (1981), "Fear of bureaucracy: a ranging pandemic", *Public Administration Review*, vol 41, n.1.

- KETTL, D. (1996), "The global revolution: reforming government sector management", A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Seminário internacional, Brasília, 16 e 17 de maio.
- KLIKSBERG, B. (1993), *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP.
- KOOIMAN, J. & ELIASSEN, K.A. (1987), *Managing public organizations: lesson from contemporary European experience*. London: Sage.
- KOONTZ, H. & O'DONNELL, C. (1978), *Essentials of Management*. New York: McGraw-Hill.
- LEVINE, C., (1984), "Citizenship and service delivery: the promise of coproduction", *Public Administration Review*, vol 14, March.
- MARTIN, D. (1993), "Competing motives in the formation of american public administration", *International Journal of Public Administration*, vol 16, n.2.
- MARTINS, L. (1995), "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral", *Cadernos ENAP*, n.8, Brasília.
- MAYORDOMO, X. M. (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España", *Documentación Administrativa*, n.223, Madri.
- METCALFE, L. & RICHARDS, S. (1989), *La modernization de la gestion pública*. Madri: INAP.
- MINELLI, A.R. (1990), *Amministrazione, politica, società*. Milano: Franco Angeli Librari.
- MOE, R.C. (1994), "The reinvent government exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences", *Public Administration Review* vol 54, n.2.
- MORGAN, C. & MURGATROYD, S. (1994), *Total quality management in the public sector*. Buckingham: Open University Press.
- MURRAY, M. (1975), "Comparing public and private management: an exploratory essay". *Public Administrative Review*, vol 34, n.4.
- NIGRO, F.A. (1982), "Civil Service reform in the United States", in *Public Administration*, vol. 60, n.2.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1994), *Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o governo*. Brasília: MH Comunicação.
- PAGE, E.C. (1990), *Burocrazia, amministrazione, política*. Bologna: Il Mulino.
- PERLMAN, B. (1989), "Modernizing the public service in Latin America: paradoxes of Latin Public Administration", *International Journal of Public Administration*, vol 12, n.6.

- PETERS, B.G. (1989), *The politics of bureaucracy*. New York: Longman.
- _____. (1992), "Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso", *Dados*, vol.35, n.3, Rio de Janeiro.
- _____. & SAVOIE, D. (1996), "Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum", *Public Administration Review*, vol. 56, n.3, may/june.
- PETERS, T.J. & WATERMAN, R.H. (1982), *In search of excellence*. New York: Harper and Row.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the public services — the anglo-american experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell.
- _____. (1994), "The Citizen's Charter: a preliminary analysis", *Public Money and Management*, vol 14, n.2.
- _____. & HARRISON, S. (1992), *Handbook of public services management*. Oxford: Basil Blackwell.
- POTTER, J. (1988), "Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?". *Public Administration*, vol 66, n.2.
- RAADSCHELDERS, J.N. (1995), "Rediscovering citizenship: historical and contemporary reflections". *Public Administration*, vol 73, n.4.
- RANSON, S. & STEWART, J.D. (1989) "Citizenship and government: the challenge of management in the public domain". *Political Studies*, n.37.
- RAYNER, L. (1984), *The unfinished agenda*. London: Athlone Press.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1995), "O trabalhador e o processo de integração mundial". World Bank, Washington, D.C.
- RICHARDS, S. (1992), "Changing patterns of legitimation in public management". *Public Policy and Administration*, vol 7, n.3.
- RICHARDSON, R (1996), "The New Zealand Public Service Reforms", A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Seminário internacional, Brasília, 16 e 17 de maio.
- ROSENBLOOM, D.H. (1982), "Emphazing the public in public personnel administration". *Policy Studies Journal*, Florida State University, vol. 11, n.3, December.
- STEWART, J. & RANSON, S. (1988), "Management in the public domain". *Public Money and Management*, vol 8, n.2.
- _____. & WALSH, K. (1992), "Change in the public management of public services". *Public Administration*, vol 70, n.4.
- _____. & WALSH, K. (1994), "Performance measurement: when performance can never be finally defined". *Public Money and Management*, vol 14, n.2.

- STONEFROST, M. (1994), "Citizenship: in need of care and attention?". *Public Money and Management*, vol 14, n.4.
- UKELES, J. (1982), *Doing more with less: turning public management around*. New York: AMACOM.
- WALKER, D (1991), "Descentralización: tendencias recientes y perspectivas desde um enfoque administrativo comparado", *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, vol 57, n.1, marzo.
- WALSH, K. (1991a), "Quality and public services", *Public Administration*, vol.69, n.4.
- . (1991b), "Citizen's and consumers: marketing and public sector management". *Public Money and Management*, vol 11, n.2.
- YATES, D. (1982), *Bureaucratic democracy — the search for democracy and efficiency in American Government*. Massachusetts/London: Harvard University Press.



Cadernos ENAP

Números publicados

1. Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos
Técnicos da ENAP e colaboradores
2. Cultura e memória na Administração Pública brasileira
Iveraldo Lucena e outros
3. Gestão municipal e revisão constitucional
Luíza Erundina de Souza
Vitor Buaiz
Eduardo Azeredo
Antônio Carlos Panunzio
José Machado
Regina Sílvia Pacheco
4. A questão social no Brasil
Marcos Torres de Oliveira e outros
5. Recursos humanos no setor público
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros
6. Planejamento e orçamento
Fábio Chaves Holanda e outros
7. Reforma do Estado
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros
8. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil
Luciano Martins
9. Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina
Manfred Nitsch
Helmut Schwarzer