

# Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente<sup>1</sup>

FERNANDO LUIZ ABRUCIO<sup>2</sup>

## Introdução

*“(...) 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 melhoria da gerência pública não é só uma questão de se estar em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos.”*

Les Metcalfe & Sue Richards

Em âmbito mundial, a administração pública encontra-se hoje num contexto que os historiadores chamam de “revolucionário”. Novos conceitos surgem para combater os antigos — administração por objetivos, downsizing, serviços públicos voltados para o consumidor, empowerment, pagamento por desempenho, qualidade total, diversas formas de descentralização; todas essas propostas, e mais algumas outras, fazem parte de um conjunto de medidas cuja finalidade é modificar, no nível mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática. Alguns autores acreditam que esteja surgindo um novo paradigma administrativo global (por exemplo, Osborne & Gaebler, 1994 e Kettl, 1996), ocorrendo assim uma verdadeira revolução nos alicerces da burocracia moderna.

Como em todo “contexto revolucionário”, realmente estão sendo implementadas importantes inovações — da mesma forma que a cidadania foi em grande medida obra da Revolução Francesa; mas, ofuscando o olhar dos autores, também há a obsessão pela mudança e a crença de se ter encontrado todas as respostas para os problemas. Alguns obstáculos, assim como antigas conquistas do modelo burocrático, têm sido negligenciados. Acontece também o que Max Weber chama de “paradoxo das consequências”, isto é, busca-se atingir determinada meta, e obtém-se resultados

---

<sup>1</sup> Este estudo baseia-se em trabalho realizado para a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cujo resultado final foi publicado sob o título “O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente” (1996, mimeog.). Agradeço ao apoio da diretora de Pesquisa da Enap, Vera Petrucci, e ao ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, pelas críticas e sugestões feitas à versão preliminar do texto.

<sup>2</sup> Cientista político, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec).

inesperados. Acima de tudo, a ênfase nos meios, pensados como instrumentos técnicos neutros, é a regra, ao passo que não se discute a fundo o que deve ser a administração pública; em suma, qual o seu sentido político.

O objetivo deste estudo é analisar os avanços efetuados e os dilemas encontrados pelas reformas administrativas realizadas a partir da década de 1980. Não se trata de fazer uma descrição profunda do ocorrido nos diversos países; trata-se, sim, de um balanço acerca das principais características desse processo, focalizando o caso britânico, uma vez que este é tomado como modelo pela literatura. A partir dessa análise, percebe-se que uma série de medidas vêm sendo tomadas em prol da constituição de um modelo pós-burocrático, mas este não é completamente coerente e, ademais, não há uma via única adotada por todas as nações. Em linhas gerais, temos um diagnóstico e um inimigo comum (o modelo burocrático weberiano), novamente como em todo “contexto revolucionário”. As alternativas propostas, no entanto, diferem entre si. Por enquanto, caminha-se não para um paradigma global, mas para um pluralismo organizacional (Hood, 1996:163).

O texto procura ainda mapear a evolução das propostas de mudança do antigo modelo administrativo. Em primeiro lugar, analisando as origens da crise da burocracia weberiana. Depois, mostrando que há nitidamente uma modificação no discurso e na prática vinculados às reformas administrativas, em comparação com o que fora dito e efetuado no começo dos anos 1980, tendo como caso paradigmático de análise a experiência britânica.

Outro ponto abordado são os dilemas enfrentados pelos reformadores. A atual modificação dos parâmetros de organização do setor público não é uma tarefa consensual, nem tampouco neutra. Ao contrário, em jogo estão fortes conflitos políticos e valores diferenciados — às vezes, antagônicos — quanto aos rumos das reformas. A pergunta que fica desse embate é: que tipo de Estado se deseja para o século XXI?

### **As origens da crise do modelo burocrático: a redefinição do papel do Estado**

As novas propostas e as transformações que atingem a administração pública situam-se num contexto maior de reformas, destinadas a redefinir o papel do Estado. Foi em meados da década de 1970, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em xeque o antigo modelo de intervenção estatal, quando uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a II Guerra Mundial. Teve fim a “era dourada” — na precisa definição de Eric Hobsbawm (1995) —, período em que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo atingiram altíssimas taxas de crescimento. A principal receita para o contínuo sucesso que se estendeu por 30 anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que proporcionou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social.

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 1970 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 do Bem-Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o atendimento 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.

Em linhas gerais, quatro fatores socioeconômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado montado no pós-guerra. O primeiro foi a já referida crise econômica mundial, iniciada em meados da década de 1970 e agravada ao longo dos anos 1980. O fato é que a economia mundial enfrentou um grande período recessivo, mesmo que fracamente revertido nos últimos anos, e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 1950 e 1960. Nesse 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 décadas de crescimento, 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 tax payers (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 Estados 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, foi o que, na linguagem da época, chamou-se de situação de “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas (Holmes & Shand, 1995:552).

Por fim, a globalização e todas as inovações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram — e profundamente — o Estado. Na verdade, o enfraquecimento dos governos no que diz respeito ao controle dos 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.

Além disso, a disputa comercial globalizada leva cada vez mais em conta os custos trabalhistas, previdenciários e da carga tributária sobre o capital, fatores que podem constituir obstáculos à competitividade das nações e até dos blocos econômicos. E o Estado é quase sempre apontado como o principal responsável por esses custos, sendo pressionado pelas empresas a diminuir impostos e sua participação no mercado de trabalho (Flynn & Strehl, 1996:2).

A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. O corte de custos virou prioridade. No que tange à administração pública, isso produziu dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal, que era vista como uma saída necessária — os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo dessa tendência. Segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que, para boa parte dos reformadores da década de 1980, implicava uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. Em suma, considerava-se o antigo modelo 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, mas um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar essa 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. Propunha-se, assim, a construção de uma nova burocracia.

Mas, além das condições materiais, havia também um contexto intelectual extremamente favorável às mudanças na administração pública. A ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como a *public choice* nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para a crítica ao antigo modelo de organização do setor público. Contudo, a visão negativa a respeito da burocracia não se vinculava apenas a teorias intelectualmente mais elaboradas. De modo avassalador, a perspectiva do senso comum contra a burocracia, normalmente anedótica, se expandia rapidamente no final da década de 1970 e no começo da de 1980. Nos Estados Unidos, o sentimento antiburocrático tomava a forma, na definição de Kaufman (1981), de uma epidemia generalizada.

Contribuía ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada à época muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos. O thatcherismo aproveitou-se bastante dessa situação. Rayner, um de seus principais ideólogos, dizia que “a ‘burocracia’ tem muitos amigos” (Rayner, 1984:8-9), numa alusão às relações clientelistas e corporativas mantidas pelo corpo burocrático.

Ao sentimento antiburocrático aliava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. Não por acaso

Margaret Thatcher levou ao Estado um administrador do setor privado (Dereck Rayner) para comandar seu plano de reforma administrativa<sup>3</sup>.

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

Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo burocrático entrou em uma profunda crise. Não obstante, é importante lembrar que esse processo não ocorreu nem no mesmo momento histórico nem da mesma forma nos diversos países. Mais do que isso, deram-se respostas diferenciadas para problemas muito parecidos. Contaram para isso a tradição administrativa, as regras do sistema político, o grau de centralização existente e a força do consenso pró-*Welfare State* presente em cada nação.

### **Do gerencialismo puro ao retorno do cidadão: as múltiplas faces do modelo pós-burocrático**

Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos norte-americanos a iniciativa de tentar implantar as primeiras reformas no antigo modelo administrativo, logo no início da década de 1980. Antes de analisarmos a natureza dessas reformas, é preciso definir o modelo burocrático anteriormente vigente, intitulado aqui de burocrático weberiano. Posteriormente, faremos um breve histórico das críticas a esse modelo, cujo ápice foi a formação do arcabouço gerencial como resposta aos problemas do setor público. Adiante, estudaremos o caso inglês, mostrando por que o managerialism, apesar de mais forte nesse caso, não constituiu um corpo homogêneo e imutável — ao contrário, sofreu um conjunto importante de mudanças nos últimos 15 anos. Por fim, procuraremos comparar, de forma sucinta, alguns aspectos da experiência britânica com a de outros países.

A expressão “burocrático weberiano” não é unanimemente utilizada por todos os autores, nem em todas as nações. Na Grã-Bretanha, o modelo administrativo adotado desde a segunda metade do século XIX é intitulado de Whitehall; nos EUA, ele é muitas vezes vinculado à “era progressista”, e portanto chamado de *progressive public administration* (ver Hood, 1996). Contudo, a escolha realizada justifica-se, uma vez que a burocracia weberiana é tomada como um tipo ideal classicamente referido às características do que hoje vem sendo classificado de antigo modelo administrativo —

---

<sup>3</sup> É interessante observar que várias pessoas ligadas a interesses empresariais participaram do debate sobre as reformas das burocracias públicas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Integravam a Comissão Grace, montada pelo governo Reagan para repensar o papel do Estado, por exemplo, diversos líderes empresariais preocupados em recomendar que o setor privado exercesse muito melhor certas atividades do que o setor público (Pollitt, 1990:137).

basicamente, uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado.

E é este último ponto que constitui a preocupação fundamental na formação da burocracia moderna, isto é, a delimitação nítida do domínio público em relação à esfera privada. Para isso, a burocracia deveria ser um corpo neutro e impessoal, como a descrevia Weber. E precisaria também ter capacidade técnica para lidar com as demandas crescentes da população, tratando-a de forma equânime. No entanto, o mérito administrativo tinha sua definição concebida, no mais das vezes, intramuros. Para muitos, isso protegia os funcionários públicos da interferência política; para outros, convertia-os em “mandarins modernos” (Dogan, 1975).

No intuito de separar radicalmente o público do privado, o modelo burocrático weberiano tornou a atuação dos funcionários cada vez mais autorreferida (Bresser Pereira, 1996:11). Foi a partir dessa percepção que surgiram as primeiras críticas mais contundentes ao modelo burocrático weberiano, na década de 1960, em pleno auge do Estado de tipo keynesiano. Há dois exemplos nesse sentido. Primeiro, a pioneira Comissão Glassco (1961-63), montada no Canadá. Seus resultados questionavam a ação cada vez mais intransparente e ineficiente da burocracia pública, propondo um modelo gerencial para o setor público (Caiden, 1991:56). O segundo exemplo, todavia, é o mais importante. Trata-se da Comissão Fulton, que funcionou no Parlamento britânico de 1966 a 1968, e em cujo diagnóstico destacavam-se como problemas a falta de preparação gerencial do *civil service*, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que serviam (Drewry & Butcher, 1991:51-4).

Na década de 1970, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise financeira tornou-se mais aguda. Os Estados Unidos foram o palco preferencial dessas críticas, pois os problemas fiscais do Estado aliavam-se à má gestão pública, simbolizada pela bancarrota da Prefeitura de Nova York. Como solução para esse quadro, surgiram importantes instrumentos de gestão orçamentária, tornando as finanças públicas mais vinculadas a objetivos do que a regras rígidas do serviço público. Em resumo, a solução foi introduzir mecanismos gerenciais na administração pública.

Mas foi na década de 1980, em função do clima intelectual e político reinante e do esfacelamento do aparato estatal estruturado no pós-guerra, que a burocracia weberiana sofreu seu maior ataque. Nesse processo, o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, foi o fio condutor das reformas, embora não exclusivo, nem tampouco imutável. Ressalte-se, porém, que o chamado *managerialism* foi o propulsor inicial das grandes mudanças por que passa o setor público.

A Grã-Bretanha foi o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Mesmo assim, apesar de começar seu período hegemônico no governo Thatcher, o *managerialism* tem seu ponto de partida do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos do século XIX, quando Woodrow Wilson escreveu seu célebre artigo “*The study of administration*”, em 1887. Ali fundava-se o debate entre a *Public Service orientation* e a *Public Management orientation* que norteou grande parte da discussão da

administração pública norte-americana neste século (Martin, 1993). Isto é, de tempos em tempos, propunham-se as mais diversas técnicas gerenciais como solução para os problemas do setor público, em contraposição às soluções de cunho mais weberiano ou, segundo uma expressão mais utilizada nos EUA, de medidas ligadas à “*progressivism public administration*”.

Nesse embate, entretanto, o *managerialism* nunca se converteu em modelo único da administração pública nos EUA, mesmo sendo este país o lugar por excelência das técnicas “revolucionárias” da administração privada, ao passo que na Grã-Bretanha tal modelo foi muito mais bem-sucedido. A explicação para esse fenômeno reside em dois fatores ligados à experiência norte-americana, e também nas características do sistema político britânico.

Primeiro, a patronagem existente no século XIX foi combatida com afincos pelos políticos reformadores da burocracia americana, que a tornaram de fato pública. A partir daí, um dos principais pilares da cultura administrativa do setor público norte-americano é evitar que a flexibilização das regras administrativas ponha em risco as salvaguardas políticas (Nigro, 1982).

Segundo, a real descentralização do poder presente no federalismo norte-americano dificulta o estabelecimento de um só modelo administrativo e facilita a profusão de padrões organizacionais. Ademais, o poder local norte-americano tem como alicerce a ampla democratização do sistema político, baseado no ideal do self government, como definiu Tocqueville as comunidades norte-americanas do século XIX. Dessa maneira, mais do que as demandas por eficiência — cada vez mais importantes —, a republicanização do poder público é uma bandeira fundamental dos cidadãos. Resumindo: o federalismo norte-americano é um empecilho à implantação de um modelo gerencial puro, ao mesmo tempo em que propicia condições para a adoção de um modelo híbrido, que procura responder tanto aos ditames da eficiência quanto aos da democratização.

O sucesso do modelo gerencial na Grã-Bretanha se deu exatamente em função das condições políticas existentes, o que demonstra a importância do estudo das instituições para se compreender o rumo das reformas administrativas. O caráter extremamente majoritário do sistema político britânico, no sentido definido por Lijphart (1985), ancorado em um sistema eleitoral distrital uninominal, em um bipartidarismo fortemente estruturado em termos organizacionais e nacionais, no parlamentarismo e num alto grau de centralização político-administrativa, levou a uma grande concentração de poder no Gabinete, o que, aliado à liderança política de Margaret Thatcher, forneceu as condições ideais para o florescimento e a consolidação do gerencialismo. Afora a experiência da Nova Zelândia, foi na Grã-Bretanha que o *managerialism* mais se desenvolveu.

Mas é exatamente em razão do êxito do gerencialismo na Grã-Bretanha que a análise desse caso se torna fundamental para comprovar uma tese-base do artigo: nem com tal grau de hegemonia, o *managerialism* enveredou por um caminho retilíneo. Em vez de

se estruturar a partir de uma doutrina rígida e fechada, o modelo gerencial britânico apresenta um grande poder de transformação, incorporando boa parte das críticas à sua prática, e assim modificando as peças de seu arcabouço.

No quadro a seguir, comparo três visões da administração pública inglesa que surgiram ao longo das décadas de 1980 e 1990 do debate sobre o managerialism aplicado ao Estado. Comparo-as, mais especificamente, quanto aos principais objetivos (linha 2) e em sua relação com a sociedade, ou melhor, com seu “público-alvo” (linha 3). As teorias são aqui apresentadas da esquerda para a direita, em ordem cronológica de criação.

#### Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehall)

<b>Gerencialismo puro</b>	<b><i>Consumerism</i></b>	<b><i>Public service orientation</i></b>
Economia/eficiência (produtividade)	Efetividade/qualidade	<i>Accountability</i> /equidade
<i>Tax payers</i> (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que a rígida divisão entre as teorias foi estabelecida 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*). Entretanto, como ponto de partida para a discussão, essa classificação propicia duas importantes constatações. A primeira, e mais óbvia, é que há uma mudança substancial ao longo do tempo, desde o gerencialismo puro até a *public service orientation*. A constatação mais importante, no entanto, é que, embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes. Ao contrário, percebe-se que pode haver uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria. A passagem de uma teoria a outra, portanto, pode ser realizada através de uma crescente inclusão de temas.

A seguir, trataremos sucintamente de cada uma dessas correntes.

#### ***Gerencialismo puro***

O gerencialismo puro teve como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade. O fato é que, naquele momento, as modificações efetuadas na burocracia estavam vinculadas a um projeto de reforma do Estado que se caracterizava como um movimento de retração da máquina governamental a um número menor 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 constantes tentativas de reduzir os gastos públicos (Caiden, 1991:75-80; Butler, 1993:398-9).

Foi, portanto, sob o signo da questão financeira que se implantou o modelo gerencial puro na Grã-Bretanha — Reagan e Bush tentaram seguir a mesma receita, mas não conseguiram ser tão felizes (ver Crouzier, 1992). 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 à 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. Nesse particular, é interessante notar como o governo britânico foi muito mais bem-sucedido do que o norte-americano. O governo Reagan não conseguiu reduzir de fato 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. No tocante à atenuação dos problemas financeiros do governo federal, o grande triunfo dos republicanos foi diminuir as transferências de recursos para estados e municípios (Pollitt, 1990:96). Dessa forma, os governos subnacionais se viram com menos recursos e tiveram que inovar em suas administrações. Consequentemente, as principais tentativas de elaboração de um novo paradigma para a gestão pública norte-americana surgiram a partir do estudo das experiências dos governos locais, como mostra o livro Reinventando o governo — uma referência já obrigatória —, de David Osborne e Ted Gaebler, cujos exemplos de sucesso administrativo provêm quase exclusivamente dos níveis subnacionais de governo.

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

- a clara definição das responsabilidades de cada funcionário das agências governamentais (Butler, 1993:399);
- a clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo (Caiden, 1991:85);
- maior consciência acerca 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 desses objetivos foram implementados determinados instrumentos gerenciais. Num primeiro momento deu-se maior atenção aos

instrumentos de racionalização orçamentária, que deveriam possibilitar uma maior “consciência dos custos” (*cost consciousness*) no serviço público (Metcalf & Richards, 1989:50). Foram utilizadas técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário para atingir esse fim, sendo a principal iniciativa nesse sentido a Financial Management Initiative (FMI).

A introdução dessas técnicas orçamentárias, fundamentais num momento de escassez de recursos, deu impulso à implementação das demais 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, fazia-se necessário ter mecanismos objetivos de mensuração da performance governamental.

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

A outra opção organizacional foi a descentralização administrativa, para dar maior autonomia às agências e aos departamentos. É importante salientar que a descentralização foi concebida a partir de uma definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e o controle do poder central. Dessa 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. No contexto da cultura gerencial, era preciso moldar mais gerentes, com habilidade e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência governamental. Assim, a delegação de autoridade era uma resposta, num primeiro momento institucional, 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 relegando a 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 quanto as regras e os procedimentos do modelo burocrático weberiano, levando à ineficácia e à falta de capacidade adaptativa.

Enfocar apenas a eficiência governamental acarreta outro problema: não se atribui à avaliação da efetividade dos serviços públicos a devida importância. Efetividade é entendida aqui como o grau em que se atingiu os resultados esperados (Osborne & Gaebler, 1994:381). Portanto, “efetividade” não é um conceito econômico — como a eficiência pura —, e sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos.

Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial. Porém, a valorização do conceito de efetividade também traz de novo à tona o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E aqui está um dos calcanhares de Aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública.

A princípio, propunha-se o modelo gerencial como uma tecnologia neutra destinada a modificar o funcionamento e a cultura do setor público (Gray & Jenkins, 1995:81). Dessa maneira, alguns gerencialistas mais radicais afirmavam não existir diferença conceitual entre a administração da empresa privada e a administração pública (Murray, 1975). Outros reconheciam haver 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 constitui um sistema organizacional em que, internamente, há diferentes tarefas e valores, os quais pertencem a um contexto complexo de relações com a esfera política (Gray & Jenkins, 1995:85).

O gerencialismo puro, na verdade, tinha como base a separação entre a política e a administração. Assim, cabia aos reformadores implantar o *managerialism* na administração pública, independentemente do que ocorria na política. Essa perspectiva, porém, contradizia o próprio desenvolvimento do modelo gerencial na Grã-Bretanha, pois foi o forte apoio político obtido pelos conservadores que propiciou o avanço das reformas.

O que os gerencialistas puros não consideraram é que, tal como ocorre na iniciativa privada, a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho. 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, 1990:278-80).

Essa “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 está ligado à ênfase na questão financeira, que de fato tornou a burocracia inglesa mais consciente acerca dos custos das políticas públicas (Pollitt, 1990:85). Esse valor foi incorporado por todos os governos que realizaram reformas administrativas nos últimos anos. Isso 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 tornou-se mais complexa e ganhou novos rumos a partir da metade da década de 1980. A mais importante mudança foi a tentativa de se constituir de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É nesse 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.

### ***Novos caminhos do modelo gerencial: o consumerism***

As críticas mais pertinentes ao modelo gerencial puro na Grã-Bretanha não visavam à volta ao modelo burocrático weberiano, e sim à correção do *managerialism*, a fim de que incorporasse novos significados. Primeiro, introduzindo o conceito de qualidade no setor público. Desde a metade da década de 1980, o governo britânico, como outros ao redor do mundo, vem procurando se utilizar do referencial da qualidade na avaliação de resultados das agências e dos programas. Isso ocorreu, em primeiro lugar, por causa das críticas contra a ênfase atribuída inicialmente à mensuração da eficiência e não à efetividade dos serviços públicos. Nesse 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” (1990:113).

Vale notar que, mesmo no setor privado, houve, ao longo da década de 1980, 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), posteriormente introduzida no setor público. Nas empresas privadas, a mudança se deu devido ao aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores, o que obrigou os empresários a elevar a qualidade de seus produtos para sobreviver no mercado. Portanto, a busca permanente da qualidade tem relação direta com o direcionamento da produção para o atendimento dos anseios dos consumidores.

No setor público aconteceu fenômeno semelhante. A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções para os clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial.

A administração pública britânica vem implementando uma estratégia cada vez mais direcionada às demandas dos consumidores. Nesse sentido, o programa mais importante é o *Citizen's Chart*. 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 Chart* consiste na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos junto 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, defendendo o *Citizen's Chart*, disse que os “serviços públicos têm o dever específico de atender às necessidades de seus consumidores e clientes” (Clarke, 1993:24).

A estratégia voltada para a satisfação dos consumidores foi 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 vimos anteriormente, na Grã-Bretanha ocorre uma descentralização administrativa (desconcentração) e não uma verdadeira descentralização política. Não obstante, tem-se procurado fazer uma significativa delegação de autoridade, partindo do princípio de que, quanto mais próximo o serviço público estiver do consumidor, mais fiscalizado pela população ele 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. Para tanto, o governo britânico tem procurado incrementar a competição entre as organizações do setor público. Seguindo esse preceito, quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha. O *Citizen's Chart* enfatiza muito esse aspecto, estabelecendo uma relação lógica entre a competitividade e o aumento da qualidade dos serviços públicos (Clarke, 1993:24).

A terceira medida é a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse modelo possui três dimensões (Clarke, 1993:20):

- extensão das relações contratuais ao 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;
- extensão das relações contratuais ao próprio setor público, envolvendo descentralização, delegação de autoridade e mecanismos de *quasi market*;
- estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores/clientes.

O estabelecimento de relações contratuais parte 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.

Embora tenha avançado muito com relação ao gerencialismo puro, o *consumerism* recebeu várias críticas, particularmente no campo 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 diz respeito ao conceito de consumidor de serviços públicos. Primeiro, à diferença existente entre o consumidor de bens no mercado e o “consumidor” dos serviços públicos. Como aponta Pollitt (1990:125), a relação do

prestador de serviço público com o consumidor é mais complexa, já que não obedece ao puro modelo de decisão de compra vigente no mercado. Aliás, determinados serviços públicos têm caráter compulsório, isto é, não permitem escolha, como prova a utilização em determinados momentos de hospitais e serviços policiais.

O conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isso porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor, já que cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços públicos (Stewart & Walsh, 1992:507).

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

O conceito de consumidor também não atende 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 no nível em que os serviços são prestados — o que, em última instância, pode se constituir num grupo de interesse. Os burocratas, por sua vez, podem fazer de tudo, inclusive atos discricionários, para atender ao grupo organizado de consumidores (Frederickson, 1992:18), já que, no modelo gerencial, os funcionários públicos dependem 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.

A possibilidade de os consumidores se transformarem em grupo de interesse torna-se maior ainda numa era de escassez de recursos públicos como a que vivemos. Os que se organizarem mais poderão se tornar mais “consumidores do que os outros”. Assim, os consumidores mais fortes se converteriam em “clientes preferenciais do serviço público”. Ou, como argumenta Clarke (1993:22), “quando os recursos são limitados, o problema não é satisfazer os consumidores, mas que consumidores [satisfazer]”.

O problema da equidade na prestação dos serviços públicos pode se agravar no caso de haver competição entre os equipamentos sociais. Isso porque a unidade de serviço público mais bem-classificada na competição receberá provavelmente mais recursos, seus funcionários terão melhores rendimentos (através de incentivos por produtividade), e portanto os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar esse 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 cairão num círculo vicioso, ou

seja, receberão menos recursos, 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 de maior qualidade. 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 de 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 ao que a ciência política denomina 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 esse equipamento social continue sendo o pior. Nesse jogo, no entanto, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos (Pollitt, 1990:125), conferindo a alguns consumidores a possibilidade de ser mais cidadão do que outros.

### ***Public service orientation (PSO): a construção da esfera pública***

Esta seção resume a discussão existente na corrente da *public service orientation* (PSO)<sup>4</sup>. Serei aqui mais breve do que nos outros tópicos por duas razões: primeiro, porque a PSO faz parte de um debate muito recente na Grã-Bretanha, e portanto seus conceitos ainda estão em fase de amadurecimento. Em consequência disso, a PSO é mais uma tendência que levanta novas questões e põe em xeque antigos valores do que uma corrente com um arcabouço teórico fechado.

Cabe ainda outra observação. A *public service orientation*, embora retome temas pouco discutidos ao longo da década de 1980, não propõe a volta ao modelo burocrático weberiano. A PSO procura encontrar os novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo suas lacunas.

Toda a reflexão realizada pelos teóricos da 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 no modelo gerencial. É interessante notar, contudo, que o “objeto” que gerou a corrente da

---

<sup>4</sup> Pollit (1990) faz um excelente resumo das ideias da *public service orientation* (PSO) e dele faço uso em quase toda a discussão constante deste estudo.

PSO foi “criado” pelo modelo gerencial. Trata-se da problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos da PSO.

A visão de descentralização desses autores, no entanto, é extremamente crítica quanto ao modelo implementado pelo governo britânico. O argumento de Hambleton (1992) resume a posição da 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] capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades” (Hambleton, 1992:11).

Portanto, a PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No gerencialismo puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no *consumerism*, o processo de descentralização era um meio de conferir aos consumidores o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecessem a melhor qualidade. O ponto que distingue o PSO das outras correntes é o conceito de cidadão, pois, enquanto o conceito de cidadão tem 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, a *public service orientation* 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 1970 (Pollitt, 1990:138). Os teóricos da PSO resgatam os ideais de participação política segundo 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 (*domain public*) que se estrutura o conjunto de ideias da *public service orientation*. 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 organizacional deve estar presente na atuação da burocracia, sobretudo quando da formulação das políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode ficar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público (Pollitt, 1990:150).



Outro conceito caro ao modelo gerencial — o de competição entre agências públicas — é repensado pela PSO. Não que a competição seja negada como princípio utilizável no setor público; mas o 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. Dessa forma, garante-se o princípio da equidade, fundamental na PSO.

Por fim, a *public service orientation* tem como uma de suas ideias-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.

Embora faça sérias críticas ao gerencialismo puro e ao *consumerism*, o fato é que a *public service orientation* não descarta as ideias desenvolvidas no âmbito do *public management*. Afinal, apesar de as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não serem negadas, há a tentativa de aperfeiçoá-las em um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.

Porém, o grande problema da PSO é ter sido pensada segundo os parâmetros do poder local, onde os cidadãos poderiam exercer maior controle sobre a qualidade dos serviços públicos. Mas, como conceber a coordenação do serviço público no âmbito nacional? E quais as medidas a tomar para atenuar as desigualdades regionais — menores no caso inglês, mas enormes em países como o Brasil — e garantir assim uma verdadeira equidade?

Essas respostas o modelo da PSO ainda não oferece. Uma das principais origens dessa deficiência é a concepção extremamente otimista com relação à possibilidade de os cidadãos resolverem todos os problemas do setor público na esfera local (Pollitt, 1990:1.550). A complexidade do mundo contemporâneo e da democracia representativa — que não pode ser meramente substituída pela democracia direta — demanda 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 deve ser. Essa é uma das principais lacunas da experiência do modelo gerencial implantado nos últimos anos, como apontam Malcolm Holmes e David Shand (1995:556).

A experiência internacional se assemelha em diversos aspectos à britânica, mas também possui uma gama enorme de peculiaridades. Numa comparação efetuada por Norman Flynn e Franz Strehl de sete modelos administrativos europeus, os autores perceberam importantes diferenças na área de recursos humanos. Enquanto na França, na Alemanha e na Áustria o recrutamento de pessoal é centralizado e a estabilidade no emprego público é mais rígida, na Suécia, na Holanda e na Grã-Bretanha a contratação é descentralizada e o vínculo empregatício tem uma base contratual, e portanto menos segura (1996:14). Em outro aspecto — a promoção —, a França, a Alemanha, a Áustria e a Suíça adotam critérios de senioridade; na Suécia, na Grã-Bretanha e na Holanda, ao contrário, a promoção só ocorre quando há uma vacância ou alguém, por mérito, independentemente da senioridade, a mereça.

Mas é em outro ponto fundamental que se encontra uma diferença crucial entre o caso britânico e os de outros países desenvolvidos. Trata-se da dimensão do cidadão. Enquanto na Grã-Bretanha só agora o conceito de cidadania vem retornando ao debate da reforma administrativa, na França, na Suécia e nos Estados Unidos, para citar apenas alguns exemplos, o cidadão sempre foi tomado como variável-chave para se repensar o modelo burocrático. A partir dessa constatação, não se trata de levantar a hipótese inversa à deste texto, isto é, afirmar que as técnicas gerenciais e outros novos padrões administrativos constituem instrumentos vinculados apenas e tão somente à experiência de países neoliberais, sobretudo ao caso britânico. Tal hipótese, cara a certos círculos de esquerda, não percebe que para se reformar o Estado é preciso conjugar a temática da cidadania com a da introdução de um novo modelo organizacional para o setor público. É este o desafio, e o fracasso está em se agarrar apenas uma das “pontas da corda”.

### **Conclusão: cinco dilemas básicos do modelo pós-burocrático**

A reforma da administração pública tornou-se um dos principais temas políticos deste final de século. É importante sublinhar o caráter político desse processo, muitas vezes imerso em um linguajar técnico que esconde o seu potencial conflitivo. Sem dúvida, a redefinição do papel do Estado depende impreterivelmente da reforma da burocracia pública.

Mas, para atingir tal meta, alguns problemas devem ser enfrentados. Apenas cinco dos principais são tratados aqui, dada a escassez de espaço. No entanto, eles resumem bem a problemática geral da administração pública atual.

#### *Reforma administrativa e processo político*

Toda tentativa de reconstruir a burocracia pública deve levar em conta o contexto político institucional. Um bom estudo dessa variável foi feito por Michel Crouzier, que estudou processos de reforma do Estado ocorridos na década de 1980 em três países: Suécia, Japão e EUA. O autor concluiu que as estratégias de construção de consenso junto aos atores envolvidos — como ocorreu no caso japonês — foram mais bem-sucedidas do que as propostas de atuação tecnocrática, destinadas, conforme Crouzier, “necessariamente ao fracasso” (1992:14). O grau de consenso variará de país para país, mas o fundamental é ter uma estratégia para buscar esse consenso. O dilema aqui é que, por definição, a estratégia deve levar em conta as preferências de todos os grupos envolvidos e, portanto, ao contrário da ideia de plano, dificilmente será igual ao modelo ideal desejado.

A estratégia de implementação da reforma, por fim, deve levar em conta o convencimento de dois setores importantíssimos, muitas vezes negligenciados por

propostas essencialmente tecnocráticas: os funcionários públicos e a população. Os primeiros são sempre atingidos em cheio pelas reformas e podem apresentar resistências a elas. Mais do que isso, é importante frisar que as transformações na administração pública não visam a acabar com o corpo burocrático, pois, após a instalação das mudanças, serão necessários servidores públicos que manejem o novo arcabouço de regras — o que parece óbvio, mas na prática de vários países não tem sido.

Nesse sentido, como bem afirma Schiavo Campo, “reformas bem-elaboradas devem conter promessas de benefícios potenciais para todos os servidores públicos do sistema: a criação de um ‘papel para a esperança’ pode reduzir a resistência à mudança e revitalizar os recursos humanos do serviço público” (Campo, 1996:13).

A população também deve ser convencida da necessidade das reformas. Para tanto, é preciso envolver a sociedade o máximo possível, conscientizando-a da importância de se reconstruir o aparelho burocrático.

### *Lógica fiscal versus lógica gerencial*

Na atual era de escassez de recursos por que passa o Estado, duas lógicas antagônicas aparecem como alternativas. Uma é a fiscal, preocupada em controlar os inputs do sistema para evitar o aumento dos custos. Outra é a gerencial, que busca aumentar a eficiência e a efetividade, de tal forma que sua lógica se baseia em atingir os objetivos, ou seja, obter melhores outputs. Nesse embate, enquanto a primeira lógica praticamente só se preocupa com o quanto se gasta nos serviços públicos, atuando apenas no curto prazo, a segunda pretende tornar mais produtiva a ação da burocracia, o que implica a profissionalização dos funcionários, processo cujo retorno, sobretudo financeiro, somente ocorre no médio e longo prazos.

Os mecanismos contratuais, que representam um dos principais instrumentos da administração pós-burocrática, perdem sua efetividade quando da hegemonia da lógica fiscal sobre a gerencial. Tanto em sua versão francesa (os contratos de gestão), quanto na britânica, o fato é que os respectivos ministérios das Finanças inviabilizam a real introdução de uma administração por objetivos. Isso porque a flexibilidade administrativa requerida é barrada pela constante vigilância e pela atuação preventiva sobre os custos. Assim, a autonomia gerencial das agências “é limitada pela necessidade do ministro das Finanças de exercer controle sobre os gastos públicos, muitas vezes detalhadamente” (Flynn & Strehl, 1996:11).

Esse dilema, quando não resolvido, inviabiliza a implementação integral da lógica gerencial no setor público.

### *Descentralização*

Embora a descentralização possa ser fundamental para aumentar a democratização e a eficiência do sistema, mesmo que isso também não ocorra de imediato, o fato é que

políticas descentralizadoras radicais em geral aumentam as desigualdades entre as regiões e fragmentam a prestação do serviço público.

De fato, quando não acompanhada de mecanismos de coordenação e de políticas compensatórias, a descentralização pode se transformar “na mãe da segregação”, como argumenta Remy Prud’Homme. Isso é mais perceptível nos países federativos, porém está também presente naqueles que utilizam a descentralização como instrumento para aumentar o empowerment. Um bom exemplo disso é a competição entre as agências inglesas, como na experiência da reforma educacional. Nesse caso, como cada equipamento escolar deve competir com o outro para aumentar ou manter seus recursos, o que ocorre é um isolamento quase completo das unidades, alheias umas às outras. Normalmente, como foi argumentado anteriormente, as escolas mais ricas se saem bem e as mais pobres vão mal. A equidade não é alcançada, o que causa problemas para um Estado que não só pretende ser mais efetivo em suas políticas, como também quer distribuir melhor o poder entre os níveis de governo.

#### *Separação entre a formulação e a implementação das políticas*

Para aumentar a flexibilidade e a agilidade do sistema, o novo formato organizacional do setor público defende a distinção radical entre os que concebem as políticas e os que a executam. Desse modo, quase sempre os formuladores da política a avaliam sem ter experiência de campo, desconhecendo os verdadeiros problemas do dia a dia administrativo; por outro lado, quem executa a política muitas vezes não sabe por que o faz e, mais do que isso, fica impossibilitado de repassar sua experiência para os formuladores. Essa incomunicabilidade dificulta a realização de um dos principais pontos revolucionários da moderna teoria da administração pública: o conceito de aprendizado organizacional, capaz de aprimorar constantemente a prática administrativa (ver Ranson & Stewart, 1994).

Mas o maior problema da separação entre a formulação e a implementação das políticas é que não se identifica com clareza o responsável pela prestação global dos serviços públicos. Dessa maneira, a responsabilização do Estado, vinculada à *accountability*, torna-se difícil de ser obtida, o que coloca o setor público de costas para o cidadão. E essa possibilidade é um dos maiores problemas enfrentados pelo modelo pós-burocrático.

O principal desafio do modelo pós-burocrático, no entanto, é definir que tipo de Estado deve ser construído para o século XXI. Tal pergunta é ainda mais decisiva se o foco for centrado nos países que não integram o “clube dos desenvolvidos”. Nessa parte do mundo, não ocorreu a adoção integral de um modelo burocrático weberiano, mesmo quando o Estado vivenciou uma expansão gigantesca de suas funções, como nos casos da Índia e do Brasil (ver Evans, 1993). De modo que essas nações hoje precisam reformular suas burocracias públicas para lidar com os novos desafios econômicos mundiais e também para resolver seus graves problemas sociais, que não foram equacionados quando da anterior expansão das atividades estatais. Mas para isso terão

que ingressar num novo estágio administrativo, sem terem de fato construído um Estado completamente moderno. É aqui que a urgência e os dilemas para reconstruir a burocracia aparecem com mais força.

### **Referências bibliográficas**

Aberbach, J. D.; Putnam, R. D. & Rockman, B. A. Bureaucrats and politicians in Western democracies. Mass., Harvard University Press, 1981.

Aucoin, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 1990.

Barnes, M. & Prior, D. Spoilt for choice? How consumerism can disempower public service users. *Public Money and Management*, 15(3), 1995.

Barzelay, M. Breaking through bureaucracy — a new vision for managing in government. Los Angeles, Calif., University of California Press, 1992.

Bellone, C. J. & Goerl, G. F. Reconciling public entrepreneurship and democracy. *Public Administration Review*, 52(2), 1992.

Bresser Pereira, L. C. Managerial public administration: strategy and structure for a new State. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1996. (Working Paper Series, 221.)

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1.

Butler, R. The evolution of the civil service — a progress report. *Public Administration*, 71(3), 1993.

Caiden, G. E. Administrative reform comes of age. Berlim/Nova York, Walter de Gruyter, 1991.

Campo, Salvatore Schiavo. A reforma do serviço público. *Finanças & Desenvolvimento*, set. 1996.

Carter, N.; Klein, R. & Day, P. How organizations measure success: the use of performance indicators in government. Londres/Nova York, Routledge, 1992.

Cassese, S. Tendenze recenti della riforma amministrativa, II. Bolonha, Mulino, 1989.

Chandler, A. D. The visible hand: the managerial revolution in America. Cambridge, Belknap Press, 1977.

Clarke, T. Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability. Chemnitz, Germany, Institut für Wirtschafts und Sozialforschung, 1993.

Crouzier, M. Como reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Dogan, M. The mandarins of Western Europe: the political role of top civil servants. Nova York, Sage, 1975.

Drewry, G. & Butcher, T. The civil service today. Oxford, Basil Blackwell, 1991.

Dunleavy, P. & Hood, C. From old public administration to new public management. Public Money & Management, 14(3), 1994.

Evans, Peter. O Estado como problema e solução. Revista Lua Nova (29), 1993.

Flynn, N. Public sector management. Nova York/Londres, Harvester Wheatsheaf, 1990.

\_\_\_\_\_ & Strehl, F. Public sector management in Europe. Nova York/Londres, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.

Frederickson, G. H. Hacia una teoría del público para la administración pública. Gestión y Política Pública, 1(1), 1992.

\_\_\_\_\_. Comparing the reinvent government movement with the new public administration. Public Administration Review, 56(3), May/Jun. 1996.

Gray, A. & Jenkins, B. From public administration to public management: reassessing a revolution? Public Administration, 73(1), 1995.

Hambleton, R. Decentralization and democracy in UK local government. Public Money and Management, Jul./Set. 1992.

Hobsbawm, E. Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

Holmes, M. & Shand, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. Governance, 8(4), 1995.

Hood, C. Emerging issues in public administration. Public Administration, 73(1), Primavera 1995.

\_\_\_\_\_. Beyond "progressivism": a new "global paradigm" in public management? International Journal of Public Administration, 19(2), 1996.

Jenkins, K. The civil service reform in the United Kingdom. In: Seminário Internacional A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Brasília, 16 e 17 maio 1996.

Kall, M. & Collins, P. Governments and transition: towards a new public administration. Public Administration and Development, 15(3), Ago. 1995.

Kaufman, H. Fear of bureaucracy: a ranging pandemic. Public Administration Review, 41(1), 1981.

Kettl, D. The global revolution: reforming government sector management. In: Seminário Internacional A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe, Brasília, 16 e 17 maio 1996.

Koontz, H. & O'Donnell, C. Essentials of management. Nova York, McGraw-Hill, 1978.

Lijphart, A. Democracies. New Haven, Yale University Press, 1985.

- Martin, D. Competing motives in the formation of American public administration. *International Journal of Public Administration*, 16(2), 1993.
- Mayordomo, X. M. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa*, Madri (223), 1990.
- Metcalfe, L. & Richards, S. La modernización de la gestión pública. Madri, Inap, 1989.
- Minelli, A. R. *Aministrazione, politica, società*. Milano, Franco Angeli, 1990.
- Murray, M. Comparing public and private management: an exploratory essay. *Public Administrative Review*, 34(4), 1975.
- Nigro, F. A. Civil service reform in the United States. *Public Administration*, 60(2), 1982.
- Osborne, D. & Gaebler, T. Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília, MH Comunicação, 1994.
- Peters, B. G. *The politics of bureaucracy*. Nova York, Longman, 1989.
- \_\_\_\_\_. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. *Dados*. Rio de Janeiro, 35(3), 1992.
- Peters, T. J. & Waterman, R. H. *In search of excellence*. Nova York, Harper and Row, 1982.
- Pollitt, C. *Managerialism and the public services — the Anglo-American experience*. Oxford, Mass., Basil Blackwell, 1990.
- \_\_\_\_\_. The Citizen's Charter: a preliminary analysis. *Public Money and Management*, 14(2), 1994.
- Potter, J. Consumerism and the public sector: how well does the coat fit? *Public Administration*, 66(2), 1988.
- Prud'homme, R. The dangers of decentralization. Ago. 1995. (The World Bank Research, 10.)
- Ranson, S. & Stewart, J. D. Citizenship and government: the challenge of management in the public domain. *Political Studies* (37), 1989.
- \_\_\_\_\_. *Management for the public domain: enabling the learning society*. Nova York, St. Martin's Press, 1994.
- Rayner, L. *The unfinished agenda*. Londres, Athlone Press, 1984.
- Stewart, J. & Ranson, S. Management in the public domain. *Public Money and Management*, 8(2), 1988.
- \_\_\_\_\_. & Walsh, K. Change in the public management of public services. *Public Administration*, 70(4), 1992.
- \_\_\_\_\_. Performance measurement: when performance can never be finally defined. *Public Money and Management*, 14(2), 1994. Ukeles, J. *Doing more with less: turning public management around*. Nova York, Amacom, 1982.

Walker, D. Descentralización: tendencias recientes y perspectivas desde un enfoque administrativo comparado. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57(1), mar. 1991.

Walsh, K. Quality and public services. *Public Administration*, 69(4), 1991a.

\_\_\_\_\_. Citizens and consumers: marketing and public sector management. *Public Money and Management*, 11(2), 1991b.