RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Reinventando o governo, de David Osborne e Ted Glaeber*

César Mattos**

O livro *Reinventando o governo* aborda criticamente a forma tradicional de operação do governo, sugerindo alternativas que se configuram como uma verdadeira revolução administrativa do setor público.

A obra se diferencia de outras que discutem o papel do governo nas sociedades modernas por causa da pergunta relevante a que se propõe responder. Enquanto os outros livros se preocupam com *o que os governos devem ou não fazer*, este compara *o modo pelo qual os governos funcionam* com *o modo pelo qual eles deveriam funcionar.* A principal falha dos governos teria a ver com os meios utilizados e não com os objetivos.

Basicamente as alternativas apresentadas visam a tornar o governo mais eficiente na prestação direta dos serviços públicos ou na indução à prestação desses serviços pelo setor privado ou pelo chamado "terceiro setor" (ONG e associações comunitárias, por exemplo). Isso se faria a partir de uma adaptação de métodos de gestão vigentes na administração privada, especialmente os relacionados com as idéias de descentralização da autoridade, redução das hierarquias, ênfase na qualidade e aproximação com os "clientes" na administração pública. Ganha destaque a utilização de mecanismos de mercado para a consecução de objetivos públicos. Essa tese encontra resistências, já que o objetivo principal do setor privado — a busca do lucro — é normalmente considerado pelos defensores do governo tradicional incompatível com a consecução dos objetivos sociais. Nesse sentido, de acordo com os autores, é importante que o governo "estruture o mercado", visando a alcançar o objetivo público.

Nesse contexto, a discussão vigente sobre o papel do governo em termos de Estado mínimo *versus* Estado interventor, travada, *grosso modo*, entre neoliberais e estatizantes, se torna simplista. *Reinventando o governo* assume uma posição intermediária. Os autores deixam claro que acreditam profundamente no governo, não compartilhando da tese do "Estado mínimo", e também que não acreditam nas atuais burocracias governamentais hipercentralizadas. Segundo eles, "não poderemos resolver nossos problemas gastando mais ou gastando menos, criando novas burocracias ou 'privatizando' as que já existem. Conforme o lugar e a ocasião, precisaremos gastar mais ou gastar menos; criar novos programas ou

* Trabalho recebido em out. 1994 e aceito em fev. 1995.

** Mestre em economia/PUC-RJ. (Endereço: SQS 316-E — 405 — Brasília, DF — 70.837.)

privatizar funções públicas". A questão fundamental não se resume em ter mais ou menos governo, mas sim em ter um governo melhor.

Os autores reconhecem que tal Estado burocrático funcionou muito bem na era industrial. No entanto, esse modelo de governo se mostrou inepto em uma sociedade na qual as mudanças são rápidas, exigindo instituições flexíveis que respondam às novas necessidades do público. As burocracias governamentais em geral são muito lentas, preocupam-se excessivamente com normas e regulamentos, e possuem rígidas cadeias de comando hierárquico.

O acúmulo desses controles ao longo do tempo foi tornando quase impossível a prática da boa administração. A mania de introduzir controles, regras e procedimentos tornou-se tão obsessiva que ignorou o principal: os resultados da ação pública.

A negligência com relação aos resultados gerou incentivos perversos nos mecanismos regulatórios da prestação de serviços públicos. Um exemplo importante é o sistema de saúde nos EUA. Paga-se de acordo com o nível da assistência prestada. Se o paciente internado necessita de mais cuidados, o governo paga mais; se o paciente necessita de menos assistência, paga-se menos, critério que parece, à primeira vista, absolutamente lógico. No entanto, normalmente o resultado é um maior número de internos acamados. Isso porque, ao pagar mais por pacientes acamados, o Estado confere às clínicas um incentivo financeiro para que os mantenham acamados e não os curem. Ao patrocinar a injeção de recursos, ignorando os resultados, a fórmula produz efeito exatamente oposto ao desejado.

Da mesma forma, financiam-se as escolas com base no número de alunos, a assistência social em função do número de atendimentos e os departamentos de polícia com base nas ocorrências de crimes, sem prestar atenção nos resultados dessas atividades. Pouco importa como as crianças se saem na escola, ou quantas pessoas conseguem se empregar deixando de pedir auxílio ao seguro-desemprego, ou em quanto tenham baixado os índices de criminalidade. Na realidade, com o sistema vigente de incentivos orçamentários, escolas, instituições de assistência social e polícia ganham mais dinheiro quando fracassam, ou seja, quando as crianças vão mal, o desemprego aumenta e a taxa de criminalidade sobe, o que é um contra-senso.

A maior parte das despesas feitas com os pobres apresenta mecanismos que incentivam a perpetuação do insucesso pessoal. "Punem-se" os que melhoram e se libertam da necessidade de assistência social, e nada se exige dos que se mantêm no programa, o que reduz a motivação para as pessoas melhorarem suas vidas. Nesse sentido, nos EUA, os governos estão estabelecendo requisitos básicos de desempenho em seus programas de combate à pobreza e exigindo que os beneficiários participem de programas educacionais e de treinamentos profissionalizantes, além de manterem os filhos na escola.

Visando orientar a ação do governo para os resultados, os autores destacam a necessidade de desenvolver métodos de avaliação de desempenho próprios do setor público.

O livro aprofunda a idéia de "governo empreendedor" em vez de "governo burocrático". Nesse contexto, os autores enfatizam que a conduta burocrática não está intrinsecamente ligada ao setor público e nem a conduta empreendedora está intrinsecamente ligada ao setor privado, o que contraria a visão normalmente aceita.

As medidas destinadas a impulsionar o governo empreendedor enfatizam especialmente o aumento da exposição das próprias agências públicas de prestação de serviços à competição com outras agências públicas e empresas do setor privado; buscam, além disso, servir como catalisador deste último para a consecução do objetivo público.

O papel de catalisador seria o mais importante, pois não envolveria o governo na prestação direta do serviço. Nesse sentido, os autores argumentam que a função principal do governo empreendedor se relaciona com o ato de "navegar" e não de "remar". A prestação direta de serviços é remar, e o governo não é um bom remador. O Estado se sairia melhor como a instância que define os rumos, opera as sinalizações adequadas aos agentes econômico-sociais e estimula a ação das forças da concorrência para atingir as metas sociais desejadas, o que daria sentido à sua tarefa precípua de "navegar". Acima de tudo, o ato de remar vai contra a realidade atual de crise financeira do Estado.

Ainda enfatizando a baixa capacidade do governo de "remar", os autores citam Peter Drucker: "qualquer tentativa de combinar a ação governamental com o 'fazer', numa escala mais ampla, paralisa a capacidade de 'decidir'. Qualquer tentativa de fazer com que os órgãos decisórios 'executem' leva também a uma 'execução' muito deficiente, porque eles não estão focalizados no modo de executar, nem equipados para isso". Mais que isso, os governos que prestam diretamente os serviços muitas vezes abdicam da função de "navegar". Enfim, remar é uma atividade que exige concentração numa missão exclusiva, enquanto navegar requer que se veja todo o universo de temas e possibilidades, contrabalançando demandas diferentes que competem por recursos escassos. Nesse sentido, é preciso mais orientação governamental (ou mais navegação) e não menos, trocando-se um governo que "faz" por um governo que "governa".

Os autores identificam as duas principais inflexibilidades dos governos atuais, que prejudicariam a sua capacidade de "navegar" bem: a camisa-de-força dos regulamentos de pessoal do serviço público, especialmente sua estabilidade funcional, e o processo orçamentário.

A legislação destinada a regular o regime de trabalho dos funcionários públicos cria fortes amarras que dificultam a velocidade de adaptação do setor público às rápidas mudanças das demandas sociais. Impede que os funcionários públicos transfiram-se de ocupações quando ocorrem essas mudanças, especialmente para

organizações não-governamentais, onde poderiam ter melhor desempenho ou mesmo serem despedidos por não trabalharem bem.

O sistema de promoções no serviço público também é anacrônico. É normalmente controlado pelo departamento de pessoal e não pelo chefe direto, guardando portanto muito pouca relação com o desempenho do funcionário e gerando pouco estímulo para que ele cumpra melhor suas funções. Nesse sentido, é importante conferir maior flexibilidade aos administradores do setor público, permitindo o pagamento de salários de mercado, o que evita a perda de bons profissionais.

O impulso de impor controles no setor público também tende a desmotivar o funcionário; livre da prisão dos regulamentos e normas, ele teria maior potencial criativo e maior satisfação pessoal e profissional. É fundamental conferir ao funcionário um sentimento de propriedade das instituições públicas, fazendo aumentar seu senso de responsabilidade.

Um dos principais fatores que contribuem para viabilizar as mudanças nas regras do funcionalismo é uma política de não-demissão. Os governos não precisam garantir aos funcionários o seu emprego específico, mas garantir-lhes um emprego com salário correspondente. Quando os empregados sabem que têm segurança, sua atitude em relação à inovação muda completamente. Em Phoenix, nos EUA, vários empregados já propuseram a eliminação de seus próprios cargos, quando lhes garantem que não ficarão desempregados.

Quanto às regras orçamentárias tradicionais, os autores enfatizam a sua ineficácia intrínseca. Segundo eles, "os orçamentos controlam cada passo das agências públicas, sendo onerosos e onipresentes, sem utilidade e sem sentido", além de consumirem uma quantidade absurda de tempo. Na raiz do problema está o fato de que muitos sistemas de orçamento público separam o dinheiro das agências em muitas contas diferentes (as dotações orçamentárias) com rubricas especificadas; isso porque esses sistemas são concebidos como uma forma de controlar os burocratas.

Nesse contexto, os ordenadores de despesa de cada unidade orçamentária são incentivados a *desperdiçar* e não a *poupar* recursos. Se tais ordenadores pouparem uma parcela das dotações orçamentárias de sua unidade orçamentária, dentro da lógica atual das regras do orçamento eles sofrerão as seguintes conseqüências: perderão o dinheiro poupado, receberão menos no ano seguinte e serão criticados por terem solicitado fundos excessivos.

A cidade de Visália, na Califórnia, tomou duas medidas no campo orçamentário que são características de um governo empreendedor. Primeiro, autorizou cada unidade orçamentária a reter, a cada ano, os recursos não despendidos, o que gerou um importante estímulo à poupança. Depois, eliminou a rigidez das dotações, que antes se vinculavam a apenas um elemento de despesa, permitindo a movimentação de recursos entre os elementos de despesa de uma forma mais ágil e flexível em face das circunstâncias mutantes.

Em resumo, é fundamental introduzir mecanismos que mudem a mentalidade do ordenador de despesa setorial: em vez de "gastar ou perder", "economizar e investir".

Em alguns casos, pode-se fazer uso de um orçamento dirigido aos próprios usuários dos serviços públicos (ou seus "clientes"), o qual consiste em colocar o dinheiro nas mãos do público. Exemplos disso são os vales-transporte, os créditos educacionais que funcionam como vales etc. Tal mecanismo transfere a seleção das prestadoras de serviço das licitações do governo para os próprios cidadãos. As vantagens de buscar sistemas voltados para o cliente são: forçar os prestadores de serviços a se responsabilizarem por estes; evitar a politização da escolha do prestador de serviços; aumentar a oportunidade de escolha do público; conferir poder de decisão e, portanto, maior responsabilidade ao cidadão. Enfim, tal mudança é um passo importante para que as instituições públicas passem a conferir efetivo poder aos cidadãos em vez de tão-somente servi-los.

O governo empreendedor busca se orientar mais para a prevenção de problemas do que para a sua solução *a posteriori*. Houve época em que os governos se orientavam mais para a prevenção dos problemas. Mas na medida em que os governos aumentaram sua capacidade de prestar serviços diretamente, ou seja, "remar", o foco de sua atenção mudou, passando a dar maior prioridade à solução de problemas do que à sua prevenção. Nesse aspecto, faz-se uma crítica importante ao sistema de saúde norte-americano, que é um exemplo típico de programa mais voltado para a cura das doenças (solução do problema *a posteriori*) do que para a prevenção. Raramente se promove a competição entre os prestadores de serviços públicos. Além disso, o governo norte-americano abdicou do papel de orientador do sistema de saúde, deixando que as decisões políticas típicas do ato de "navegar" sejam tomadas pelo setor privado, o que é indesejável.

Mudar essa perspectiva, no entanto, é muito difícil num contexto político em que os grupos de interesse pressionam constantemente as autoridades para que elas tomem decisões no curto prazo e continuem "remando". Resultados de curto prazo são mais transparentes para os eleitores, enquanto as tentativas de antecipar problemas emergentes são pouco consideradas e, às vezes, tidas como precoces e onerosas. "A prevenção é silenciosa, mas os políticos, que promovem ataques dramáticos a meros sintomas, conseguem grande publicidade. Além disso, a prevenção ameaça a indústria porque exige alterações difíceis no processo produtivo."

Os autores enfatizam a importância do "terceiro setor", que também se encarregaria da função de "remar". Este setor apresenta uma forte propensão a executar tarefas que produzem pouco ou nenhum lucro; exigem compaixão e solidariedade; implicam ampla confiança por parte dos clientes; necessitam de atenção direta e pessoal; e envolvem regras de conduta moral e responsabilidade pessoal.

As associações comunitárias são um importante exemplo de "terceiro setor", e o seu papel em um contexto de governo reinventado é bastante proeminente. A necessidade de fortalecer os vínculos das comunidades com as políticas públicas

se baseia em um princípio bastante simples. As pessoas agem de forma mais responsável quando são elas mesmas que controlam parte dessas políticas e não quando são agentes meramente passivos. Além disso, esse esforço aproxima o governo de seus cidadãos, o que por si só aumenta a própria credibilidade do governo.

Os autores citam Mcnight, que mostra uma série de vantagens que os sistemas de serviços prestados por associações comunitárias têm sobre os serviços prestados por profissionais, sejam eles públicos ou privados: a) as comunidades têm maiores obrigações para com seus membros do que os serviços profissionais, dado o aspecto sentimental envolvido; b) as comunidades compreendem melhor seus problemas do que os profissionais; c) as comunidades dão atenção e calor humano, o que é bastante positivo na solução e/ou prevenção de problemas; d) as comunidades são mais flexíveis e criativas do que as grandes burocracias; e) os serviços prestados pelas comunidades são baratos para o governo; f) as comunidades aplicam padrões de conduta mais eficazmente do que as burocracias ou os profissionais da prestação de serviços. Os profissionais hesitam em impor seus valores e sua conduta pois tratam os problemas como doenças. Já os membros de uma família, igreja ou comunidade não têm a mesma relutância. Nesse caso, os carentes acolhidos são obrigados a deixar álcool e drogas, adotar hábitos de higiene, coisa que os serviços profissionais relutam em fazer, pois concentram-se estritamente nos objetivos precípuos de determinado programa; g) as comunidades enfatizam o que as pessoas são capazes de fazer, enquanto os sistemas de prestação de serviços enfatizam as deficiências das pessoas. Segundo Mcnight, a ação dos profissionais, por mais bem-intencionada que seja, apresenta o efeito indesejável de convencer as famílias de que elas não têm competência para conhecer, cuidar, ensinar, curar, fazer. O carente se convence de que apenas "pessoas diplomadas estão capacitadas a fazer isso para os outros", o que o exime de toda a responsabilidade.

Por outro lado, a iniciativa de atribuir responsabilidades ao próprio público-alvo de políticas sociais através de suas associações comunitárias esbarra muitas vezes no fato de que pessoas que são dependentes há muitos anos apresentam natural dificuldade de assumir subitamente seus interesses, sem alguma forma de apoio de transição. Isso limita a delegação de poder às comunidades, nos primórdios da implantação de um novo modelo de política social. Além disso, é importante ter claro que a transferência do controle das políticas para as comunidades não tira a responsabilidade do governo.

Um dos pontos básicos do livro é que a questão principal da busca da eficiência na prestação de serviços públicos não é se o prestador é público ou privado. O que faz diferença é se existe um ambiente competitivo ou de monopólio.

Nos mercados em que empresas públicas e privadas de mesmo porte operam concomitantemente, os custos e a qualidade dos serviços se equiparam. Nos setores em que existe monopólio privado, os índices de ineficiência são os mesmos

do setor público. Observe-se que tal afirmação dos autores contradiz, em certa medida, a afirmação de que o governo não é um bom remador.

Relacionada a isso está a questão da privatização. Segundo os autores, a privatização seria *uma* solução para uma série de problemas, mas não a única, o que retira boa parte da conotação ideológica com que normalmente se encaminha o tema. Para eles, esse é o ponto de partida errado para discutir o papel do governo.

Os fatores determinantes da eficiência estariam mais relacionados com os incentivos que movimentam o sistema. Questões como a motivação das pessoas para a excelência, o sentido de responsabilidade pelos resultados, a flexibilidade das regras, a descentralização da autoridade, a ligação entre recompensas e desempenho dentro da organização são mais relevantes que a propriedade (pública ou privada) da organização.

Outro ponto bem explorado pelos autores são as desvantagens dos programas governamentais meramente administrativos em relação aos programas com incentivos de mercado. Primeiro, há a tendência de se criarem feudos que depois são defendidos a qualquer preço, independentemente do sucesso do programa. As burocracias tendem, naturalmente, a gastar seu tempo e atenção construindo e defendendo posições, em vez de administrar bem os programas sob sua responsabilidade.

Os programas meramente administrativos não se autocorrigem normalmente quando existem problemas estruturais a sanar; mesmo assim, raramente morrem. Os administradores desses programas não costumam medir os resultados de suas atividades e usam os indicadores de desempenho mais para promover esses programas do que para melhor gerenciá-los. Os programas não morrem porque trazem desgaste aos políticos e administradores que tentam eliminá-los. O acréscimo de novos programas, ano após ano, cada qual com uma justificativa lógica, gera uma mistura entre o velho e o novo que está bem longe daquilo que seria desejável e racional, quando visto numa perspectiva de conjunto. Assim, não existe incentivo para desativar o que está obsoleto, e vão-se acumulando novos serviços até que uma crise fiscal exija um corte dramático. Os programas baseados em incentivos de mercado, ao contrário, são autocorrigíveis.

A estratégia de mecanismos meramente administrativos, baseados apenas em comandos e controles, apresenta ainda o inconveniente de não alterar os incentivos econômicos subjacentes que motivam empresas e indivíduos. A tendência do setor privado é sempre tentar contornar as regras gastando tempo e dinheiro. Além disso, tende a focalizar os sintomas e não as causas dos problemas.

Os mercados não existem apenas no setor privado, mas também no setor público. Na verdade, a chave da reinvenção do governo é mudar os mercados que funcionam no setor público, aplicando a este a mesma análise do funcionamento do mercado no setor privado.

Outra questão fundamental é a descentralização. As vantagens das instituições descentralizadas e com hierarquias mais horizontalizadas são a maior flexibilidade, a maior capacidade de reagir rapidamente às mudanças de circunstân-

cias, a maior eficiência derivada do fato de os funcionários na linha de frente serem os que têm maior contato com os problemas e as oportunidades existentes, o maior estímulo à inovação e o moral mais elevado das equipes de trabalho, que se tornam mais comprometidas e produtivas.

O principal obstáculo à descentralização no governo é a perda de controle dos processos pelos burocratas e pelos políticos. Os funcionários públicos de cargos mais altos freqüentemente estão voltados para a obtenção de poder, gerando resistência à descentralização. A eliminação de escalões, típica do processo de descentralização nas organizações, é bloqueada. Nesse contexto, os funcionários, especialmente os menos graduados, perdem a perspectiva global da organização, o que dificulta a comunicação entre as unidades e fortalece o corporativismo.

Outro objetivo da descentralização no setor público é a delegação de poderes e competências aos estados e municípios. Assim, o governo federal permaneceria com as seguintes atribuições básicas: a) áreas de planejamento que fogem à competência de estados e municípios, tais como comércio internacional, políticas macroeconômicas e a maioria das políticas ambientais; b) políticas de combate à pobreza, que requerem investimento em regiões com menos recursos financeiros; c) programas de seguridade social; d) investimentos de grande porte.

Enfim, mudar o paradigma do governo tradicional não é uma tarefa trivial. Isso porque os políticos tomam decisões visando à sua reeleição. Por serem recompensados quando entregam fatias do bolo aos grupos que o elegeram, não têm muito interesse em reinventar o bolo. Como atendem a interesses constituídos que se organizaram para proteger o seu *status quo*, ignoram os interesses da sociedade como um todo, especialmente os não-organizados. Além disso, existe uma lógica perversa para os políticos: em geral eles são mais punidos por tentarem e falharem do que por conduzirem uma administração medíocre e ineficiente. Apesar desses problemas, o processo de reinvenção do governo é considerado inevitável pelos autores, dada a urgência de soluções para as demandas sociais frustradas.