

## NOTAS E RESENHAS

*Héctor Hernán González Osorio\**

---

*Esta seção da Revista Paranaense de Desenvolvimento, aberta — como toda a Revista — a colaborações, pretende informar os leitores sobre eventos e publicações relevantes relacionados às áreas de interesse da Revista: Economia, Estado e Sociedade.*

*Questões relativas ao papel do Estado na construção da sociedade e de sua economia não foram objeto de artigo específico neste primeiro número, razão pela qual estas Notas e Resenhas são dedicadas a dois assuntos dessa área: o "Encontro Nacional Função Pública, Estado e Sociedade", realizado em Brasília de 25 a 29 de abril de 1994, e o livro Reinventando o Governo, de David Osborne e Ted Gaebler.*

---

### **ENCONTRO NACIONAL FUNÇÃO PÚBLICA, ESTADO E SOCIEDADE**

*As transformações da  
função pública na sociedade  
contemporânea*

**25 a 29 de abril de 1994.**

**Escola Nacional de Administração  
Pública - ENAP. Brasília, D.F.**

O Encontro foi promovido pela ENAP e a Universidade de Brasília - UnB "para discutir o papel do

Estado, seus instrumentos de administração e gestão, com ênfase para a discussão e difusão de novidades operacionais e tecnológicas capazes de aprimorar a administração pública", segundo assinalado no programa oficial do evento. Organizado de forma complexa em conferências, painéis, apresentação de comunicações, eventos paralelos e eventos especiais, o Encontro contou com a participação de alguns destacados palestrantes, conferencistas e debatedores. Entretanto, a abrangência

---

*\* Licenciado em  
Psicologia. Mestre em  
Desenvolvimento  
Econômico. Foi Diretor  
do Instituto de Pesquisa e  
Planejamento Urbano de  
Curitiba - IPPUC e  
Coordenador Adjunto do  
Programa Estadual de  
Desenvolvimento Urbano  
- PEDU. Atualmente é  
Pesquisador do Instituto  
Paranaense de  
Desenvolvimento  
Econômico e Social -  
IPARDES e Editor da  
Revista Paranaense de  
Desenvolvimento.*

---

dos objetivos conspirou em certa medida contra a sua realização plena, e não se verificou na prática a ênfase pretendida quanto a novidades operacionais e tecnológicas.

Momentos destacados foram algumas das conferências plenárias, entre as quais cabe apontar as pronunciadas sobre o tema "O Estado Nacional no Contexto de Internacionalização", com intervenções marcantes de Sérgio Amaral, Roberto Freire, Gilson Schwartz e Theotonio dos Santos. Os conferencistas destacaram a importância do processo de globalização da economia mundial, das mudanças na organização do trabalho decorrentes da terceira revolução industrial e dos seus reflexos sobre o papel do Estado. Partindo de abordagens diferentes, todos concordaram sobre a necessidade de renovação da administração pública brasileira, insistindo em que a questão principal não está no tamanho do Estado e sim na qualidade de sua gestão.

Entre os painéis, o melhor foi organizado em torno do tema "Qualidade no Setor Público", com a participação de Pedro Demo, Luiz Aureliano Gama de Andrade, Celso Augusto Daniel e Ademar Sato. Os palestrantes enfatizaram a necessidade de fortalecer a cidadania de base, de reformar o Estado, de valorizar o funcionalismo público e de repensar o pacto federativo, na procura de uma clara delimitação de competências entre os diversos níveis de governo e da conseqüente correspondência entre obrigações e recursos. A intervenção do professor A. Sato mereceu um destaque especial, quando afirmou que o setor público pode e deve melhorar e alertou sobre a necessidade de adaptar criticamente os pacotes de qualidade total na administração pública, adequando-os à prática de uma ética propriamente brasileira.

Entre os eventos paralelos, o mais importante foi a instalação da "Rede Nacional de Documentação e

Informação em Administração Pública (RENAP)", com participação de vários estados, sendo o Paraná representado pela FAMEPAR<sup>1</sup> e pelo IPARDES. A instalação da rede, em termos de um protocolo assinado pelos participantes, foi seguida de um curso sobre "Indexação e Elaboração de Resumos" e de uma exposição de produtos e serviços de informação-documentação realizada pelos participantes da Rede.

Quanto aos eventos especiais, vale a pena mencionar a Feira de Livros e os Lançamentos realizados durante o Encontro, em particular a tradução brasileira do livro *Reinventando o Governo*, sobre o qual apresentamos a seguir uma resenha. Também vale a pena destacar o excelente pequeno livro de Ladislau Dowbor sobre a temática do poder local (*O que é Poder Local*; Brasiliense; Coleção Primeiros Passos; São Paulo; 1994), bem como os dois volumes de *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Comparada e Administração Pública Brasileira*, Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud (organizadores), pesquisa ENAP/ CEDEC<sup>2</sup>, edição da ENAP, Brasília, 1993. Menção especial merece o relançamento da *Revista do Serviço Público-RSP*, edição da ENAP, Brasília, jan./jul. 1994, com artigos de grande atualidade e importância sobre o tema do Estado brasileiro.

Em suma, o Encontro foi sem dúvida um evento marcante na discussão das "transformações da função pública na sociedade contemporânea", em particular no Brasil. Lamentamos somente que a amplitude do evento tenha resultado em prejuízo da qualidade de algumas atividades. Esperamos, assim, que os seus promotores publiquem o quanto antes os Anais correspondentes, o que tornaria possível o acesso detalhado e sistemático às diversas apresentações.

<sup>1</sup> Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná.

<sup>2</sup> Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

## REINVENTANDO O GOVERNO

*Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*

David Osborne e Ted Gaebler

MH Comunicação, Brasília, 1994.

*Best seller* internacional, o livro foi publicado em 1992 nos Estados Unidos e lançado no Brasil em abril deste ano, durante um encontro nacional sobre Função Pública, Estado e Sociedade promovido em Brasília pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Numa edição de boa apresentação mas com alguns lamentáveis problemas de tradução que, felizmente, não chegam a comprometer o conjunto da obra, o livro, escrito por dois norte-americanos, analisa uma série de experiências alternativas de gestão pública nesse país, mas a sua atualidade e pertinência são sem dúvida de abrangência mundial e de particular interesse para o Brasil.

Aos leitores preconceituosos ou desatentos cabe advertir que o subtítulo não sugere o tratamento do Estado como se fosse uma empresa privada: espírito empreendedor não é a mesma coisa que espírito empresarial. O governo não pode ser tratado como uma empresa ou um negócio, assinalam os autores. O caráter empreendedor da sua gestão refere-se mais a um estilo, a uma questão de comportamento que privilegia a qualidade sobre a quantidade, transformando instituições burocráticas em inovadoras. Não se trata tampouco de defender a diminuição do tamanho do Estado nem de descaracterizar ou enfraquecer a função do governo. Pelo contrário, trata-se de fortalecer o Estado e a função do governo, não através de gastos maiores ou menores, criando novas burocracias e "privatizando" as existentes, e sim mediante uma gestão diferente, onde os recursos sejam empregados de novas formas, visando maximizar a produtividade

e a eficiência. O tema do livro, nas palavras dos autores, "não é o que o governo faz, porém o modo como funciona", partindo da constatação de que a principal falha do governo, hoje, tem a ver com os meios, não com os objetivos".

A partir da análise de numerosas experiências e ilustrando suas afirmações com uma grande quantidade de exemplos concretos, Osborne e Gaebler (esse último ex-prefeito de duas cidades americanas) detalham no seu livro 10 princípios que constituem traços comuns aos esforços inovadores na gestão de municípios e estados:

**Governo catalizador** - é o primeiro dos princípios enunciados. Partindo da idéia de que é necessário separar os conceitos de *navegar* e *remar*, destaca-se a importância de juntar, catalizar esforços entre o setor público, a iniciativa privada e a comunidade, para ampliar o número dos que remam e deixar mais recursos (financeiros, materiais, humanos e gerenciais) para o governo navegar, privilegiando a função de direção sobre a de execução de serviços.

**Governo que outorga poder** - onde destaca-se o papel das comunidades organizadas, constituindo o segundo princípio do governo empreendedor. Trata-se de estimular, remover obstáculos e permitir que as organizações comunitárias assumam o controle dos serviços públicos tradicionalmente prestados pelo governo, o que não isenta esse último da responsabilidade pela garantia desses serviços. É aqui que se apresenta com mais força a idéia de participação popular, além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa.

**Governo competitivo** - assinalando que a questão mais importante no tocante à prestação de serviços públicos não é a diferença entre público e privado e sim entre com-

petição e monopólios. Daí a necessidade de estimular a concorrência entre os fornecedores da iniciativa privada, entre eles o setor público, e o interior do próprio setor público. O monopólio tende a criar ineficiência e resistência à mudança, dizem os autores, destacando que não se trata de promover a competição individual e sim institucional, organizacional ou entre equipes.

#### **Governo orientado por missões**

- em oposição à orientação por regras, típica das organizações burocráticas. Segundo as observações realizadas pelos autores, as normas e previsões orçamentárias tradicionais são como as duas bisnagas complementares de uma supercola que enrijece a máquina administrativa. Na maioria dos casos, as regras impostas para controlar uma minoria de desonestos atravancam o desempenho da maioria restante e o seu efeito cumulativo é o da estagnação. Da mesma forma, os sistemas orçamentários estruturados sobre a base de contas separadas, visando evitar o mau gerenciamento, acabam impossibilitando o bom gerenciamento. Como alternativa, é proposta, por um lado, a organização de instituições orientadas por objetivos mais racionais, com melhores resultados, mais inovadoras, mais flexíveis e com o moral mais elevado. Por outro lado, são expostas as vantagens da elaboração de orçamentos onde sejam eliminadas as subotações e onde seja permitida a retenção dos recursos não dispendidos. Deste modo, incentiva-se a poupança, liberando recursos para a inovação, conta-se com um instrumento flexível para responder a mudanças e imprevistos e simplifica-se o conjunto do processo orçamentário. As considerações sobre este tipo de "orçamento de gastos controlados", em que o importante são os resultados e o atingimento de ob-

jetivos definidos a priori são do mais alto interesse para os administradores das instituições públicas brasileiras, onde não existem incentivos para economizar custos. Com efeito, manietado por um sistema que estimula o gasto e o desperdício, quem não gasta perde o poupado, recebe menos no ano seguinte e ainda é criticado por solicitar recursos excessivos.

**Governo de resultados** - conceito intimamente ligado à orientação por objetivos, em que a idéia principal é financiar resultados ao invés de recursos, privilegiar as "saídas" (*outputs*) ao invés das "entradas" (*inputs*). Em outras palavras, considerando os avanços da tecnologia de informações, destaca-se a importância dos processos de avaliação como elemento central para definir os recursos financeiros necessários a uma determinada gestão. Neste sentido, são detalhadas as vantagens da avaliação de desempenho e resultados, assinalando que "sem o devido *feedback* em termos de resultados, qualquer iniciativa inovadora nasce morta". O capítulo inclui a descrição de algumas das técnicas de avaliação mais utilizadas nos casos de gestão municipal ou estadual analisados pelos autores.

**Governo centrado nos clientes** - onde a idéia central é que a diversidade de necessidades da sociedade de massa não pode ser atendida por serviços padronizados que procuram satisfazer mais ao administrador que ao usuário. São postas em evidência as principais vantagens dos sistemas institucionais centrados no cliente, bem como suas três características básicas: simples, transparentes e integrados. Alguns dos métodos de mensuração e melhoria da qualidade (Administração de Qualidade Total) adquirem particular importância nesta perspectiva.

**Governo empreendedor** - no

sentido já assinalado de privilegiar o emprego dos recursos de formas novas, combatendo a mentalidade de "gastadores amestrados" dos administradores tradicionais. É realçada a necessidade de identificar os custos reais dos serviços prestados, sem o que não haverá forma de estabelecer novos sistemas orçamentários orientados por missões. São detalhados alguns instrumentos não tradicionais para aumentar as receitas, partindo da constatação de que existem duas categorias de serviços públicos: as funções gerais de governo (que não geram receitas) e as funções públicas empreendedoras (que produzem receitas), cuja gestão deve considerar a maximização do lucro.

**Governo preventivo** - princípio que destaca o fato de que o sistema tradicional de administração pública é cego quanto ao futuro, o que, na era das mudanças rápidas, constitui uma falha mortal. Daí a importância de construir um sistema político antecipatório, um governo de previsão onde duas técnicas são de grande importância: as comissões de futuros, entidades comunitárias para definição de cenários e o planejamento estratégico, entendido como processo constante. Considerando que estas atitudes não são comuns na prática política, os autores detalham alguns incentivos para estimular estes comportamentos. O primeiro deles é a elaboração de novos sistemas orçamentários, baseados em programas de longo prazo, que considerem os impactos interdepartamentais que incluam fundos de contingência e que pratiquem uma contabilidade também de longo prazo, considerando, por exemplo, os custos de depreciação dos bens patrimoniais. O segundo incentivo proposto é a criação de instâncias regionais de articulação intergovernamental para tratamento de

problemas setoriais comuns e, por último, a mudança no sistema político eleitoral, particularmente no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais, destacando que: "Em palavras simples, a tecnologia política da era industrial não é mais apropriada para a nova civilização que se forma à nossa volta. Nossa política é obsoleta".

**Governo descentralizado** - este talvez seja o assunto em que, junto com a temática do orçamento, seja mais evidente a pertinência em relação à situação brasileira. Sempre com base nas idéias-força sobre as mudanças civilizacionais em curso, em que a sociedade está cada vez mais baseada em uma informação sem limites, onde a comunicação é instantânea e onde a mão-de-obra é cada vez mais instruída, constata-se a pressão por decisões gerenciais rápidas, não somente na iniciativa privada, mas também na administração pública. Face a essa necessidade, as lideranças tradicionais procuram fortalecer ainda mais os centros governamentais, enquanto as lideranças empreendedoras procuram reduzir a carga de decisões e compartilhar as obrigações gerenciais. Algumas estratégias de descentralização são apontadas pelos autores: a administração participativa, destacando técnicas específicas para tanto; o trabalho em equipe, pondo em evidência as vantagens de organizações orientadas por tarefas e baseadas em resultados, sobre as organizações orientadas por papéis específicos e baseadas em regras; a implementação de facilitadores institucionais para facilitar as mudanças de baixo para cima; o investimento no funcionário público em termos de treinamento, salário e condições de trabalho, destacando que "o problema do governo não está nas pessoas que trabalham nele, mas sim no sistema com que trabalham", e, por último, a descentralização do pró-

prio sistema federal, redefinindo competências e atribuições, na perspectiva de um pacto federativo diferente, onde "a menos que haja uma importante razão obrigando o contrário, a responsabilidade pela resolução dos problemas deve recair sobre o mais baixo nível governamental possível".

**Governo orientado para o mercado** - partindo da base de que os governos sempre usaram, em alguma medida, os mecanismos de mercado para alcançar seus objetivos (vide, como exemplos, as leis de zoneamento urbano e os incentivos fiscais à iniciativa privada). Induzir mudanças através do mercado não tem nada a ver com "a pregação conservadora em favor de deixar que *o mercado decida*", mas representa de fato uma forma necessária de intervencionismo, segundo os autores. Trata-se de "uma forma de usar a alavancagem do setor público para orientar as decisões dos agentes privados, de modo a alcançar metas coletivas". Nesta perspectiva, são analisados alguns dos principais problemas dos programas governamentais e comparados com a ação do governo na reestruturação de mercados, onde são destacadas algumas estratégias básicas com esse fim. Da mesma forma é analisada a orientação de mercado aplicada à função de regulamentação, contrapondo as suas vantagens aos inconvenientes da regulamentação através de mecanismos de comando e controle: estabelecendo regras e esperando que sejam cumpridas.

O livro conclui com um capítulo de síntese, onde são destacados alguns exemplos em relação aos serviços públicos de saúde, ensino e segurança, com dois apêndices de grande interesse prático: um que descreve 36 diversas formas alternativas de prestação de serviços encontradas pelos autores nos Estados Unidos e outro onde são feitas algu-

mas importantes considerações conceituais, metodológicas e técnicas sobre os processos de avaliação de desempenho e de resultados.

É possível que algumas pessoas argumentem que as teses de Osborne e Gaebler estão baseadas numa realidade diferente da nossa, numa das sociedades do chamado "Primeiro Mundo" e que portanto a sua utilidade em países como o Brasil seria duvidosa. Esta não parece uma atitude inteligente. Na verdade, os problemas analisados por Osborne e Gaebler na administração pública americana não são tão diferentes assim dos que enfrentam no dia-a-dia os nossos governos municipais e estaduais. A diferença, para nós, está na presença, além desses problemas, de outros que eles já não têm ou que têm em menor magnitude. A fome, a miséria e a ignorância em escala gigantesca obrigam os nossos governantes a se defrontar com um duplo desafio: fazer face às mudanças em curso no cenário internacional, tornando nossa economia cada vez mais competitiva ali onde seja possível e necessário e, ao mesmo tempo, resolver o problema interno de distribuição de renda e justiça social, sem o que não haverá desenvolvimento sustentado nem democracia que se sustente. E para superar esse desafio, é necessário inovar. Não podemos continuar, ano após ano, governo após governo, esperança após esperança, repetindo os mesmos erros, perpetuando um estilo de gestão que não mais atende às necessidades da nossa sociedade.

Os métodos da administração pública nos nossos países, também herança da era industrial, estão marcados por algumas mazelas que tornam essa herança ainda mais pesada. Entre outros fatores, os vícios decorrentes da concepção patrimonialista do Estado levaram o sistema público brasileiro a uma situação tal de degradação que Hélio Jaguaribe, pouco suspeito de defender posi-

ções consideradas extremistas, já o qualificou como "insolvente, incompetente, irresponsável e corrupto". Mudanças devem ser implementadas, não somente na política econômica ou nas políticas sociais de nossos governos, mas também nos seus estilos de gestão. As divergências nas propostas sobre o que fazer não podem nem devem mascarar um consenso, no mínimo irresponsável, na ausência de pro-

postas sobre o 'como fazer'. Por isso, parece-nos importante ler o livro de Osborne e Gaebler, refletir sobre as experiências e colocações nele apontadas, usando toda a criatividade necessária para desenvolver e implementar as nossas propostas de mudança, de acordo com as características específicas de cada esfera de governo e de cada localidade.

---

RECEBIDO PARA  
PUBLICAÇÃO EM JUNHO  
DE 1994

---