

REINVENTING GOVERNMENT: HOW THE ENTREPRENEURIAL SPIRIT IS TRANSFORMING THE PUBLIC SECTOR

de **DAVID OSBORNE E TED GAEBLER**
New York: Plume, 1992, 405 p.

por **Tania Margarete Mezzomo Keinert**, Professora do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos e Pesquisadora do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo-CEAPG da EAESP/FGV.

por **Claudete de Castro Silva**, Doutoranda em Geografia Humana na USP e Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV.

O livro de David Osborne e Ted Gaebler tem causado sensação nos Estados Unidos. Figura entre os mais lidos e comentados do momento. A proposição de "reinventar" o governo tem ganhado mais e mais adeptos. Fala-se até mesmo no verbo *to osbornize* (*Business Week*, 20.01.92) em referência à aplicação da proposição do autor principal da obra, David Osborne. Mesmo o presidente Bill Clinton, ao anunciar o plano conhecido oficialmente como "Revisão de Desempenho Nacional" – destinado a reduzir a imensa burocracia federal – usou a expressão "reinvenção do governo" (*Jornal USA Today*, traduzido pela *Folha de São Paulo* em 19.07.93).

David Osborne é jornalista, escritor (publicou o livro *Laboratories of democracy*, escreve regularmente para o *The Washington Post*, *Governing* e outros) e consultor de governos (tanto republicanos quanto democratas, ressalva o prefácio). Ted Gaebler foi *manager* da cidade de Visalia, Califórnia e Vandalia, Ohio e presidente do Gaebler Group, empresa de consultoria especializada em organizações públicas.

O livro *Reinventing Government* propõe uma rediscussão das questões de governo a partir de tendências e teorias recentes no campo da administração, utilizando conceitos formulados por "gurus" como Peter Drucker, Tom Peters, Robert Waterman, E. S. Savas, Ted Kolderie, J. Q. Wilson, Alvin Toffler e W. Edwards Deming.

A discussão principia com a constatação de que houve uma mudança na concepção da palavra burocracia que, no passado, tinha um sentido positivo por conotar racionalidade, eficiência e uma forma de estrutura organizacional.

A administração pública americana, imbuída desta visão, foi se transformando, a partir deste século, no sentido de uma profissionalização de sua burocracia e através da montagem de uma gigantesca estrutura de controle, que visava à proteção do interesse público. Este controle, porém, dificultava o manuseio do orçamento, dentre outros problemas, o que acabou por criar uma obsessão pela regulamentação do processo ao invés de pelos resultados obtidos.

Aquele modelo de burocracia, se por um lado atendeu, no passado, às demandas da sociedade americana, hoje, depara-se com outra realidade. Muitas mudanças ocorreram, exigindo das instituições, principalmente das governamentais, flexibilidade e capacidade de adaptação, dado que se deparam com tarefas complexas em uma situação de aumento da competitividade entre as cidades e onde os usuários exigem maior qualidade e opções de serviços.

Estas mudanças se efetivaram na década de oitenta, quando houve uma profunda recessão e um processo inflacionário que afetou as despesas públicas, gerando insatisfação em relação aos serviços prestados.

Neste quadro, muitos governos viram-se obrigados, em nome da sobrevivência política de seus integrantes, a responder de forma criativa às novas realidades. Aquele tipo de burocracia estatal, moroso, excessivamente centralizado, mais preocupado com regras e normas do que com resultados, com organogramas inchados, gerador de desperdício e ineficiência precisava ser reinventado.

Assim, sob intensa pressão, devido à carência de recursos, os governos – locais, em especial – tiveram que mudar a forma de governar, no sentido de desenvolver um novo sistema orçamentário e alternativas de prestação de serviços, principalmente para as áreas mais dispendiosas. Começa-se então a falar em administração empreendedora, governos inovadores, parcerias público-privado e novos sistemas orçamentários.

Os autores utilizam o termo governo empreendedor para descrever o modelo emergente de gestão pública. O conceito básico utilizado é o cunhado pelo economista francês J. B. Say, por volta do ano 1800. O empreendedor, segundo este conceito, é aquele que transfere recursos de áreas em declínio e os investe em áreas de alta produtividade e grande retorno. Ainda acrescentam os autores – é aquele que, conforme demonstrou mais tarde Peter Drucker, mais do que ser capaz de vislumbrar oportunidades. Quando se fala em empreendedores públicos, dizem os autores, está-se falando precisamente de pessoas e instituições que habitualmente agem desta maneira: utilizam constantemente seus recursos de maneira inovadora a fim de elevar sua eficiência e efetividade.

Neste sentido os autores sustentam, ainda, a tese de que temos um tipo errado de governo. A discussão atual – colocam eles – não é que precisamos de mais ou

menos governo, mas sim, que precisamos de um governo melhor. Para sermos mais precisos, dizem os autores, precisamos mesmo é de melhor governança. Por governança, entende-se o processo pelo qual se resolvem coletivamente os problemas e se responde às necessidades da sociedade. O governo é apenas o instrumento utilizado.

A obra propõe alguns princípios que caracterizam os governos empreendedores, citando inúmeros casos de cidades americanas onde estas experiências ocorreram. Tais princípios são brevemente descritos a seguir:

1. *um governo catalisador*: em situações de falta de recursos e aumento da demanda por serviços públicos, muitos governos tiveram que redefinir o papel que vinham desempenhando. Alguns optaram por assumir o papel de agente catalisador e facilitador na definição de problemas mais do que alocador de recursos e prestador de serviços. A idéia foi atrair grupos comunitários e fundações para colaborarem na prestação de diversos serviços, estimulando inovações e tentando resolver os mais diferentes problemas. Assim, governos locais e estaduais criaram parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos, com visão estratégica para enfrentar de forma alternativa a prestação de serviços públicos. Focaram, então, sua atenção na idéia de governança;
2. *um governo que pertença à comunidade*: a comunidade local é chamada a participar na discussão e solução de problemas específicos. Assim, organizações estatais como a Polícia, por exemplo, delegam à comunidade um certo poder de controle, retirando-o das autoridades policiais. Isto se justifica uma vez que a comunidade tem uma compreensão diferente de seus próprios problemas e mais comprometida com seus membros, proporcionando, assim, soluções mais adequadas;
3. *um governo competitivo*: nos Estados Unidos, colocam os autores, a prestação de serviços públicos sempre foi feita na forma de monopólio o que pode ser visto como algo ineficiente e inibidor de mudanças. Os casos citados demonstram que a competitividade entre prestadores de serviços provoca redução de custos, permite inovações e deixa os usuários mais satisfeitos. Esta competição pode se dar entre empresas do setor privado (a forma mais comum), entre setor público e privado ou entre o próprio setor público;
4. *um governo voltado para sua missão*: as organizações públicas, de maneira geral, sempre estiveram mais voltadas para regras e regulamentos do que para sua missão. As organizações voltadas para sua missão permitem respostas mais rápidas às mudanças, deixando seus funcionários livres para atingir seus obje-

tivos de maneira eficiente. São também mais inovadoras e flexíveis, além de tornar o trabalho dos funcionários envolvidos mais estimulante. Medem os resultados porque levam em conta custos e benefícios, minimizando também a necessidade de regras;

5. *um governo orientado para resultados*: governos empreendedores buscam atingir mais resultados com menos investimento, pois as pessoas já não aceitam tão facilmente o aumento de tributos ou a queda da qualidade dos serviços. Para tanto, são necessários indicadores de desempenho, assim como se ter clareza acerca dos objetivos a serem alcançados. Três modos para melhorar o desempenho são analisados: 1. recompensar por ele, quando um objetivo previamente determinado é atingido (à maneira da Administração por Objetivos); 2. basear-se nos Programas de Qualidade Total, envolvendo os funcionários na busca de soluções para os problemas; 3. ter-se um sistema de orçamento voltado para resultados e operando de forma descentralizada;
6. *um governo voltado para os cidadãos, não para a burocracia*: os autores argumentam que governos democráticos existem para servir seus cidadãos e para isto propõem que a administração "ouça" a população. Defendem que os usuários são o mais importante: aqueles que os servem diretamente são os próximos e a alta administração existe para servir aqueles que servem os usuários. A qualidade precisa ser constantemente medida e aperfeiçoada, tanto interna quanto externamente. Os recursos devem ser colocados nas mãos dos usuários: isto força os administradores públicos a serem responsáveis pelos seus usuários *accountability*, estimula inovações e oferece opções às pessoas entre diferentes serviços;
7. *um governo empreendedor*: as organizações públicas precisam raciocinar não somente em termos de como melhor aplicar seus recursos (orçamentação), mas também em termos de como levantar fundos de maneira criativa. Os autores citam exemplos de atividades que o poder público pagava para serem realizadas, como o recolhimento de carros antigos deixados nas estradas, e que hoje recebe pela concessão do direito de recolhê-los. Citam como possibilidades a utilização de taxas, fundos empresariais, *pools* de recursos empreendedores em parceria com o setor privado e, internamente, centros de custos/lucros competitivos;
8. *um governo pró-ativo*: os governos necessitam antecipar-se aos fatos e não somente atender à necessidades já existentes. Isto lhe possibilita maior agilidade e flexibilidade, além de redução de custos. Os autores exemplificam: campanhas de prevenção de incêndios e acidentes, reciclagem, medicina preventiva etc.

9. *um governo descentralizado*: as organizações centralizadas devem descentralizar-se, transformando hierarquias e organogramas pesados em times de trabalho, colegiados, administração participativa (interna e externa), equipes de cooperação gerentes-servidores, círculos de qualidade e programas de desenvolvimento funcional;

10. *um governo que alavanque mudanças através do mercado*: os governos precisam pensar não somente em termos de atingir seus fins através do estabelecimento de políticas públicas, mas também intervindo no mercado. Para isto precisam contar com a participação do setor privado/não-lucrativo no atendimento à saúde, na restauração de áreas degradadas da cidade etc.

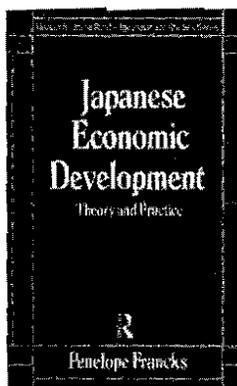
Para finalizar, algumas considerações de caráter global poderiam ser feitas, especialmente no que tange aos aspectos administrativo, político e econômico.

Primeiramente, no que tange especificamente ao estilo de administrar proposto pelo livro baseado em conceitos emergentes no mundo empresarial. Conceitos como qualidade, empreendedorismo, foco no cliente, redução de níveis hierárquicos, administração participativa, dentre outros, estão revolucionando grandes e pequenas empresas. Costuma-se questionar o grau de inovação contido nestas proposições, muitas das quais são um *remake* de conceitos clássicos. Porém, o fato é que algo está acontecendo, tornando estas proposições concretizáveis, hoje. O livro em questão tem o mérito de discutir conceitos emergentes no pensamento administrativo da atualidade tendo como referência empírica a administração pública, o que, certamente, já é uma contribuição.

A nível político, a proposta em questão pode ser acolpada com facilidade a formas de gestão política mais democrática e eficiente, já que a população deve controlar grande parte da prestação de serviços públicos. Porém, pode-se questionar se o modelo proposto objetiva um Estado mais democrático e eficiente ou, apenas, uma estratégia de Estado mínimo, com a retirada deste de grande parte de suas funções tradicionais.

A nível econômico, principalmente quando se pensa na possibilidade de se transpor este tipo de modelo para o Brasil, por exemplo, pode-se pensar nas dificuldades de, em situação de grave crise econômica, estimular o setor privado e o chamado terceiro setor (setor não-lucrativo: organizações não-governamentais, fundações, associações religiosas, de classe, filantrópicas etc.) a investir mais na área social.

É, por fim, lembrar que a sociedade americana é fortemente organizada, a burocracia na administração pública é profissionalizada, fato que, juntamente com a participação dos corpos de voluntariado, pode ajudar a explicar o sucesso do modelo em inúmeras administrações locais.



JAPANESE ECONOMIC DEVELOPMENT: THEORY AND PRACTICE

de **PENELOPE FRANCKS**

Nissan Institute, Routledge, 1992 (Routledge Japanese Studies Series), 288 p.

por **Gilmar Masiero**, Doutorando em Administração na EAESP/FGV.

A série de estudos japoneses do Instituto Nissan/Routledge (produzidos pelo primeiro e editados pelo segundo) procura nos dizer de seu editor "*desenvolver uma informada e balanceada – mas não sem crítica – compreensão do Japão*".

Entre os vários objetivos da série, destaca-se o interesse em mostrar com um certo grau de profundidade a variedade de práticas, idéias e instituições japonesas. Através de estudos comparativos, a série procura desvendar quais lições podem ser assimiladas e aplicadas em outros países em via de desenvolvimento.

Acadêmicos e homens de negócio do mundo todo já perceberam e discutem a influente presença do modelo japonês no Leste e Sudoeste Asiático. Modelo este que aparece como alternativa viável de desenvolvimento econômico contrário aos já cansados modelos e teorias neoclássicas, marxistas ou mesmo estruturalistas dependentistas.

Efícazes em maior ou menor grau, modelos e idéias são aplicados em diferentes regiões geográficas e produzem diferentes resultados. Resultados surpreendentes foram alcançados pelo Japão, que ao longo de uma geração presenciou mudanças econômicas numa velocidade jamais vista na história econômica mundial. De uma sociedade caracteristicamente rural até a Segunda Grande Guerra, o Japão hoje nada mais é que 124,2 milhões de pessoas com renda *per capita* (US\$ 25.430) superada somente pela Suíça (US\$ 32.790) e Filândia (US\$ 26.070), com as menores taxas de desemprego (2,2%) e os maiores índices de escolaridade do mundo (99% de alfabetização).

É a história deste resultado, que não dispensou e não dispensa a necessidade de trabalho árduo e extensivo (2.159 horas/ano – na Alemanha, a título de comparação, são somente 1638 horas), que a economista Penelope Francks, atualmente docente na Uni-