

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
Edson de Oliveira Nunes
Evelyn Levy
Marcus Faro
Maria Rita G. Loureiro Durand
Tânia Fischer
Vera Lúcia Petrucci

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maria Rita G. Loureiro Durand; Moema Miranda de Siqueira; Olavo Brasil de Lima Júnior; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Franco César Bernardes

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina de Araujo

Revisão

Karla Guimarães
Maria Elisabete Ferreira
Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (061) 245 6189

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

O novo paradigma da gestão pública e a busca da <i>accountability</i> democrática <i>Robert D. Behn</i>	5
Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda <i>Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Carlos Alberto Rosa</i>	46
A mudança de política na crise do Estado de Bem-Estar Social: uma análise comparada <i>Marcello Fedele</i>	83
Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos <i>Carlos Antonio Morales</i>	115
<i>Ensaio</i> Administrando Governos, governando administradores <i>Henry Mintzberg</i>	158

Ensaio

Administrando governos, governando administrações

Henry Mintzberg

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

1. Introdução

O mercado¹ triunfou! Esta foi a conclusão a que se chegou, no Ocidente, na medida que os regimes comunistas do leste europeu caíram. Virou uma questão de fé que nos cegou para suas conseqüências. Os efeitos são fortemente negativos e perigosos, porque a conclusão é equivocada. Na minha opinião, confundimos as relações entre negócios e governo, e é melhor esclarecê-las antes que terminemos iguais aos europeus do leste.

2. A vitória do equilíbrio

Não foi o mercado que triunfou, mas o equilíbrio entre os setores nas sociedades ocidentais, que têm um forte setor privado, um forte setor público e muita interação entre eles. Os países sob o comunismo estavam totalmente desequilibrados. O Estado controlava uma porção enorme das atividades organizadas. Havia pouca ou nenhuma força compensadora. A crença de que o capitalismo triunfou está tirando o equilíbrio das sociedades orientais, sobretudo nos EUA e UK. O favorecimento do setor privado sobre o setor público não ajudará a sociedade.

Milton Friedman, da Universidade de Chicago, gosta de chamar a livre iniciativa de socialismo subversivo. Eu vejo problemas nisso, esta noção de que uma instituição, independente das pessoas que a constituem, pode ser livre, é em si uma noção subversiva para as sociedades democráticas. Quando as iniciativas são realmente livres, as pessoas não o são. Existe um papel, na nossa sociedade, para diferentes tipos de organização e para as diferentes contribuições que elas trazem para a

Professor de
Administração
na Universidade
McGill, em
Montreal,
Canadá e da
INSEAD de
Fontainebleau,
França

Tradução de
Carlos Antonio
Morales
ENAP

áreas, como a pesquisa, a educação e a saúde. O capitalismo das corporações privadas certamente nos serviu muito bem na distribuição de bens e serviços, que são apropriadamente controlados pelas forças do mercado. Os livros publicados por Friedman e seus colegas são bens deste tipo. Mas e suas pesquisas, também são? E os serviços médicos prestados aos pobres que moram próximos ao seus gabinetes?

3. Para além do público e do privado

Até onde podemos recordar, estivemos metidos no debate sobre a alocação de recursos entre os setores público e privado. Seja na forma de capitalismo versus comunismo, privatização versus nacionalização, ou livre mercado contra controle governamental os argumentos sempre jogaram as forças privadas, individuais, contra as públicas e coletivas. É tempo de reconhecermos as limitações destas dicotomias. Existem organizações em mãos privadas, sem dúvida, seja de indivíduos ou dividida em ações. E há organizações pertencentes ao público, embora devêssemos dizer pertencentes ao Estado, porque o Estado age em nome do público. Os cidadãos não têm controle direto sobre as organizações públicas, assim como consumidores ou proprietários de pequenos lotes de ação não controlam as organizações privadas. Há dois outros tipos de propriedade que merecem nossa atenção.

Primeiramente há organizações cuja propriedade é cooperativa, sejam controladas formalmente por seus fornecedores (como as cooperativas agrícolas), por seus consumidores (como as cooperativas de seguro mútuo) ou por seus empregados (em empreendimentos comerciais e de serviços). De fato todos os países do ocidente, inclusive os EUA, são sociedades, em larga medida, de organizações de propriedade cooperativa. De acordo com a *National Cooperative Business Association*, metade da população americana é servida diretamente por cooperativas (*cooperative endeavor*), e um em cada três habitantes é membro de uma cooperativa. Recentemente dei consultoria para uma grande companhia americana de seguro mútuo. O empreendimento é fortemente competitivo, e ainda assim se beneficia com o fato de ser uma propriedade cooperativa. Seus executivos destacam a ausência de pressões do mercado de ações, como um importante fator para poderem fazer planos de longo prazo.

Em segundo lugar, temos as organizações que chamamos de organizações sem proprietários *nonowred organizations*, controladas por conselhos de dirigentes auto indicados e freqüentemente muito distintos entre si. Estas organizações sem fins lucrativos são usualmente designadas como organizações não governamentais, mas elas são também não comerciais e não cooperativas. De fato, estamos cercados por organizações sem

proprietários. Entre elas estão muitas de nossas universidades (inclusive a Universidade de Chicago de Milton Friedman), hospitais, organizações de caridade, organizações voluntárias e ativistas (Cruz Vermelha e *Greenpeace*, por exemplo).

Uma perspectiva política convencional, disporia essas quatro formas de propriedade ao longo de uma linha, colocando na esquerda a propriedade estatal e, na direita, a propriedade privada, entre elas a cooperativa e a sem proprietários. Eu acredito que esta forma de ver a questão é equivocada, porque, como em muitas outras situações, os extremos se tocam. E são os extremos que mais se assemelham. Do ponto de vista das estruturas, por exemplo, tanto as organizações privadas como as estatais são rígidas e diretamente controladas por hierarquias, num caso emanando dos proprietários, no outro, das autoridades públicas governamentais. Em outras palavras, deveríamos mudar o enfoque. O que parece ser uma linha reta, é na verdade mais parecido com uma ferradura.

Como o modelo da ferradura sugere, o salto da propriedade estatal para a privada é mais fácil de realizar do que fazer a mudança para a propriedade cooperativa ou para as organizações sem proprietários. Talvez seja isto que explica porque nossa atenção se fixou na polarização, nacionalização versus privatização. O salto é muito simples: basta comprar o outro lado, mudar os diretores e tocar em frente; o sistema interno de controle permanece intacto (o mesmo). Na Rússia atual, em muitos setores, estes saltos foram fáceis demais. O controle estatal deu lugar ao controle privado, sem se modificar. Uma forma mais segura de obter equilíbrio — mais lenta e mais difícil — atualmente buscada por outras nações do leste europeu, é ampliar o uso das quatro formas de propriedades.

Infelizmente, no ocidente não temos sido capazes de explorar todo o espectro de possibilidades. Com a vitória do capitalismo, o setor privado tornou-se bom, o setor público mau, e os outros dois irrelevantes. Acima de tudo, segundo alguns *experts*, o governo deve-se tornar parecido com um negócio. É esta proposição que desejo contestar. Se devemos administrar o governo apropriadamente, então devemos também aprender a governar a administração.

4. Consumidores, clientes, cidadãos e súditos

“Nós temos consumidores” anunciou o vice-presidente dos EUA, Al Gore, no início de seu mandato: “O povo americano”. Será necessário chamar as pessoas de consumidores para tratá-las com decência? Nós faríamos um favor a nós mesmos se tivéssemos dado uma olhada no que os consumidores, essa palavra tão atraente, significa, antes que os japoneses nos ensinassem suas lições. As maiores corporações

americanas — as indústrias automobilísticas — não costumavam tratar seus consumidores muito bem. Durante muito tempo desenvolveram estratégias deliberadas de obsolescência programada dos produtos que vendiam, enquanto usavam um eufemismo, *building quality out*, para atrair os consumidores. Além disso, pelo menos uma grande rede de varejo usava regularmente *bait and switch tactics*, iludindo os consumidores com baixos preços para vender-lhes produtos mais caros. Tornou-se notória a história de uma famosa empresa que, para conseguir vender mais pasta de dente, aumentou a abertura dos tubos e passou a vender escovas com cabeças mais largas.

O negócio dos negócios é nos vender o máximo que puderem, mantendo o controle sobre as forças da oferta e da procura. Eu não tenho problemas com essa noção para carros, máquinas de lavar ou pasta de dente. Mas tenho para saúde. Porque a maior parte dos consumidores bem informados podem se precaver no caso dos carros e máquinas de lavar, e para os que não podem, temos mecanismos de proteção. Mas *caveat emptor*⁴ é uma filosofia perigosa no caso de saúde e outros serviços profissionais complexos. Vendedores, inevitavelmente, sabem muito mais sobre os produtos e serviços do que os compradores, que muitas vezes descobrem que precisam saber mais, depois de passarem por muitas dificuldades. Em outras palavras, o modelo da propriedade privada, tido por proporcionar aos consumidores um mercado maravilhosamente eclético, tem seus limites.

Eu não sou um mero consumidor de meu governo. Dele espero algo mais do que um sistema de trocas facilitadas, e menos encorajamento ao meu consumo. Quando recebo serviços profissionais do governo, como educação, por exemplo, o rótulo “cliente” parece mais adequado ao meu papel. (A General Motors vende automóveis a seus consumidores; Ernst & Yong provê serviços de contabilidade a seus clientes). De fato, uma grande parte dos serviços que recebemos do governo têm a natureza de serviços profissionais. Mas o mais importante é que eu sou um cidadão, com direitos que vão muito além aos do consumidor ou mesmo aos do cliente. A maior parte dos serviços prestados pelos governos, como transporte, seguridade social e política econômica, envolvem importantes conflitos entre interesses concorrentes. Tom Peters capta esta idéia com muita acuidade, usando a parábola sobre a obtenção de uma permissão, para ampliar a residência. Eu não quero, diz ele, um burocrata da prefeitura me criando dificuldades. Eu quero tratamento apropriado, rápido, eficaz e profissional. Mas o que acontece se meu vizinho quiser uma permissão para aumentar a casa dele, fazendo sombra sobre a minha? Quem é o cliente da prefeitura neste caso?

Se eu tenho direitos como cidadão, eu tenho também obrigações. Os ingleses são súditos da Coroa, uma lembrança dos dias quando perdiam

grande parte da autonomia sobre suas “detestáveis, brutais e curtas” vidas, como dizia Thomas Hobbes, em troca da proteção do Estado. Ingleses ou não, de um modo ou de outro, todos somos subordinados ao governo – quando pagamos impostos, quando permitimos que nos recrutem para a guerra ou respeitamos as regras de trânsito.

Consumidor, cliente, cidadão e súdito, estes são os “quatro chapéus” que todos nós usamos em sociedade. Como consumidores e cidadãos gozamos de uma relação recíproca com o governo. Consumidores do governo recebem serviços diretos; cidadãos se beneficiam da infraestrutura pública, que o governo coloca à sua disposição. Mas há uma diferença capital entre as atividades voltadas para o consumidor e as atividades voltadas para o cidadão: a frequência com que ocorrem. Se olharmos cuidadosamente para as atividades do setor público, notaremos que encontramos poucas que se enquadrariam perfeitamente na categoria de atividades voltadas para os consumidores. Algumas que se enquadram são dispensáveis, como, por exemplo, a venda de bilhetes de loteria. Será que nós queremos mesmo nosso governo empurrando produtos, como fazem as companhias que vendem pasta de dente? Será que a insatisfação com os governos não vem porque ele está excessivamente parecido com os negócios privados, ao invés de pouco? Em contraste, sob a categoria de cidadãos, encontramos uma enorme quantidade de atividades na forma de infra-estrutura pública: infra-estrutura social (como museus, escolas e hospitais), física (como estradas e portos), econômica (política econômica), mediadora (como os tribunais), externa (como as embaixadas) e a infra-estrutura de reprodução do próprio governo (como seus edifícios e a máquina eleitoral).

Como súdito e cliente, nós temos relações mais claras com o governo. Parafraseando John Kennedy, para os súditos, a questão diz respeito a como eles devem agir frente aos controles dos governos sobre os governados. Para os clientes, que recebem serviços profissionais, a questão diz respeito a como agir frente aos serviços que o estado deve prover. Várias atividades podem ser identificadas com a categoria de súdito: policiamento, serviço militar, agências regulatórias e prisões. Porém, o que surpreende é a prevalência de serviços profissionais que o governo provê diretamente, ou indiretamente, através de financiamento público — todo o serviço de saúde em alguns países e a maior parte dele em outros, grande parte da educação, além de outros serviços, como por exemplo o de meteorologia. Obviamente, nem toda atividade governamental se enquadra com perfeição nessas quatro categorias. Os parques nacionais, por exemplo, provêm serviços aos consumidores (aos turistas) e serviços profissionais de resgate aos clientes (também turistas) presos nas encostas das montanhas. Parques são também parte da infra-estrutura que

gozamos como cidadãos, e exigem que nós, como súditos, respeitemos o meio ambiente. Outro exemplo: os prisioneiros não deixam de ser súditos, mantém grande parte de seus direitos de cidadãos e consomem serviços de alimentação, limpeza etc. Ao se integrarem em programas de reabilitação são clientes de serviços profissionais. Eu adoto esses quatro rótulos com o intuito de classificar e ampliar nossa percepção dos variados propósitos de governo.

Permita-me associar os papéis de consumidor, cliente, cidadão e súdito à discussão inicial desse artigo. Consumidores são atendidos de modo adequado por organizações privadas, ou por cooperativas, como, por exemplo, as empresas de seguro mútuo e as cooperativas de consumo. Apenas em casos muito especiais, os serviços diretos aos consumidores são um trabalho para o Estado. Entretanto, quando se trata de atividades para os cidadãos e súditos, devemos considerar com muita prudência sua transferência do Estado para o setor privado. O conflito de interesses entre cidadãos e o necessário uso da autoridade nas atividades dos súditos implicam a presença do Estado. A relação com o cliente é talvez a mais complexa. Não é claro que os serviços profissionais amplamente aceitos como públicos — níveis mínimos de educação e saúde — sejam eficazes quando providos diretamente pelo governo, e muito menos por negócios privados. Nenhum dos dois consegue preencher os requisitos dos serviços profissionais, necessários para esses casos. O mercado é grosseiro, as hierarquias são rudes. As organizações sem proprietários, ou ainda as cooperativas, podem prestar melhores serviços nestes casos, sobretudo se contarem com financiamento público que assegure equidade na distribuição. Não é raro o emprego de cooperativas no provimento de serviços profissionais. Profissões comerciais, como contabilidade e consultoria, freqüentemente oferecem serviços através de cooperativas e parcerias profissionais.

5. O mito da administração

Vimos que uma sociedade equilibrada requer variadas formas institucionalizadas de propriedade e controle e que, no setor público, há um amplo leque de papeis para os governos. Como deveriam ser administradas as atividades governamentais? Para responder a essa pergunta, devemos antes examinar a própria administração ou, pelo menos, os mitos populares sobre ela. Discussões sobre administração costumam provocar toda sorte de insatisfações. A Administração da qual estamos falando deveria ser escrita com letra maiúscula, como fez Albert Shapero, da *Ohio State University*, quando, anos atrás, escreveu um artigo intitulado “O que a Administração diz e o que os Administradores fazem” (Fortune, 1976). Neste artigo estou tratando desta Administração com letra maiúscula

— um processo estilizado e estreito que, de acordo com minhas pesquisas, tem pouca relação com o que os administradores eficazes fazem na prática. No entanto, é este o tipo de Administração que inunda nosso ambiente — livrarias, programas de MBA, seminários superestimados de treinamento — mas será que ela se aplica aos nossos papéis de cidadãos, súditos, clientes e ocasionalmente consumidores dos serviços públicos? Raramente, na minha opinião. Deixe-me explicar.

Três suposições orientam a visão que a Administração tem da administração:

a) As atividades podem ser isoladas umas das outras e da autoridade direta. Este princípio aplica-se ao setor privado, onde muitas corporações são divididas em negócios autônomos. Cada unidade tem uma clara missão: produzir seu próprio conjunto de produtos ou serviços. Se estes satisfazem as metas ditadas pelo órgão central, não há interferências.

b) O desempenho pode ser total e apropriadamente avaliado através de indicadores objetivos. Os objetivos que cada atividade deve atingir podem ser expressados em termos quantitativos; tanto custos como benefícios podem ser medidos (nos negócios, obviamente, os critérios são financeiros; custos e benefícios são combinados para determinar padrões de lucratividade e retorno do investimento). Desta forma, seria possível fazer uma avaliação objetiva, o que é apolítico por natureza. O sistema não pode suportar ambigüidades e nuances.

c) As atividades podem ser confiadas a administradores profissionais autônomos, responsáveis pelo desempenho. “Deixe os administradores administrarem”, dizem as pessoas. Muitos têm grande fé em administradores treinados na assim chamada profissão de administrador. “Dê-lhes responsabilidade: se eles se comportarem de acordo com o planejado, como previsto nas metas, premie-os, caso contrário, troque-os”.

Essas suposições, na minha opinião, não se sustentam frente a tarefa exigida da maioria dos órgãos governamentais. Para que fosse possível isolar as atividades governamentais do controle hierárquico direto, da maneira como a Administração prescreve, seria necessário que, na esfera política, fossem formuladas políticas públicas claras, isentas de ambigüidade, para então serem implementadas em uma esfera puramente administrativa. Em outras palavras, políticas públicas deveriam ser estáveis no tempo, e os políticos (assim como administradores de outros órgãos) teriam de se postar à distância da execução. Isto é comum? Que atividades governamentais se enquadram nessa descrição? As loterias, talvez. O que mais? Muito menos do que podemos imaginar. Muitas atividades governamentais são interconectadas e não podem ser isoladas. Política

externa, por exemplo, não pode ser restrita a um único ministério, menos ainda a um único órgão. Há, sem dúvida, atividades do setor público que podem ser isoladas horizontalmente umas das outras, como no caso da polícia e dos serviços de detenção. Mas poderiam ser isoladas verticalmente do processo político? Certamente não tem faltado esforços para isolá-las. Há poucos anos, o Reino Unido fez dos seus serviços de detenção uma ostensiva agência executiva autônoma, e indicou um executivo de alta performance para dirigi-la. Mais recentemente, em meio a escândalos, o executivo foi demitido — aparentemente porque não estava disposto a despedir um dos carcereiros, depois da fuga de três prisioneiros, amplamente divulgada na imprensa. Ao sair, queixou-se à mídia de que havia maior controle político sobre a agência, depois que esta tornou-se autônoma, do que antes.

Quantos políticos estão preparados para abrir mão do controle de suas políticas públicas? Quantas políticas de governo hoje em dia podem ser formuladas em um lugar e implementadas em outro, em vez de serem construídas de modo interativo, envolvendo políticos e administradores? Aprendizado é mais uma das palavras mágicas da Administração. Muito bem, o processo de construir políticas é um processo de aprendizado — aplicá-las sem usar a cabeça não o é. A crença de que os políticos e a administração do governo — do mesmo modo que a formulação e a implementação nas empresas — podem ser separados é um velho mito, que deveria desaparecer por completo.

Pensemos no mito da mensuração, uma ideologia abraçada com fervor religioso pelo movimento da Administração. Qual seu efeito sobre o governo? Sem dúvida devemos medir, sobretudo os custos. Mas quantos dos benefícios, das atividades governamentais podem ser medidos? Alguns, os mais simples e executados diretamente — especialmente no nível municipal — como a coleta de lixo. E o resto? O famoso sistema de planejamento, programação e orçamento de Robert Macnamara falhou pela seguinte razão: a mensuração freqüentemente errou o alvo, em alguns casos causando graves distorções. Quantas vezes teremos de retornar a esse assunto até desistirmos? Muitas atividades estão no setor público, justamente por causa dos problemas de medição: se tudo fosse transparente como cristal e cada benefício tão facilmente atribuível, aquelas atividades estariam no setor privado há muito tempo.

Vejamos o exemplo do serviço de saúde pública britânico. Um cirurgião de transplante de fígados do Serviço Nacional de Saúde operou dez pacientes. Dois morreram. Dos oito sobreviventes, um, que sofrera de câncer anos antes, teve uma recaída. O fígado de um dos outros apresentou falhas e precisou de um segundo transplante. Dos seis remanescentes, apenas três puderam retomar suas vidas normalmente.

Questionado sobre seu desempenho, o cirurgião respondeu que tivera uma taxa de sucesso de oito em dez (ele estava contando fígados, não pessoas). Um imunologista contaria sete em dez, considerando que a operação no paciente com câncer não deveria ter sido feita; um administrador hospitalar, com consciência de custos, admitiria seis em dez. As enfermeiras contariam três em dez, considerando a recuperação pós-operatória. Imagine você mesmo tendo de fazer sua própria avaliação. Onde estará a resposta correta? Ela não existe. O fato é que a avaliação de muitas das atividades mais comuns do governo requer julgamento suave, algo que a medição fria e numérica não pode proporcionar. Portanto, quando a Administração toma conta do ambiente, deixa todo mundo louco, e mais do que ninguém, o consumidor, a quem caberá a pior parte.

Finalmente, há o mito de que o administrador profissional pode resolver tudo. “Ponha alguém apropriadamente treinado no comando, e tudo irá bem”. Nós somos tão enamorados pelo culto à liderança heróica, que não conseguimos enxergar suas contradições evidentes. Por exemplo: em nome de fortalecer os trabalhadores, nós, na prática, reforçamos a hierarquia. O que chamamos de *empowerment* não passa de uma caixa de presente vazia que os chefes dão para se manterem firmemente no comando. Os chefes que desconhecem outros estudos além da Administração freqüentemente ignoram o objeto de seu trabalho. Tal situação somente faz crescer o cinismo. Com medo mortal de não atingir os números sagrados, os administradores dão voltas, reorganizando e engendrando mais confusão do que clareza. Em outras palavras, nossa obsessão com a Administração nos afasta da realidade. Conseqüentemente, distorce importantes atividades, como no caso de muitos sistemas públicos escolares, que foram virtualmente destruídos pela força da hierarquia administrativa, que se dispôs a dirigir atividades didáticas sem nunca ter tido que ensinar nada.

6. Modelos para administrar governos

Como então administrar os governos? Consideremos cinco modelos. Cada um deles distingue-se pela forma peculiar de organizar as autoridades controladoras do governo, ou a superestrutura, e as atividades de suas agências, ou a microestrutura (a autoridade orçamentária faria parte da primeira, e um órgão de proteção ao meio ambiente, da segunda). Alguns modelos são mais velhos, outros mais novos. Poderíamos usar menos de alguns, apesar de sua popularidade, e mais de outros, apesar de sua estranheza.

6.1. O modelo mecanicista

Neste modelo, o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo. Isto se aplica tanto à

superestrutura quanto à microestrutura. Cada agência controla seu pessoal e suas atividades, da mesma forma como é controlada pelo aparato central do Estado. Desta maneira, o governo toma a forma de um holograma, cada pedaço é exatamente igual ao resto. Este modelo foi dominante, a ponto de praticamente excluir os demais. Foi popularizado nos anos 30, no setor público, por Luther Gullick e Lyndall Urwick, como Frederick Taylor fizera anteriormente com o *one best way* no setor privado. Seu lema poderia ser: controlar, controlar, controlar. O termo burocrata empregado para designar servidores públicos civis nasceu durante a hegemonia deste modelo. O modelo mecanicista se desenvolveu para se contrapor à corrupção e ao uso arbitrário da influência política. Daí decorreu sua popularidade no início do século. Trouxe consistência para as políticas públicas e confiabilidade na execução. Mas carecia de flexibilidade e não dava espaço para as iniciativas individuais, e por isso tornou-se vulnerável às críticas. De um jeito ou de outro, o modelo mecanicista continua preponderante no setor público.

6.2. O modelo de governo em rede

É o oposto do modelo mecanicista: solto, em vez de preso; fluido, em vez de controlado; interativo, em vez de segmentado. Neste caso o governo é visto como um sistema interconectado, uma rede complexa de relações temporárias, desenhada para resolver problemas à medida que surgem, ligada por canais informais de comunicação. No nível micro, o trabalho é organizado por projetos — como, por exemplo, um projeto de uma nova política de bem estar ou para planejar a construção de um novo edifício. Conectar, comunicar e colaborar seria seu lema. Paradoxalmente, assim como o modelo mecanicista, o modelo da rede também é holográfico, com as partes funcionando do mesmo modo que o todo. Cada projeto opera em uma rede de projetos interconectados.

6.3. O modelo de controle de desempenho

A Administração, com letra maiúscula, encontra sua máxima realização neste modelo, cujo lema seria isolar, delegar e medir. Este modelo, mais do que todos os outros, visa fazer o governo funcionar como um negócio privado. Temos que ser precisos e específicos, porque a intenção não é a de fazê-lo igual a qualquer negócio. A intenção, raramente explícita, é que a forma ideal é a da estrutura divisional, generalizada pelos grandes conglomerados empresariais. A organização é dividida em negócios aos quais são atribuídos metas e padrões de desempenho e pelos quais seus administradores são responsabilizados. Assim, a superestrutura planeja e controla, enquanto que a microestrutura executa. Tudo muito metódico, mas não necessariamente eficaz.

Para começar, pouca gente do ambiente empresarial ainda acredita na forma conglomerada de organizar. Se os negócios têm tão pouco a ver uns com os outros, qual é o benefício de tê-los em uma mesma organização? Que valor é adicionado por um remoto quartel general que exerce controle apenas sobre a performance financeira? Por outro lado, uma ênfase muito grande em planejamento e medição de desempenho reforça a forma convencional de controle hierárquico no nível microestrutural, onde os administradores respondem pessoalmente por atingir, ou não, alvos impessoais. Em última instância, este modelo reforça as características do modelo mecanicista. Em outras palavras, este modelo descentralizou para centralizar, soltou para prender. O aprisionamento vem em prejuízo da flexibilidade, criatividade e iniciativa individual. Assim, o maravilhoso mundo novo da administração pública freqüentemente transforma-se em nada menos que na velha administração mecanicista — novos rótulos em velhas garrafas. Funciona bem, onde a administração mecanicista funcionou bem — às vezes um pouco melhor, mas é só.

6.4. O modelo de governo virtual

Leve o modelo de controle de desempenho ao seu limite, e terá um modelo que podemos chamar de governo virtual, popular em localidades como o Reino Unido, os Estados Unidos e a Nova Zelândia. Contém o pressuposto de que o melhor governo é o não governo. Exclua tudo, somos aconselhados, ou pelo menos tudo o que possa remotamente ser afastado. No governo virtual as microestruturas (atividade dos órgãos) não mais existiriam dentro do Estado. Todo esse trabalho teria lugar no setor privado. A superestrutura existiria somente até o ponto em que fosse necessária para que as organizações privadas proovessem os serviços públicos. Seu lema seria: privatize, contrate e negocie. Este modelo representa a experimentação de economistas que nunca tiveram que administrar nada.

6.5. O modelo de controle normativo

Nenhum dos modelos acima teve sucesso em estruturar a autoridade social adequadamente, talvez porque autoridade social pouco tenha a ver com estruturas. “É tudo tão simples Anjin-San”, disse a amante japonesa ao confuso Capitão inglês recém naufragado, no livro que conta a epopéia de Shogum, “mude seu conceito do mundo”. Exemplo de um conceito diverso do mundo, o modelo normativo não tem a ver com sistemas, teria a ver com alma. Aqui é a postura que conta, não os números. Nesse modelo o controle é normativo, isto é, baseado em valores e crenças. Este modelo não é reconhecido nos governos ocidentais, muito menos nos negócios ocidentais. Mas não funciona nada mal para os japoneses. Quanto mais demonstram sua superioridade na competição direta com o

ocidente, mais este se retrai sobre seu modelo mecanicista — ou suas novas versões. Mas não devemos esquecer que muito tempo atrás, quando ainda vigorava a concepção de serviço público, era o modelo normativo que mantinha a máquina funcionando. Em outras palavras, a dedicação amainava os efeitos negativos da burocracia. Porém esta atitude está desaparecendo ou já desapareceu.

Cinco elementos principais caracterizam o modelo normativo:

- a) Seleção. As pessoas são escolhidas por seus valores e posturas, mais do que por suas credenciais.
- b) Socialização. Esse elemento assegura pertinência dedicada a um sistema social integrado.
- c) Orientação. A orientação se dá por princípios, não por planos impostos, se dá por visões, mais do que por alvos ou metas.
- d) Responsabilidade. Todos os membros compartilham responsabilidade. Têm a confiança e o apoio de líderes que praticam uma administração baseada na experiência. Inspiração substitui o *empowerment*.
- e) Julgamento. O desempenho é julgado por pessoas experientes, incluindo os usuários dos serviços, alguns dos quais têm lugar nos comitês/colegiados (*boards*) supervisores.

O lema do modelo normativo poderia ser: selecionar, socializar e julgar. Mas a chave de tudo é a dedicação, que age em dois sentidos: dos empregados para os chefes e vice versa. Os empregados são tratados com decência e reagem da mesma forma. As microestruturas podem ser isoladas horizontalmente, e o controle vertical feito pela superestrutura será normativo, em vez de tecnocrático. Este modelo permite a convivência de microestruturas radicalmente diversas, de perfil missionário e igualitário, e energizadas; menos mecânicas e hierárquicas.

Não há um modelo ideal. Cobrança de impostos seria inviável, sem uma saudável dose do modelo mecanicista, assim como seria impossível a política externa, sem o modelo em rede. Nenhum governo consegue funcionar de modo efetivo, sem a superposição de controles normativos, como também não podem ignorar a necessidade de excluir as atividades que não mais se enquadram no setor público. O governo, em suma, é um enorme sistema eclético, tão variado quanto a própria vida (porque lida com a diversas facetas dela).

Alguns modelos são mais adequados a determinadas situações do que outros. Todos se preocupam com a presença dominante do modelo mecanicista. Às vezes sem se dar conta de seu ressurgimento através do modelo de desempenho (avaliação de resultados). Esse alerta não significa que devemos descartar esse modelo. As agências executivas quase-autônomas são uma solução adequada para a prestação de serviços de natureza apolítica, como, por exemplo, o fornecimento de passaportes.

O importante é que sejam mantidas nessas funções, e não generalizadas, como se fossem a solução para tudo.

Deveríamos dar mais atenção ao modelo de rede, muito útil para as atividades governamentais complexas e sujeitas à imprevisibilidade que temos hoje em dia, tais como a formulação de políticas públicas, os serviços de alta tecnologia e as pesquisas. Mas, novamente, é preciso cuidado para não exagerar. Na França tanto o setor público como o privado são há tempos dominados por uma poderosa e interconectada elite, que se move com um tal grau de liberdade e influência que está provocando crescente enriquecimento da nação. O modelo em rede poderia ser usado na França para contrabalançar o poder das elites.

Tenho a convicção que necessitamos de uma grande mudança em direção ao modelo normativo. Os japoneses deixaram evidente que não há substituto para a dedicação humana. Não só as empresas ocidentais deveriam incorporar essa lição, mas os governos, devido às suas dubiedades, nuanças e permutas entre interesses conflitantes, carecem profundamente desse modelo. Uma organização sem comprometimento humano é como uma pessoa sem alma; ossos, carne e sangue sem impulso vital. Os governos precisam desesperadamente de impulso vital.

Acredito que essas conclusões aplicam-se em especial aos serviços profissionais voltados para os clientes, como os de saúde e educação, que não podem ser melhores do que as pessoas que os produzem. É preciso libertar os profissionais, tanto do controle direto da burocracia estatal quanto das pressões míopes da competição do mercado. Por essas razões, as organizações sem proprietários e algumas formas de propriedade cooperativa dão bons resultados ao prestar esses serviços.

7. Governando a administração

Se essas idéias têm sentido, deveríamos provar que são também viáveis, começando por reduzir a importância, combatendo a influência exagerada dos valores do mundo dos negócios e do ideário da Administração sobre a opinião pública. Pois se por um lado sabemos que os governos precisam aprender a administrar, por outro, os administradores ganhariam se desenvolvessem a capacidade de governar.

Consideremos as seguintes proposições:

Os negócios não são totalmente virtuosos; nem os governos são totalmente viciosos. Cada qual tem seu lugar em uma sociedade equilibrada, juntamente com as organizações cooperativas e as sem proprietários. Não quero comprar carros do governo, nem receber policiamento da General Motors. E gostaria de ver ambos substituídos no fornecimento de saúde por organizações sem proprietários ou cooperativas.

Cada sociedade recebe os serviços públicos segundo suas próprias expectativas. Se as pessoas acreditam que o governo é hesitante e burocrático, é isso que ele será. Se, ao contrário, reconhecem o serviço público como algo nobre, provavelmente terão um bom governo. Nenhuma nação deve, hoje em dia, aceitar menos do que um governo forte. Já não era tempo que a condenação do governo tivesse cessado? Como canadense que vive parte do ano na França, sou testemunha de que as atitudes negativas são contagiosas e não nos fazem nenhum bem.

Os negócios podem aprender do governo, tanto quanto os governos podem aprender dos negócios; e ambos têm muito que aprender de cooperativas e organizações sem proprietários. No setor público as pessoas enfrentam problemas que lhe são característicos; objetivos conflitantes, multiplicidade de interesses e intensas pressões políticas. Entretanto esses problemas estão se tornando comuns no setor privado (talvez porque o setor de serviços está se expandindo muito mais depressa do que a indústria e o comércio). Muitos dos mais inteligentes, articulados e eficazes administradores, que conheci, trabalham para o governo. Infelizmente eles não são muito agressivos, quando se trata de divulgar suas idéias. As pessoas do mundo dos negócios tirariam grande proveito ao ouvi-los. Cooperativas têm maneiras sofisticadas de lidar com clientelas dispersas, assim como com consumidores especiais. Nas organizações sem proprietários⁷ encontramos a máxima realização do modelo normativo, sobre o qual temos muito o que aprender. Podemos nos beneficiar das experiências de ambos, desde que nos livremos dos nosso preconceitos.

Precisamos de governos orgulhosos, não de governos emasculados. Ataques ao governo são ataques ao tecido da sociedade. Não podemos negar a importância das necessidades individuais (nós temos necessidades individuais com certeza), mas se a sociedade permitir que elas minem as necessidades coletivas, em pouco tempo se auto-destrói. Todos nós prezamos os bens privados, entretanto eles podem perder seu valor, se não tivermos os bens públicos para protegê-los, como a polícia e a política econômica. As indicações para cargos em comissão são consideradas com naturalidade hoje em dia, no processo político norte-americano (nem sempre foi assim, as indicações são três vezes maiores agora, do que eram nos anos 30)⁴. Cada novo governo substitui os cargos mais altos da hierarquia departamental. Acredito que já é hora de definir essa prática pelo seu nome verdadeiro — corrupção política — não que seja tecnicamente ilegal, mas não deixa de ser corrupção de um serviço público dedicado e experiente. Isso deriva também da crença equivocada de que alguém que administrou algo, alguma vez, é capaz de administrar qualquer coisa (embora se saiba que muitos cargos em comissão são ocupados por pessoas que administraram uns poucos advogados ou alguns auxiliares de pesquisa). Por que os cargos em comissão não existem nas

carreiras militares? Imagine o presidente dos EUA trocando todos os generais, brigadeiros e almirantes por indicações políticas. A reação seria de indignação. “Não se pode administrar a defesa dessa maneira”, diria o povo. “São necessárias pessoas experientes e dedicadas”. Por que isso não se aplica aos ministérios do comércio, da educação, ou à casa civil? Outros países encontram formas de ter controle político, sem lançar mão da administração política.

Precisamos sobretudo de equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade. Isso se aplica tanto às posturas quanto às instituições. Os valores do setor privado estão, no momento, invadindo toda a sociedade. Porém o governo e os outros setores deveriam ser cautelosos sobre o que absorvem do mundo dos negócios. Provavelmente, os negócios nunca foram tão influentes como hoje em dia. Nos EUA, os interesses institucionais (não apenas os interesses empresariais) colocam forte pressão sobre o sistema político, através de comitês de ação política e de atividades lobísticas, reduzindo dessa forma a influência individual. O sistema ficou fora de controle. Não argumento contra os negócios, mas a favor do equilíbrio dos setores da sociedade. Precisamos equilibrar nossas preocupações públicas individuais, com as demandas individuais das instituições.

Hoje predomina a opinião favorável à privatização dos serviços públicos. Uma parte dessa tendência é justificável, outra é apenas bobagem. Se somos capazes de identificar o que não é da conta do governo, deveríamos também ser capazes de apontar o que não é da conta dos negócios. Examinemos os casos dos jornais. Devem as sociedades democráticas aceitar que todos os jornais pertençam ao setor privado, sobretudo quando se concentram em poucas mãos, podendo exercer ilimitada influência política se assim o desejarem? Outros modelos de propriedade já existem entre os jornais mais prestigiosos do mundo. *The Guardian*, na Inglaterra, não tem proprietários, e o *Le Monde*, da França, pertence a várias cooperativas de jornalistas e de leitores e a outras instituições. Não podemos esquecer que o objeto da democracia é o povo livre, e não instituições livres. Em resumo, faríamos bem em buscar o equilíbrio na sociedade, antes que o capitalismo consiga realmente triunfar.

Traduzido e reimpresso sob permissão da *Harvard Business School Press*. Este artigo foi originalmente publicado sob o título em inglês *Managing Government Governing Management*, pelo autor Henry Mintzberg, na *Harvard Business Review* de maio-junho de 1996.

Copyright © 1998 pelo *President and Fellows of Harvard College*, todos direitos reservados.

Esta tradução, Copyright © 1998 pelo *President and Fellows of Harvard College*.

- ¹ N.T.: Em vez de fazer a tradução direta de capitalism, em inglês, para capitalismo, preferi interpretar Mintzberg e usar a palavra mercado, porque essa expressa melhor a discussão em curso.
- ² N.T.: Cabe ao comprador ser cauteloso
- ³ N.T.: Não encontrei uma boa tradução para *nonowned organizations*. ONG's não têm proprietários, mas há muitas outras organizações também sem proprietários, como fundações, comunidades de base, entidades filantrópicas, clubes esportivos, que não são consideradas propriamente ONG's.
- ⁴ SAVOIE, Donald J. (1994), *Tatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*. Pittsburg: The University of Pittsburg.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.