

# REINVENTANDO O GOVERNO

DAVID OSBORNE  
E TED GAEBLER

5ª Edição

COMO O ESPÍRITO  
EMPREENDEDOR ESTÁ  
TRANSFORMANDO  
O SETOR PÚBLICO

comunicar

COMUNICAÇÃO

BESTSELLER  
INTERNACIONAL

DIREITOS EXCLUSIVOS ADQUIRIDOS PARA O BRASIL:  
MH COMUNICAÇÃO, PROMOÇÕES E COMÉRCIO LTDA.

Copyright<sup>®</sup> David Osborne and Ted Gaebler, 1992.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução ou duplicação desta obra, no todo ou em parte, sob quaisquer meios, sem a permissão expressa do editor.

### EQUIPE DE PRODUÇÃO

**Editor:** Maria Helena Alves Fleury

**Tradução:** Sérgio Fernando Guarischi Bath  
Ewandro Magalhães Junior

**Revisão da Tradução:** David P. Haxton / Débora L. Sanches Nascimento

**Coordenadora de Revisão:** Lenize Fátima Baseggio

**Revisão:** Margaret de Palermo Silva

Neusa Madsen Arruda

Manoel de Medeiros R. Craveiro

**Capa:** Antônio Carlos de Araújo Navarro

**Composição:** Milton Campos Júnior / Marnilza Ramos Barreto

**Diagramação e Impressão:** Linha Gráfica Editora

ISBN: 85-85660-01-5

Osborne, David  
081r Reinventando o governo; como o espírito empreendedor  
5ª ed. está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando  
Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5ª ed. Brasília,  
MH Comunicação, 1995.

436p.

Colab. de Ted Gaebler

Título original: "Reinventing government-how the  
entrepreneurial spirit is transforming the public sector"

1. Órgãos públicos – Estados Unidos
2. Administração pública – Estados Unidos
3. Produtividade Governamental – Estados Unidos

I. Gaebler Ted

II. Título

CDD 354.73

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Sonia Maria Abreu Costa  
CRB – 1/94

EDITORA MH COMUNICAÇÃO

SRTVS - Quadra 701 - Ed. Embassy Tower - Salas 803/804

70340-905 - Brasília - DF

Fones: (061) 226.0412 - 226.2008 - 322.2420

Fax: (061) 225.2866

# Introdução: uma perestroika nos Estados Unidos

*Parece estranho, mas, no meio de uma mudança, o rumo atual, muitas vezes, pode ser o mais perigoso, servindo apenas para perpetuar o que é irrelevante.*

— Comitê Consultivo sobre o Futuro, do presidente do Congresso da Florida

Quando a década de 80 se aproximava do final, a revista *Time* perguntou em sua capa: “Estará morto o governo?”

Agora que chegamos à década de 90, para muitos norte-americanos a resposta parece ser afirmativa.

Nos Estados Unidos, as escolas públicas são as piores do mundo desenvolvido. Nosso sistema de assistência médica está descontrolado. Nossos tribunais e prisões estão de tal forma superlotados que alguns criminosos não podem cumprir pena. E muitos dos nossos melhores estados e cidades chegaram virtualmente à bancarrota.

A confiança no governo caiu aos níveis mais baixos já registrados. No final da década de 80, só 5% dos norte-americanos consultados indicaram o serviço público como uma carreira recomendável. Só 13% dos funcionários públicos federais de mais alto nível disseram que recomendariam uma carreira no governo. De cada quatro pessoas consultadas, quase três disseram acreditar que, pelo valor do imposto pago, o governo federal prestava menos serviços ao público do que dez anos antes.

Por fim, em 1990, este quadro se tornou crítico. Foi como se todos os nossos governos se chocassem contra um muro ao mesmo tempo. Os estados lutavam contra déficits de bilhões de dólares. O déficit federal chega a quase US\$ 350 bilhões.

Desde 1978, quando um movimento de revolta contra os impostos sacudiu o país pela primeira vez, o povo norte-americano tem exigido, eleição após eleição, caso a caso, melhor desempenho e menores tributos. Contudo, durante a recessão de 1990 e 1991, os líderes políticos debatiam a mesma antiga opção: menos serviços ou maiores impostos.

Hoje, a fúria popular se alterna com a apatia. Observamos, com trepidação, a Europa Oriental e as antigas repúblicas soviéticas a se debaterem contra a mão pesada da burocracia e da opressão. Em casa, porém, parece que somos impotentes: nossas cidades sucumbem à escalada do crime e da pobreza, nossos estados se encontram manietados por déficits espantosos, e o governo federal se deixa arrastar por esse fluxo perverso como uma "ilha de fantasia."

Contudo, a esperança persiste. Lenta e silenciosamente, longe dos refletores da opinião pública, surgem novos tipos de instituições públicas: flexíveis, adaptáveis, prontas a aprender novos procedimentos com agilidade, quando as condições o exigem. Elas utilizam a competição, permitem ao consumidor escolher o que preferem e empregam outros mecanismos não-burocráticos para agir da forma mais criativa e eficaz. Essas instituições representam o nosso futuro.

Visalia, na Califórnia, é uma comunidade típica dos Estados Unidos: um oásis verde no vale de San Joaquin, quente e árido, com 75 mil habitantes. É a sede do município de Tulare, rural e conservador. As ruas são limpas, os gramados bem-cuidados, os clubes Rotary têm muitos sócios.

Em 1978, a Proposta 13 reduziu a base tributária de Visalia em 25%. Com o financiamento de uma derradeira emissão de bônus, no mesmo dia em que a Proposta 13 entrou em vigor, o Distrito Escolar conseguiu construir uma nova escola. Mas, nos anos seguintes, nunca pôde reunir os recursos necessários para dotá-la de uma piscina.

Numa quinta-feira muito quente de agosto de 1984, um funcionário do Departamento de Parques e Recreação recebeu um telefonema de um amigo de Los Angeles avisando-o de que o Comitê Olímpico estava vendendo sua piscina de treinamento. O funcionário chamou imediatamente o Distrito Escolar e, dois dias mais

tarde, ele e um superintendente adjunto viajaram para Los Angeles, com o objetivo de ver a piscina posta à venda. Viram-na e gostaram do que viram: feita inteiramente de alumínio, poderia provavelmente resistir a um terremoto. Nova, custaria pelo menos US\$ 800 mil. No entanto, seria possível comprar essa piscina, com muito pouco uso, e instalá-la pela metade disso.

Como qualquer outra repartição governamental, o Distrito Escolar precisava de pelo menos duas semanas para publicar sua intenção, promover uma reunião do Conselho e conseguir que uma dotação especial fosse aprovada. Mas, na segunda-feira, o mesmo funcionário recebeu um segundo telefonema: duas faculdades queriam a piscina, e estavam competindo para depositar os US\$ 60 mil exigidos — um depósito sem devolução. Decidido a não perder a oportunidade, de tarde o funcionário entrou no seu carro e foi depositar um cheque de US\$ 60 mil.

De que forma um funcionário do terceiro escalão podia conseguir um cheque de US\$ 60 mil, sem a autorização do Conselho e sem uma dotação apropriada? A resposta é simples. Visalia tinha adotado um sistema de orçamento radicalmente novo, que permitia aos responsáveis pela aplicação dos recursos agir com a mesma rapidez com que mudam as circunstâncias. Denominado Orçamento de Gastos Controlados (*Expenditure Control Budget*), ele apresentava duas inovações muito simples: a primeira, a eliminação das subdotações consignadas aos vários departamentos, permitindo aos administradores movimentar recursos em resposta às necessidades; a segunda, a autorização para que os departamentos retivessem, a cada ano, os recursos não despendidos, de modo a aplicar fundos não usados anteriormente para atender a novas prioridades.

Normalmente, os orçamentos governamentais estimulam os ordenadores de despesas a desperdiçar recursos. Se a totalidade das dotações disponíveis não for gasta até o final do ano orçamentário, três coisas acontecem: eles perdem o dinheiro que conseguiram poupar; recebem menos no ano seguinte; são criticados pelo diretor de orçamento, por terem solicitado fundos excessivos. Ao permitir que os departamentos governamentais retivessem sua poupança, Visalia eliminou a corrida de última hora e estimulou os gerentes a economizar. O objetivo era fazê-los pensar como se o dinheiro lhes pertencesse: “Se o dinheiro fosse meu, seria gasto desta forma?”

Sob o novo sistema orçamentário, o Departamento de Parques e

Recreação de Visalia tinha conseguido poupar US\$ 60 mil, a serem aplicados numa nova piscina. Arne Croce, assistente da administração da cidade, que havia considerado o problema, sabia que tanto o Distrito Escolar quanto o Conselho Municipal queriam a piscina; tinha a certeza de que poderiam conseguir os US\$ 400 mil (quase metade desse dinheiro terminou sendo levantada pela comunidade, numa campanha de doações). Como Visalia realizava regularmente exercícios de planejamento estratégico, Croce compreendia também as prioridades e valores da cidade. Sabia, por exemplo, que o Conselho e o prefeito valorizavam a conduta inovadora. Embora a piscina olímpica fosse uma oportunidade totalmente inesperada, não tinha dúvidas de que devia ser aproveitada. “É algo como encontramos na iniciativa privada; não temos a burocracia que é preciso enfrentar na maioria dos governos”, disse o superintendente da escola, expressando sua admiração.

O Orçamento de Gastos Controlados foi uma criação de Oscar Reyes, um diretor financeiro assistente de Fairfield, Califórnia. O prefeito Gale Wilson, um dos pioneiros do governo empreendedor, instalou esse sistema depois da vigência da Proposta 13. Ted Gaebler, que era prefeito de Visalia, levou-o para a sua cidade seis meses mais tarde. Depois disso, ele foi adotado em uma dúzia de outras cidades e municípios, fazendo com que os responsáveis pelos recursos públicos mudassem profundamente o modo de lidar com a receita tributária arrecadada.

Em Visalia, até o encarregado da limpeza urbana mudou sua maneira de ver as coisas. Durante anos, Ernie Vierra mandava varrer as ruas a cada três semanas. Silenciosamente, com o pretexto de que enfrentava dificuldades com o equipamento, tentou aumentar esse intervalo para quatro e depois cinco semanas. Ao passar para seis semanas, houve queixas da população, de modo que terminou adotando o intervalo de quatro semanas. E fez o mesmo com o corte da grama nos parques.

O Departamento de Polícia de Visalia foi o primeiro a adotar um programa de aluguel com opção de compra para carros de patrulha, rapidamente copiado por duas dúzias de outras cidades. A oficina de reparo dos veículos municipais reduziu seu consumo de energia em 30%. Em 1985, Visalia tinha economizado US\$ 20 milhões — quase o valor total do seu orçamento anual —, enquanto outras cidades da Califórnia faziam voto de pobreza, em consequência da

Proposta 13 (ironicamente, ao congelar o imposto sobre propriedade, a Proposta 13 impedira Visalia de reduzir seus tributos).

A filosofia implícita no novo tipo de orçamento — que os líderes da comunidade chamavam de "gerenciamento público empreendedor" (*public entrepreneurial management*) — permeava a organização. Os administradores municipais falavam de "centros de lucros", "orçamentos empresariais", "reuniões de diretoria". Distribuía prêmios de até US\$ 1 mil por pessoa para estimular o esforço coletivo extraordinário. E encorajavam os funcionários a ajudar a cidade a economizar ou ganhar dinheiro, concedendo-lhes até 15% das poupanças ou receitas geradas no primeiro ano, sem qualquer limite.

Quando os líderes comunitários de Visalia decidiram que a cidade necessitava de uma vida cultural mais intensa, o diretor de eventos se articulou com promotores privados para trazer à cidade acontecimentos importantes, limitando o risco assumido ao adiantar metade dos gastos necessários, ficando só com a metade dos lucros auferidos. Quando uma força-tarefa de cidadãos identificou uma carência de moradias de baixo custo, a cidade ajudou a criar uma organização privada sem objetivo de lucros, emprestou-lhe US\$ 100 mil e lhe vendeu 13 acres de terra municipal não utilizada. Quinze meses mais tarde, 89 famílias, com renda entre US\$ 9 mil e US\$ 18 mil por ano, ocupavam suas próprias casas. Os funcionários do Departamento de Planejamento designados para trabalhar no projeto deixaram de entrar em férias, no verão, para completá-lo em tempo. Mas não se preocuparam com isso. Um deles comentou: "Nosso trabalho é um dos mais estimulantes da cidade; é como ser dono do seu próprio negócio; você trabalha o tempo necessário para concluir o que precisa fazer."

**E**ast Harlem não é o protótipo da comunidade norte-americana. Na verdade, é uma das comunidades mais pobres dos Estados Unidos. Mais da metade das famílias é chefiada por mães solteiras; 35% dos seus habitantes dependem de assistência pública; a renda média é de US\$ 8.300 por ano. Escolas públicas depredadas — as janelas cobertas por grades de proteção — coexistem com casas de venda de *crack*. East Harlem é, precisamente, o tipo de comunidade em que as escolas públicas normalmente não têm êxito; contudo,

possui algumas das escolas de maior sucesso em todo o país.

A cidade de New York tem 32 Distritos Escolares. Há 20 anos, o Quarto Distrito, em East Harlem, tinha os piores resultados: ocupava exatamente o trigésimo-segundo lugar. Só 15% dos estudantes liam de modo compatível com o seu nível escolar. As taxas de evasão eram patéticas.

“A situação estava totalmente fora de controle”, comenta Michael Friedman, que agora dirige um ginásio chamado Bridge School:

*O ano antes de eu começar a Bridge School foi provavelmente o pior da minha vida. As escolas eram caóticas e estavam superlotadas. Havia muita violência, com gangues percorrendo as ruas. A posição dos professores não era fácil. Eles fechavam a porta e diziam: “Esta é a sua classe, faça o que puder.” E parecia que ninguém podia ou queria tentar enfrentar o problema. Muita gente trabalhava ali há muito tempo, mas só se interessava pelo salário.*

Em 1974, movido pelo desespero, o então superintendente Anthony Alvarado, um diretor assistente chamado John Falco e vários professores decidiram que era preciso retirar das escolas “os jovens agressivos, rebeldes e incorrigíveis”, para que os outros pudessem aprender alguma coisa. Uma escola alternativa foi criada para os alunos problemáticos.

A tarefa era tão difícil que Alvarado deu carta branca a Franco e a seus professores, que criaram uma escola decididamente não-tradicional, que passou a funcionar bem. Duas outras escolas alternativas, abertas aquele ano, também funcionaram bem, e assim várias outras foram abertas. Os professores começaram a fazer sugestões, e logo surgiram a Academia Profissional do East Harlem, a Academia de Ciências do Ambiente, e a Escola Isaac Newton de Ciência e Matemática, uma escola tradicional em que os alunos usavam uniformes. Cada uma dessas instituições proporcionava um núcleo básico de matemática, inglês e ciências sociais, mas cada uma delas tinha o seu enfoque particular.

Em pouco tempo, os pais e estudantes do Quarto Distrito se encontraram diante de uma variedade de opções; mas só podiam escolher dentro da “zona” onde moravam, e nas escolas alternativas havia um número fixo de vagas. Explica Falco: “Tínhamos criado



escolas alternativas para produzir ambientes favoráveis de aprendizagem, mas não podíamos permitir o ingresso de todos. Havia muita pressão por parte dos pais, portanto fazia sentido continuar a expansão.” Em 1983, o Distrito converteu todas as suas escolas em optativas, eliminando a matrícula por zona. Em 1990, o Quarto Distrito tinha 21 escolas primárias e seis escolas secundárias.

Pelo novo sistema, as escolas não se identificavam mais com os prédios; alguns edifícios abrigavam três ou quatro escolas, uma em cada andar. Em conjunto, havia 52 escolas situadas em 20 prédios. As escolas eram pequenas — de 50 a 300 alunos — e a educação tinha um cunho individual. “Os alunos precisam ser tratados de forma pessoal”, diz Falco, que agora administrava o programa de opções; “a diminuição do tamanho das escolas foi um grande progresso.”

Alvarado descentralizou também a autoridade, deixando que os professores administrassem suas escolas. Continuou a haver diretores responsáveis pelos prédios, mas as escolas propriamente eram dirigidas por administradores — a maioria dos quais também ensinava — e seus professores. Se um professor quisesse criar uma nova escola ou mudar-se para uma escola alternativa, Alvarado usualmente concordava. Essa simples mudança liberou uma tremenda energia. Comenta Falco: “Os professores que já estavam destruídos, sem rumo; nós os colocamos num outro ambiente e eles floresceram.”

Em pouco tempo, as escolas estavam competindo entre si para receber os alunos. Professores e administradores começaram a prestar atenção no número de candidatos que se apresentavam em cada escola, no início do ano escolar. E os responsáveis pelo Distrito Escolar começaram a fechar as escolas que não atraíam estudantes suficientes ou então substituíam o pessoal docente. Diz Falco: “Se o programa que você está operando não atrai a rapaziada, você está desempregado. Não se pode descansar sobre os louros do passado; é preciso lutar continuamente para encontrar meios de atender às necessidades dos alunos.” Por outro lado, as escolas bem-sucedidas podiam crescer até atingir o limite de cerca de 300 estudantes, ponto em que os administradores eram estimulados a pensar em criar uma nova escola, no caso de haver demanda suficiente.

Ed Rodriguez, responsável por uma das últimas escolas a se

transformar em optativa, não tinha grande entusiasmo pela competição, mas pôde constatar que ela era um fator importante de motivação:

*Agora que precisamos de qualquer forma atrair os jovens ao nosso prédio, temos que examinar nosso trabalho criticamente e decidir se ele é bastante bom, e suficientemente competitivo. Substituímos a idéia de que vamos ficar onde estamos para sempre pela noção de que estamos aqui com um objetivo, que precisa ser maximizado. Nossa missão, o sonho da escola, precisa estar sempre presente na mente e no coração de todos nós. Nosso nível de rendimento precisa crescer.*

Tão importante quanto a competição e o sentido de missão é o sentimento que têm os alunos e os professores de que a escola é deles. Em vez de serem designados para uma escola, para receber uma educação padronizada, os estudantes podem escolher o tipo de educação que preferem. Podem optar por escolas tradicionais ou classes abertas; escolas com programas de orientação para o estudo ou de ensino à base de aulas particulares intensivas; institutos de leitura para alunos atrasados ou escolas avançadas para os de bom rendimento; programas de fotografia ou de computação; educação baseada na experiência e, até mesmo, uma escola conjunta com um circo.

“Quando uma criança escolhe uma escola, essa escolha implica que a criança sente a escola como se fosse dela”, diz Robert Nadel, diretor assistente de um ginásio chamado Centro de Aprendizagem Criativa. “E há o mesmo sentimento de propriedade por parte dos pais e professores. Um sentimento que se manifesta em atitudes muito diferentes daquelas das crianças que são simplesmente designadas para um determinado prédio. “O que é seu”, diz Sy Fliegel, o primeiro diretor do sistema de escolhas, “você trata melhor.”

Os resultados da experiência do Quarto Distrito têm sido surpreendentes. As notas de leitura subiram de forma marcante; em 1973, 15% dos estudantes de ginásio liam no nível adequado à sua série; em 1988, essa proporção era de 64%. A capacidade de escrever também melhorou: em 1988, testes evidenciaram que, no Distrito, 75% dos alunos da oitava série escreviam de forma competente. E

a porcentagem dos graduados do Quarto Distrito aceitos pelos quatro ginásios públicos de elite, como o Instituto Técnico e Científico do Bronx, aumentou enormemente. Em meados da década de 70, em média menos de 10 dos graduados do Quarto Distrito eram admitidos a cada ano nesses ginásios; em 1987, o número dos admitidos foi 139 — 10% do total de graduados, quase duas vezes a taxa relativa ao resto da cidade de New York. E outros 180 foram aceitos por ginásios públicos selecionados, de menor nível; 36 outros foram para ginásios particulares selecionados, inclusive as escolas Andover e Hill. Em conjunto, mais de um quarto dos graduados do Quarto Distrito conseguiram entrar em ginásios de alta qualificação — escolas que lhes eram virtualmente inacessíveis, 15 anos antes.

O Quarto Distrito está no centro de um dos guetos mais famosos dos Estados Unidos. No entanto, há uma lista de espera de professores que desejam trabalhar lá. A estatística mais reveladora talvez seja a seguinte: dos 14 mil estudantes do Distrito, quase mil vêm de outras áreas. “Cada dia recebo pelo menos quatro ou cinco chamadas de pais, residentes fora do Distrito, que querem matricular seus filhos”, diz Falco. “Sou obrigado a recusar.”

**B**ob Stone trabalha no Departamento da Defesa, o arquétipo da burocracia dos Estados Unidos. Na qualidade de adjunto do secretário da defesa assistente, responsável pelas instalações, ele tem autoridade — pelo menos teórica — sobre 600 bases e outras instalações, que abrigam 4,5 milhões de pessoas e consomem US\$ 100 bilhões por ano. Logo depois de promovido à função que desempenhava, em 1981, Stone visitou uma base aérea na Sicília e constatou:

*Temos lá 2 mil homens, no meio de um deserto. Não há famílias, não há cidades. Em hora e meia de carro, por uma horrível estrada de montanha, chega-se a uma cidade siciliana de 20 mil habitantes, que não tem muito a oferecer. Como a maioria das nossas bases tem pistas de boliche, construímos um boliche nessa base. Quando fiz minha visita, o boliche tinha sido inaugurado há duas ou três semanas. Eles me levaram lá e começaram a mostrar os planos que tinham — derrubar esta parede para acrescentar seis pistas mais. Pen-*

*sei: Ora, duas semanas em funcionamento e querem destruir o lugar para expandi-lo? Como é possível?*

*A explicação era a seguinte: há uma norma que diz: com 2 mil homens, pode-se construir oito pistas de boliche (É possível obter uma licença para construir mais, porém é preciso provar a sua necessidade.) Olhei o regulamento, e eis o que ele determina: mil soldados, quatro pistas; 2 mil soldados, oito pistas. Quer você esteja num deserto, na Sicília, sem famílias, ou no norte da Groenlândia, onde a maior parte do ano não se pode sair ao ar livre.*

O regulamento a que Stone se refere é um volume de 400 páginas. As regras aplicáveis às residências militares cobrem outras 800 páginas. As normas de pessoal referentes aos servidores civis têm outras 8.800 páginas. Comenta Stone: “Tenho a impressão de que um terço do orçamento de Defesa é gasto na fricção causada pelo cumprimento de normas mal formuladas — fazendo um trabalho que não precisaria ser feito.” Engenheiros no Novo México preparam relatórios para convencer outras pessoas em Washington, a milhares de quilômetros, de que é preciso consertar uma goteira no telhado. Soldados atravessam metade da sua base atrás de um químico que certifique que uma lata de tinta com o prazo de validade expirado pode ser usada por mais um ano.

O Departamento da Defesa paga mais pela tinta que compra por um simples motivo: as companhias supridoras demoram mais em determinar as especificações do produto do que em melhorar a sua qualidade. Na verdade, os funcionários da Defesa pagam mais por tinta inferior à que existe na loja mais próxima.

“Esse tipo de norma tem dois custos”, diz Stone. “O primeiro é o tempo perdido. Mas o outro, bem maior, é o recado transmitido a todos os funcionários de que estão trabalhando numa casa de loucos — ‘Você é um idiota, e não confiamos no que faz. Não tente usar o bom senso no seu trabalho.’”

Stone reduziu as normas para a construção de bases militares, de 400 páginas para quatro; as normas sobre moradia, de 800 para 40. Depois, decidiu ir mais longe ainda. Experimentalmente, resolveu liberar uma base, considerada instalação modelar, de todas essas normas e regulamentos. Se o comandante se empenhasse em melhorar radicalmente a sua instalação, Stone fazia o possível para

afastar  
deixar  
lugar d  
importa  
ça não  
conside

Qua  
a expe  
solicita  
tem mu  
por ex  
inspeci  
ta algu  
Enqua  
Um té  
próprio  
passara  
dias.

Em  
seguen  
100, e  
ele per  
começ  
a subst  
que se  
talvez  
tempo  
de ins  
para c  
do Ex  
quando  
base. (C  
próprio  
para fa  
ros ad  
cliente

A e  
março  
IV de  
mento

afastar as regras que servissem de estorvo. O princípio era simples: deixar que o comandante da base a administrasse a seu modo, no lugar de seguir as determinações de Washington. Há um corolário importante: se o processo resultasse em alguma economia, a diferença não precisava ser recolhida; podia ser gasta naquilo que fosse considerado mais importante.

Quarenta comandantes se apresentaram como voluntários para a experiência. Nos primeiros dois anos, submeteram mais de 8 mil solicitações de dispensa ou modificação nos regulamentos. Stone tem muitos casos a contar sobre o que aconteceu. Na Força Aérea, por exemplo, *kits* de complexos testes eletrônicos são usados para inspecionar os mísseis *Minuteman*. Quando um desses *kits* apresenta algum defeito, é enviado à Base Hill, no Utah, para conserto. Enquanto isso, o míssil é posto de lado, tipicamente por dez dias. Um técnico da base Whiteman obteve aprovação para fazer ele próprio o conserto — e assim os *Minuteman* da base de Whiteman passaram a ficar impedidos por menos de três horas, em vez de dez dias.

Em todo o Departamento da Defesa, as compras de material seguem normas estritas. Stone mostra um aparelho que custa US\$ 100, e funciona com pressão de vapor: “Quando há um vazamento, ele perde US\$ 50 de vapor por semana. A lição é a seguinte: quando começa o escapamento, é preciso substituí-lo depressa. No entanto, a substituição leva um ano, porque nosso sistema pretende garantir que se obtenha a peça pelo preço mínimo; se esperarmos um ano, talvez seja possível consegui-la por US\$ 2 a menos. Mas nesse tempo teremos perdido US\$ 3 mil de vapor.” Com o novo programa de instalações modelares, os comandantes solicitam autorização para comprar diretamente o de que necessitam. Todo um comando do Exército pediu autorização para que os operários decidissem quando jogar fora latas de tinta, em lugar de levá-las ao químico da base. Cinco bases aéreas receberam permissão para gerenciar suas próprias obras, quando deveriam pagar ao Corpo de Engenheiros para fazê-las. Ameaçado por essa competição, o Corpo de Engenheiros adotou um novo lema: seriam “líderes no bom atendimento aos clientes.”

A experiência das instalações modelares teve tanto êxito que, em março de 1986, o secretário adjunto da defesa William Howard Taft IV decidiu que seria aplicado a todas as instalações do Departamento da Defesa. Depois disso, Stone e seus assessores desenvol-

veram uma experiência orçamentária baseado no sistema de Visalia. Os orçamentos normais das instalações, projetados com três anos de antecedência, incluem centenas de itens. O Teste de Orçamento Unificado permitia aos comandantes ignorar a distribuição das dotações, movimentando os recursos disponíveis na medida das necessidades.

No primeiro ano, o teste revelou que 7 a 10% dos recursos estavam presos em contas erradas; quando os comandantes os deslocavam, aumentava, de forma significativa, a eficiência da unidade. O Exército comparou os resultados obtidos nas duas bases sob o sistema experimental com aqueles das bases normais e concluiu que, em um só ano, o Orçamento Unificado tinha melhorado a eficiência operacional em 3%. O efeito de longo prazo seria seguramente maior. De acordo com Stone e seus colegas, "os responsáveis pelas Forças Armadas já calcularam que, se fossem extintas todas as limitações ao emprego dos recursos orçamentados, poderiam cumprir sua missão com um custo pelo menos 10% inferior." Mas num orçamento de US\$ 100 bilhões, como o das instalações, mesmo 3% já representam US\$ 3 bilhões.

**V**isalia, East Harlem e o Departamento da Defesa não são exemplos isolados. Nos Estados Unidos, em quase toda parte encontraremos casos semelhantes de sucesso. Em nossa opinião, esses casos nos apontam o futuro.

Nossa tese é simples: o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época esses governos foram capazes de grandes realizações, mas ao longo do tempo se afastaram das nossas necessidades. Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças. As burocracias hierárquicas, centralizadas, concebidas nas décadas de 30 e 40, simplesmente não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 90, rico de informações e conhecimento. São como transatlânticos de luxo numa era de jatos supersônicos: grandes, caros e pouco ágeis. Gradualmente, estão sendo substituídos por novas modalidades de instituições

púb  
A  
çõe  
ame  
muc  
do a  
ente  
nov  
tiva  
da 1  
lucr  
se v  
luta  
ção  
emp

H  
burc  
orga  
do p  
do g  
so in  
cion  
ente  
alen  
sonl

A  
ti  
q  
d.  
a.  
o  
N  
freu

públicas.

Aliás, o governo não está à frente desse processo: transformações semelhantes estão ocorrendo em toda parte na sociedade norte-americana. As empresas passaram a última década promovendo mudanças revolucionárias: descentralizando a autoridade, reduzindo a hierarquia, privilegiando a qualidade, aproximando-se dos clientes — tudo isso num esforço para manter sua competitividade no novo mercado global. Nossas organizações voluntárias, não-lucrativas, estão vibrando com novas iniciativas. Novas parcerias surgem da noite para o dia — entre empresas e escolas, entre entidades lucrativas e não-lucrativas, entre o setor público e o privado. É como se virtualmente todas as instituições do cotidiano norte-americano lutassem ao mesmo tempo para se adaptar a uma vasta transformação estrutural — procurando tornar-se mais flexíveis, inovativas e empreendedoras.

### A FALÊNCIA DA BUROCRACIA

Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra *burocracia* tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas. Max Weber, o grande sociólogo alemão, descreveu-a utilizando palavras que hoje nenhum cidadão sonharia em usar:

*A razão decisiva para o progresso da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização ...*

*Precisão, rapidez, ausência de ambigüidade, ... redução da fricção e dos custos de material e de pessoal — na administração estritamente burocrática estes elementos são otimizados.*

Nos Estados Unidos, a emergência do governo burocrático sofreu uma distorção especial devido ao contexto do final do século.

Há cem anos, as cidades norte-americanas estavam crescendo com grande rapidez, repletas de imigrantes que vinham trabalhar nas fábricas criadas pela revolução industrial. Chefes políticos, como Tweed e seus contemporâneos, dirigiam essas cidades como se fossem suas. Em troca dos votos dos imigrantes, dispensavam empregos, favores e serviços informais. Com uma mão roubavam o público e com a outra premiavam amplamente os que lhes traziam blocos de votos. Enquanto isso, ignoravam muitos dos novos problemas do país que se industrializava — a favelização das cidades, as más condições dos locais de trabalho, a necessidade desesperada de uma nova infra-estrutura de esgotos, água potável e transporte coletivo.

Jovens progressistas como Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson e Louis Brandeis observaram essas máquinas políticas até não aguentar mais. No ano de 1890, declararam guerra ao sistema. Durante os 30 anos que se seguiram, o movimento progressista transformou o governo dos Estados Unidos. Para pôr fim à distribuição de empregos governamentais, os progressistas organizaram o serviço público, com concursos, escalas de remuneração e proteção contra a admissão e a demissão arbitrárias. Para manter as principais obras de construção, como pontes e túneis, fora da influência dos políticos, criaram autoridades públicas independentes. Para impor um limite ao poder dos chefes locais, dividiram as funções administrativas, afastaram os prefeitos e governadores do processo de nomeação para cargos de importância, criaram o sistema de eleição de administradores, juízes e até de delegados policiais. Para que a administração municipal não fosse prejudicada pela influência política, criaram a profissão de administradores urbanos — profissionais, afastados do meio político, que pudessem conduzir a burocracia de forma objetiva e eficiente.

Em outras palavras: graças a Tweed e seus contemporâneos, a sociedade norte-americana se empenhou num esforço gigantesco para *controlar* o conteúdo da ação governamental — para evitar que os políticos e os burocratas agissem de modo a ameaçar o interesse coletivo ou os recursos da comunidade. Isso limpou muitos dos nossos governos, mas ao resolver alguns problemas criou alguns outros. Ao dificultar o desvio do dinheiro público, tornou virtualmente impossível *administrá-lo* bem. Ao adotar exames escritos, com notas de três decimais, para contratar nossos escriturários,

policia  
trabalh  
tividade  
trotar  
obsess  
regula  
samos

O re  
inefici  
govern  
sume  
cios q  
estrutu  
ornam  
ridade

Dur  
porque  
menta  
desem  
muito  
básico  
são co  
gos e  
exager  
mais e  
esgoto

Em  
mundi  
crises,  
todos,  
mente  
lidade  
ses ob  
cidadã  
Willia  
de org

Ma  
diferen  
do as r



policiais e bombeiros, introduziu a mediocridade na nossa força de trabalho. Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, proporcionou estabilidade aos medíocres. Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo *como* as coisas deviam ser feitas — regulando os procedimentos e controlando os insumos — que passamos a ignorar os *resultados*.

O resultado foi o governo com um *ethos* especial: governo lento, ineficiente, impessoal. Essa é a imagem mental que a palavra *governo* inspira hoje — o que a maioria dos norte-americanos presume que seja a própria essência do governo. Até mesmo os edifícios que o governo construiu na era industrial refletem esse *ethos*: estruturas imensas, com tetos muito altos, áreas enormes, estilo ornamental, projetados para impressionar os visitantes com a autoridade impessoal e o peso imutável das instituições.

Durante muito tempo o modelo burocrático funcionou — não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas fundamentais que precisavam ser resolvidos. Dava segurança contra o desemprego, na velhice. Proporcionava estabilidade, um elemento muito importante depois da Depressão. Inspirava um sentimento básico de equidade e justiça (como afirmava Weber, as burocracias são concebidas para tratar todos da mesma maneira). Criava empregos e fornecia os serviços elementares, uniformes, tudo isso sem exagero, mas dentro da perspectiva de que o povo necessitava e mais esperava durante a era industrial: a construção de estradas, esgotos e escolas.

Em tempos de crise intensa — a Depressão e duas guerras mundiais —, o modelo burocrático funcionava soberbamente. Nas crises, quando os objetivos eram claros e compartilhados por quase todos, as tarefas a executar eram relativamente claras, e virtualmente todos os cidadãos estavam dispostos a colaborar, a mentalidade vertical de comando-e-controle assegurava a realização desses objetivos. Os resultados falavam por si mesmos e a maioria dos cidadãos se alinhava com o estado. Na década de 50, como escreveu William H. Whyte, os Estados Unidos tinham-se tornado uma nação de *organization men*.

Mas o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje; numa sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez. Desenvolveu-se numa

era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa sociedade cujos membros trabalhavam com as mãos e não com a cabeça. Numa época de mercados de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. Desenvolveu-se num contexto de comunidades formadas pela geografia — bairros e cidades com fortes laços de união.

Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha.

Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes.

O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los.

Em certas circunstâncias, as instituições burocráticas ainda funcionam. Se o ambiente é estável, a tarefa a realizar, relativamente simples, e todos os clientes querem o mesmo serviço, sem que a qualidade se torne crítica, a burocracia pública tradicional pode ser eficaz. Assim, nos Estados Unidos, a seguridade social, por exemplo, funciona. Os órgãos dos governos locais que administram bibliotecas, parques e complexos recreativos também funcionam, dentro de certos limites.

Mas, a maioria das instituições governamentais é obrigada a executar tarefas cada vez mais complexas, em ambientes que mudam rapidamente, para clientes que exigem opções e qualidade. Essas

novas — por saúde dos os nos do de 70, lideraram um novo período.

De desestabilização das velhas economias para a busca de novas formas de organização da sociedade.

Os primeiros governos se chocaram com o Estado-metade duplo: os cidadãos queriam mais controle. Em os governos cada qual recesso 1929, contra Sob tinham Prefeit o priva

novas realidades dificultam a vida das nossas instituições públicas — por exemplo, o sistema de educação pública, os programas de saúde pública, o sistema de habitação popular, potencialmente todos os programas burocráticos de larga escala criados pelos governos dos Estados Unidos até 1970. Não foi sem razão que na década de 70, os Estados Unidos perderam uma guerra, perderam a fé na sua liderança, sofreram repetidas dificuldades econômicas, experimentaram uma revolta contra os tributos. A partir de então, o choque do novo contra o antigo só se intensificou, tendo como resultado um período de grande tensão nas atividades governamentais.

De certa forma, este é um sintoma de progresso — do choque desestabilizador que ocorre quando novas realidades colidem com velhas instituições. Nossas tecnologias de informação e nossa economia baseada no conhecimento nos proporcionam oportunidades de fazer o que nunca sonharíamos possível há 50 anos. Contudo, para aproveitar essas oportunidades, precisamos recolher as ruínas das instituições da era industrial e reconstruí-las. “O primeiro passo da sabedoria”, escreveu certa vez Alfred North Whitehead, “consiste em reconhecer que os principais avanços da civilização representam processos que quase destroem as sociedades em que ocorrem.”

### SURGE O GOVERNO EMPREENDEDOR

Os primeiros governos a responder a essas novas realidades foram governos locais — em grande parte porque foram os primeiros a se chocar contra a parede. Em 6 de junho de 1978, os eleitores do Estado da Califórnia aprovaram a Proposta 13, que reduziu pela metade os impostos locais sobre a propriedade. Alimentada pelo duplo incêndio da inflação e do desagrado com os serviços oferecidos pelo governo, a revolta tributária se disseminou rapidamente. Em 1980, Ronald Reagan a elevou ao nível nacional; em 1982, os governos locais e estaduais tinham perdido quase um dólar em cada quatro que recebiam do governo federal em 1978. Durante a recessão de 1982, a mais profunda desde a Grande Depressão de 1929, foi a vez de os governos estaduais começarem a se chocar contra a parede.

Sob intensa pressão fiscal, os líderes estaduais e nacionais não tinham outra opção senão a de mudar a forma como operavam. Prefeitos e governadores adotaram “parcerias do setor público com o privado” e desenvolveram formas “alternativas” de prestar servi-

ços ao público. As cidades estimularam a competição entre os fornecedores de serviços e inventaram novos sistemas orçamentários. Os administradores governamentais começaram a falar em "gerência de empreendimentos", "organizações de aprendizagem" e "cidades autoconfiantes." Os estados começaram a reestruturar seus sistemas mais caros: educação, saúde pública e seguridade social.

Phoenix, no Arizona, obrigou seu Departamento de Obras Públicas a competir com empresas privadas por contratos para coleta de lixo, reparos nas ruas e outros serviços. Saint Paul, em Minnesota, criou meia dúzia de corporações sem objetivo de lucro para fazer sua reforma urbana. Orlando, na Florida, criou tantos centros de atividades lucrativas que sua receita por serviços prestados passou a ser maior do que a arrecadação tributária. A Secretaria de Habitação de Louisville, no Kentucky, começou a levantar o perfil dos seus clientes — 15 mil pessoas que moravam em casas do governo —, encorajando-os a gerir seus próprios bairros. Chegou a vender aos inquilinos um desses bairros, com 100 casas.

A Secretaria de Comércio de Michigan adotou um novo lema: "Nossa Razão de Ser é a Prestação de Serviços." Fez um levantamento dos seus clientes, contratou um chefe de atendimento ao público, promoveu aulas de orientação sobre o consumidor para seus empregados, instituiu um *ombudsman* com uma linha telefônica gratuita para os pequenos negócios. Vários dos dez grupos de ação da Secretaria adotaram a chamada Administração de Qualidade Total — a filosofia de administração esposada por W. Edwards Deming.

O Estado de Minnesota passou a permitir que os pais e os próprios estudantes escolhessem suas escolas — como em East Harlem —, e seis outros estados logo fizeram o mesmo. A Carolina do Sul criou incentivos com os quais as escolas e os professores competiam entre si para obter recursos destinados a experimentar novas idéias; diretores e professores com resultados excepcionais foram premiados; as escolas cujos alunos apresentaram uma melhoria significativa nos conhecimentos básicos e na frequência receberam recursos adicionais. Durante os primeiros três anos do programa, a frequência às aulas aumentou em todo o estado; o moral dos professores melhorou mais depressa do que em qualquer outro estado e os resultados do Teste de Aptidão Acadêmica (*Scholastic Aptitude Test*) se elevaram em 3,6% — um dos melhores em todo o país.

Wil  
nômen  
neira é  
rios, a  
mesmo  
empre

Estu  
inov  
as j  
sob  
que  
aco  
Pri  
Ori  
nho  
coi:

Os  
cia. E  
realiz  
focali  
de 50  
conco  
estava  
segun  
menor  
inova  
vez m  
do de  
e o pl  
Qu  
cidad  
deses  
busca  
"reest  
crata  
gover  
blicar

William Hudnut, prefeito de Indianápolis, descreveu assim o fenômeno, num discurso pronunciado em 1986: "A tendência rotineira é proteger o que existe, resistir às mudanças, construir impérios, aumentar a área de influência, manter projetos e programas, mesmo que não sejam mais necessários." Em contraste, o governo empreendedor "procura formas mais eficientes de administrar":

*Está disposto a abandonar velhos programas e métodos. É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma as funções da cidade em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais, que se limitam a oferecer serviços básicos. Trabalha de acordo com o setor privado. Usa noções comerciais sólidas. Privatiza. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se pelo mercado. Focaliza a avaliação de desempenho das suas ações. Reconhece o mérito. Faz com que as coisas funcionem e não teme sonhar o grande sonho.*

Os levantamentos feitos começaram a registrar a nova tendência. Em 1987 e 1988, a firma de consultoria Coopers & Lybrand realizou uma análise da gerência dos empreendimentos públicos focalizada nos administradores das cidades e municípios com mais de 50 mil habitantes. Virtualmente todos os gerentes consultados concordaram em que a demanda pelos serviços governamentais estava ultrapassando os recursos disponíveis — um conflito que, segundo eles, exigiria "uma ênfase contínua no 'fazer mais com menos recursos', na exploração de técnicas de gerenciamento mais inovadoras e eficazes em relação ao custo." Entre as práticas cada vez mais utilizadas, incluíam a contratação de serviços, a avaliação do desempenho, a administração participativa, as taxas de impacto e o planejamento estratégico.

Quando começou a recessão, em 1990, os déficits das grandes cidades e estados cresceu ao nível dos bilhões de dólares. Por fim, desesperados, até mesmo os políticos convencionais se puseram a buscar novas soluções. Os candidatos a cargos eletivos falavam de "reestruturação", "definição da escala ideal" e "parcerias". O democrata Lawton Chiles, senador veterano de três mandatos, elegeu-se governador da Florida prometendo "reinventar o governo". O republicano Bill Weld, novo governador de Massachussetts, prometeu

executar um “governo empreendedor”, que promovesse a competição e focalizasse “resultados, não normas de procedimento”. O republicano George Voinovich, de Ohio, declarou no seu discurso inaugural que: “Já passaram os dias em que os administradores públicos eram avaliados pela escala dos gastos feitos para resolver um problema. As novas realidades fazem com que as autoridades sejam julgadas em função da sua capacidade de trabalhar mais e melhor, de fazer mais com menos recursos.”

Para o cidadão comum, que precisa valer-se dos meios de comunicação de massa para interpretar os acontecimentos, é difícil compreender essas mudanças, cuja substância é quase invisível, em parte porque ocorrem fora do palco da publicidade que é a capital federal. Por outro lado, elas teimam em não se ajustar às categorias do liberalismo *versus* conservadorismo com que a imprensa vê o mundo. Como em sua maioria os jornalistas precisam recorrer à análise instantânea dos acontecimentos, acabam recaindo na abordagem marcada pela experiência passada. E como a fórmula padrão que utilizam é a do conflito, que vende jornais, o repórter sai à procura de heróis e vilões, em lugar da mudança e da inovação. Este processo leva inevitavelmente a desconsiderar muito do que é novo e significativo. Parafraseando o autor Neil Postman, a sociedade norte-americana se lança para o futuro com os olhos fixos firmemente no espelho retrovisor.

Nos últimos cinco anos, ao examinar o panorama das mudanças ocorridas no âmbito governamental, temos procurado constantemente entender as tendências subjacentes. Fizemos a nós mesmos as seguintes perguntas: que têm em comum essas organizações inovadoras e empreendedoras? Que incentivos elas alteraram, para criar padrões de conduta tão diferentes? Que fizeram que, se outros governos agissem da mesma forma, a inclinação para o empreendimento passasse a ser a norma e a burocracia convencional, a exceção?

Os traços comuns a todos esses esforços inovadores não são difíceis de identificar. A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação das suas agências, focalizando não os fatores utilizados, os insumos, mas, sim, resultados. Orientam-se pelos seus objetivos — sua missão —, em vez de regras e regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções — entre escolas, programas de

treinar  
limitar  
Invest  
simple  
vendo  
do me  
mento  
setore  
dirigic  
Acr  
mente  
nova f  
roda ír  
de gov  
mas —  
adotar  
import

PO

Muita:  
nistra  
menda  
O §  
empre  
autori  
reeleit  
recurs  
sas no  
usam  
Ess  
sejam  
empre  
admin  
favorá  
por gr  
dos ge  
na sua  
Os

treinamento, tipos de moradia. Evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio. Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se simplesmente nas despesas. Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação. Preferem os mecanismos do mercado às soluções burocráticas. Detêm-se não só no fornecimento de serviços ao público, mas, também na catálise de todos os setores — público, privado e voluntário — para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade.

Acreditamos que esses dez princípios, que descrevemos extensamente nos dez capítulos seguintes, são o fundamento por trás dessa nova forma de governo que vemos surgir: as hastes que mantêm a roda íntegra. Juntos, eles formam um todo coerente, um novo modelo de governo. Eles não vão solucionar todos os nossos problemas, mas — se podemos guiar-nos pela experiência das organizações que adotaram essa abordagem — poderão resolver as dificuldades mais importantes do governo burocrático.

### **POR QUE NÃO SE PODE “GOVERNAR COMO QUEM ADMINISTRA UMA EMPRESA”**

Muitas pessoas acreditam que se deve governar como quem administra uma empresa, e podem pensar que é isto que estamos recomendando. Não é verdade.

O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema do monopólio.

Essas diferenças fazem com que no setor público os incentivos sejam fundamentalmente diferentes dos que existem no mundo empresarial. Por exemplo: no governo, o teste definitivo para os administradores não é um produto ou o lucro, e, sim, a reação favorável dos políticos eleitos. Como estes tendem a ser motivados por grupos de interesse, os administradores públicos, ao contrário dos gerentes das empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação.

Os governos têm sua receita fundada primariamente na arrecada-

ção tributária, enquanto as empresas auferem rendimentos dos clientes que adquirem livremente seu produto ou serviço. Esta é uma das razões por que o público presta tanta atenção ao custo dos serviços governamentais, manifestando constantemente um impulso no sentido do controle — quer ditar quanto os burocratas podem gastar em cada item, de modo que não haja desperdício, uso indevido ou roubo do dinheiro do contribuinte.

Todos esses fatores se combinam para criar um ambiente em que os funcionários governamentais consideram riscos e recompensas de um modo muito diferente daquele dos empregados de uma empresa. “No governo, todos os incentivos apontam no sentido de não se cometerem erros”, explica Lou Winnick, da Fundação Ford: “Você pode acertar 99 vezes, ninguém nota; erre uma só vez, estará liquidado.” Neste contexto, os métodos padrões usados no mundo empresarial, para motivar os empregados, não funcionam muito bem.

Há muitas outras diferenças. O governo é democrático e aberto; por isso seus movimentos são mais lentos comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rapidamente, a portas fechadas. A missão fundamental do governo é “fazer o bem”, não é “fazer dinheiro”. Por isso, em vez do cálculo de custo-benefício, usado pelas empresas, os governos trabalham com valores morais absolutos. Muitas vezes, os órgãos governamentais precisam servir a todos igualmente, independentemente da capacidade de pagar pelo serviço prestado ou da demanda por esse serviço; por isso, o governo não pode alcançar o mesmo nível de eficiência da empresa, que funciona no mercado. Poderíamos escrever um livro inteiro sobre as diferenças entre as empresas e o governo. Na verdade, James Q. Wilson, o eminente cientista político, já o fez. O título é: *Burocracia: O Que Fazem os Órgãos Governamentais e Porque o Fazem (Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It)*.

Essas diferenças levam a uma conclusão: não se pode governar como quem administra uma empresa, embora certamente haja muitas semelhanças entre as duas atividades. Com efeito, acreditamos que os dez princípios enunciados aqui asseguram o sucesso de qualquer instituição no mundo de hoje — pública, privada ou não lucrativa. Neste sentido, aprendemos muito com especialistas em administração de negócios como Peter Drucker, W. Edwards Deming, Tom Peters e Robert Waterman. Em matéria de governo, porém, a teoria da administração empresarial não é tudo.

Cor  
como  
no set  
focali  
descer  
desenv  
veu o  
empre  
Total  
para e  
já está  
partiro  
a criar  
sários  
dinhei  
Nat  
dirige  
tornar  
pode s  
ou pri  
jariam  
decisõ  
isso a  
Não h  
o gov  
compe  
segura

A mai  
forma  
os imp  
pedin  
estrad  
tos m  
melho  
mos.

Inf  
lídere



Consideremos, por exemplo, a abordagem de Deming, conhecida como Administração da Qualidade Total. Crescentemente popular no setor público, ela recomenda que as instituições governamentais focalizem cinco dos nossos princípios: resultados, clientes, descentralização, prevenção e mercado. No entanto, visto que Deming desenvolveu sua teoria para aplicá-la à empresa, ele não desenvolveu os outros cinco princípios. Assim, como a maior parte das empresas funciona num regime competitivo, a Gestão da Qualidade Total não considera o problema do monopólio, que é fundamental para entender as dificuldades do governo. A maioria das empresas já está orientada pela sua missão (conseguir lucros), por isso, neste particular, Deming não ajuda os administradores do setor público a criar organizações motivadas por missões. E poucos são os empresários que precisam ouvir o conselho de que devem procurar ganhar dinheiro ao contrário de simplesmente gastá-lo.

Naturalmente, o fato de que não se pode governar como quem dirige uma empresa não quer dizer que o governo não se possa tornar mais *empreendedor*. Qualquer instituição, pública ou privada, pode ser empreendedora, assim como qualquer instituição, pública ou privada, pode ser burocrática. Neste país, poucas pessoas desejariam realmente ver o governo agir como uma empresa — tomando decisões rápidas a portas fechadas para conseguir bons lucros. Se isso acontecesse, o sistema democrático seria o primeiro a sofrer. Não há dúvida, porém, de que a maioria dos cidadãos desejaria que o governo fosse menos burocrático. Há uma vasta faixa entre o comportamento burocrático e o empreendedor, e os governos podem seguramente variar sua posição nesse espectro.

### UMA TERCEIRA OPÇÃO

A maioria dos nossos líderes políticos ainda nos diz que há só duas formas de superar as reiteradas crises do setor político: aumentar os impostos ou reduzir as despesas. Há quase duas décadas estamos pedindo uma terceira opção. Não queremos menos educação, menos estradas, menos serviços médicos. E também não desejamos impostos mais elevados. Queremos melhor educação, melhores estradas e melhor serviço médico em troca dos mesmos impostos que já pagamos.

Infelizmente, não sabemos como conseguir isso. A maioria dos líderes políticos assevera que a única forma de reduzir o custo do

governo é eliminar programas, repartições e empregados. Ronald Reagan falava como se pudéssemos simplesmente percorrer a burocracia com um bisturi, cortando fora os bolsões de desperdício, fraude e abuso.

Mas o desperdício na ação governamental não aparece de forma clara, em setores definidos. É intrínseco à atividade burocrática, está subjacente à maneira como governamos. Manifesta-se em empregados desocupados, trabalhando subempregados — ou simplesmente não trabalhando. Em pessoas que trabalham ativamente em funções que não merecem esse esforço, seguindo regras que nunca deveriam ter sido adotadas, preenchendo formulários que não deveriam existir. Manifesta-se, por exemplo, nos US\$ 100 bilhões anuais que Bob Stone estima serem desperdiçados pelo Departamento da Defesa, com sua regulamentação excessiva e idiota.

O desperdício no governo é extraordinário, mas não podemos evitá-lo examinando orçamentos e eliminando alguns dos seus itens. Como notou um observador, nossos governos são como pessoas obesas que precisam perder peso: elas devem comer menos e fazer mais exercício. Mas quando falta dinheiro, o que se faz é cortar alguns dos seus dedos.

*Para derreter a gordura, precisamos mudar os incentivos básicos que orientam nossos governos.* Precisamos transformar instituições burocráticas em instituições inovadoras, dispostas a eliminar iniciativas obsoletas, prontas a fazer mais com menos recursos, interessadas em absorver novas idéias.

As lições estão aí: nossos governos mais motivados para o empreendimento nos mostram o caminho a seguir. Contudo, poucos dos nossos líderes políticos estão ouvindo. Demasiadamente ocupados com a escalada que os levará ao cargo almejado, não dispõem de tempo para parar e olhar com novos olhos a realidade do governo. Prisioneiros das velhas maneiras de ver os problemas, estão cegos diante de soluções que se encontram à sua frente. Este é talvez nosso maior obstáculo: o poder das idéias antigas. Como o grande economista John Maynard Keynes observou certa vez, a dificuldade reside não tanto em ter novas idéias mas em escapar das antigas.

As velhas idéias da maioria dos nossos líderes comunitários e jornalistas políticos presumem que a questão mais importante é *quanto* governo devemos ter — não *que tipo* de governo. Em sua

maioria  
tável e  
liberais  
então q  
dos doi

Mas  
no *de m*  
estamos  
nossos  
o *tipo i*  
menos  
preciso

A ati  
onamos  
sidades  
para is  
reinven  
*Deal o*  
*perestr*

maioria, nossos líderes aceitam o velho modelo como um dado imutável e advogam tomar mais do mesmo remédio (os democratas liberais) ou menos (os republicanos seguidores de Reagan); ou então querem reduzir um programa e ampliar outro (os moderados dos dois partidos).

Mas nosso problema fundamental, hoje, não se resume a governo *de mais* ou governo *de menos*. Desde a rebelião tributária de 1978 estamos debatendo esse tema incessantemente, o que não resolveu nossos problemas. E nosso problema fundamental é o fato de termos *o tipo inadequado de governo*. Não necessitamos mais governo ou menos governo: precisamos de *melhor* governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma *melhor atividade governamental*.

A atividade governamental é o processo mediante o qual solucionamos coletivamente os nossos problemas e atendemos às necessidades da sociedade. Governo é o instrumento que empregamos para isso. Um instrumento antiquado, mas o processo da sua reinvenção já teve início. Não precisamos neste país de outro *New Deal* ou de outra revolução de Reagan. Precisamos, sim, de uma *perestroika*.