

Reinvenção do governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas*

Iris Geva-May

Sobre a cultura de estabelecimento de políticas públicas em Israel

A complexidade do governo moderno necessita de administração sofisticada para identificar políticas importantes e levá-las a cabo eficientemente. Por exemplo, quando o presidente Franklin Roosevelt apresentou seu programa para reorganizar o Poder Executivo ao Congresso dos Estados Unidos em 1937, quatro de seus cinco pontos apontavam para a melhoria da capacidade da máquina central do governo em definir e dar seguimento às políticas públicas. Roosevelt enfatizou que um governo não poderia funcionar eficientemente sem uma administração pública confiável e eficiente, comparando um governo sem uma boa administração pública com uma casa construída sobre areia.

Será a administração pública de Israel uma casa construída sobre areia? Ou será que os modelos de administração pública não podem ser sempre imitados em outros contextos, não importando quão eficientes ou sofisticados possam ser? Os desenvolvimentos de administração pública e escolhas relacionadas não escapam dos preconceitos culturais. Nesse aspecto, eu apóio a visão claramente declarada de Coyle que diz "... a combinação entre organizações e o ambiente é o assunto chave [que conta]..." (1997, p. 65) e que, como questionam Thompson e Wildavsky, "um ato organizacional é racional se apóia determinada cultura organizacional – determinado meio de vida" (1986, p. 276). Qual é o "meio de vida" de Israel e quanta racionalidade existe na maneira com que tem afetado sua administração pública e seu aparato de estabelecimento de políticas?

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

Iris Geva-May é
PhD em
Estudos sobre
Políticas
Públicas pela
Universidade da
Califórnia e
professora da
Universidade
Simon Fraser
em Vancouver,
Canadá, e da
Universidade de
Haifa, Israel.

Contato:
iris_geva-may@sfu.ca

Israel é uma anomalia. É, ao mesmo tempo, um Estado novo, estabelecido em 1948, e uma sociedade democrática moderna. Ser tão novo significa que Israel não possui instituições administrativas fortes, especialmente normas de confiabilidade e planejamento de políticas sistemáticas. O sentimento de que o governo israelense é uma casa construída sobre areia causou aumento contínuo na percepção geral da necessidade de maior eficiência e confiabilidade no serviço público israelense, uma vez que o Estado avançou além do estágio de formação. Desde o início de Israel, essa falta tem sido fonte de crítica, primeiro basicamente por acadêmicos (especialmente Dror, 1968, 1969 e 1971) e mais tarde por partidos políticos e membros do Parlamento (Knesset). Uma característica chave da boa administração pública, tal como as previstas pelos arranjos burocráticos tradicionais dentro do projeto administrativo da maioria dos países desenvolvidos, é certamente quase que inteiramente ausente em Israel. A confiabilidade não tem prioridade elevada em Israel. Yehezkel Dror (1968) atribui esse fato surpreendente aos problemas que afetaram o Estado novo, à falta de uma tradição administrativa e à cultura. As normas presentes nas várias agências judias antes do estabelecimento do Estado de Israel continuam a influenciar seu funcionamento, por exemplo, “contornando” a lei, “ajudando” o amigo de alguém, o “socialismo leigo” como salários iguais para todos os empregados públicos (Weinshall e Kfir, 1994), a improvisação e ambigüidade (Sharkansky 1997; 1998).

O Estado de Israel e suas estruturas governamental e de políticas públicas foram criados durante a luta pela independência e sobrevivência. No turbilhão do estabelecimento, organizar arranjos coerentes para colocar em prática e implementar políticas públicas ficou fora de questão. Ao invés disso, políticas, estruturas de gerenciamento e processos foram improvisados a partir do que estivesse mais à mão – primariamente instituições coloniais britânicas (Israel era um protetorado britânico até 1948) estabelecidas pelo Departamento da Comunidade em Londres e pela Agência Judia, que funcionou paralelamente às instituições britânicas. O principal objetivo da Agência Judia foi trazer para a Palestina os judeus que fugiram da Europa antes da Segunda Guerra Mundial ou que sobreviveram aos campos de concentração nazistas, assentando-os, provendo-os com apoio financeiro e certificando-se de sua segurança.

Esses dois estabelecimentos tiveram processos e estruturas completamente diferentes. A administração da comunidade era uma burocracia complexa. Seus 40 departamentos de Estado foram baseados em normas administrativas desenvolvidas, no decorrer dos anos, pelo Departamento da Comunidade e caracterizados por alto grau de especialização funcional e jurídica no estabelecimento e implementação de políticas. As normas requeriam que as atividades fossem executadas por profissionais bem treinados e politicamente neutros e controladas por níveis superiores, as

funções de planejamento político fossem delegadas a equipes de especialistas e o exercício de julgamento passasse por todos os escalões. Em contraste, a Agência Judia nacional tinha somente sete subdivisões, que ficaram extremamente sobrecarregadas com a responsabilidade do estabelecimento e da implementação das políticas. Esse foi, em especial, o caso das políticas de assuntos estrangeiros, bem-estar social e assentamento. A abordagem da Agência Judia para o estabelecimento de políticas foi empresarial, descentralizada, pragmática, arriscada e, algumas vezes, perigosa (Reuveni 1968, Kfir, 1997). A Agência Judia era composta por ativistas não profissionais, passionais e politicamente engajados.

Onde as necessidades do Estado eram bem pensadas e os planos e procedimentos de implementação mais urgentes – segurança e assentamento na agricultura –, a Análise da Política, a Avaliação e a Implementação (Policy Analysis, Evaluation and Implementation – PAEI) eram relativamente avançadas. Em outros domínios da administração pública, eram praticamente inexistentes. Paradoxalmente, entretanto, essa tendência para a pressa na formulação e execução da política foi reforçada por realizações nos domínios em que as normas de confiabilidade e planejamento sistemáticos da política eram mais avançadas. No domínio da segurança, Israel triunfou, apesar de cercado por inimigos. O reassentamento foi realizado em escala sem precedentes. A população inicial existente de 600 mil dobrou em três anos e triplicou em dez (alcançando dois milhões em 1958). A população atual é de quase seis milhões. Crescimento econômico, padrões de vida elevados e assim por diante foram conseguidos sem formalizar ou regularizar práticas e procedimentos administrativos. Ou seja, as coisas “funcionaram” razoavelmente bem, apesar da ausência da institucionalização administrativa.

Esses sucessos fortaleceram as inclinações administrativas empresariais e amadoras atuais na criação do Estado de Israel e tenderam também a desacreditar a análise perita e o planejamento formal. Em 1948, os chamados peritos tinham duvidado que Israel poderia sobreviver mais do que algumas semanas ou meses; não obstante Israel conseguiu (Sharef, 1962). Além disso, o planejamento formal requer ao menos níveis mínimos de previsibilidade e controle. Em seus primeiros 25 anos, Israel esteve envolvido em seis guerras e frequentes operações militares mais limitadas. Essas emergências eram manobras de reação rápida imprevistas para lidar com despesas públicas, falta de mão de obra, etc., que esses eventos envolviam. As taxas de imigração eram igualmente incontroláveis. Sob a lei do retorno, a toda pessoa de fé judaica está concedida automaticamente a cidadania, quando esta imigra para Israel. Israel permanece comprometido a defender os judeus onde quer que estejam em perigo: 100 mil foram trazidos do Iêmen para Israel em 1951, 200 mil do Iraque

em 1950, milhares do Egito após a guerra de 1956, 35 mil da Etiópia em 1984, em 1991 (quando 14.300 pessoas foram levadas de avião para Israel em 36 horas, na chamada “Operação Salomão”) e até em 1995, e mais de 800 mil imigrantes (que constituem aproximadamente 20% da população total de Israel) chegaram da antiga URSS entre 1990 e 1996.

Os orçamentos, uma fonte de previsibilidade na maioria dos Estados desenvolvidos, eram especialmente incertos em Israel. Os fluxos de receita dependiam, em sua maior parte, de contribuições voluntárias do exterior, de empréstimos e das reparações às vítimas do nazismo, fontes inerentemente imprevisíveis. Os problemas de segurança causaram flutuações rápidas no crescimento econômico e inibiram o investimento estrangeiro. Certamente, as circunstâncias sociais e econômicas permanecem tão imprevisíveis e incontroláveis quanto sempre foram nesta parte do mundo.

Finalmente, um único partido dominou o governo de Israel durante os primeiros 25 anos de sua existência. Como em outras sociedades democráticas modernas (por exemplo, Japão), o domínio por um único partido, sem dúvida, promoveu o pragmatismo e reduziu a influência de peritos administrativos e acadêmicos na administração pública e nas práticas de estabelecimento de políticas (Dror, 1972. Downs; Larkey, 1986). Além disso, o longo histórico de domínio por um único partido pode, muito bem, explicar a ausência dos comitês parlamentares, que são devotados direta e exclusivamente à *accountability* pública, como é o caso na Grã-Bretanha, no Canadá ou nos Estados Unidos (PPC, 1989. Caiden, 1969, 1991. Dror, 1968). Certamente, os comitês parlamentares, excetuando somente o Comitê de Controladores do Estado, não possuem o poder para obrigar ministros ou diretores-gerais a apresentarem prestações de contas periódicas e sistemáticas das atividades dos seus ministérios. Mesmo que os comitês parlamentares recebam poderes para manter o serviço público confiável para o público, faltam as equipes de funcionários profissionais necessárias para fiscalizá-lo adequadamente.

A ausência de escrutínio ininterrupto do procedimento administrativo pode explicar a baixa importância do serviço público em Israel (Schwartz, 1995, 1998. Geva-May, 1996). Não existe nenhuma diretriz, norma, regra ou lei para reforçar a avaliação ou a análise de política sistemática (PPC, 1989). De fato, os programas e as políticas são ignorados até que apresentem problemas e, mesmo assim, são submetidos ao escrutínio público somente onde os programas envolvidos são abrangentes e cruciais para interesses públicos importantes (Schwartz, 1995, 1998).

A mudança do domínio de um único partido para coalizões com múltiplos partidos ainda não resultou no aumento da regularização administrativa, do profissionalismo ou da *accountability*. Como nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França e na Índia, em Israel as mudanças

de governo também provocaram freqüentemente esforços de reforma. Essas tentativas normalmente acompanharam mudanças de primeiros-ministros, do mesmo partido (em 1966, o primeiro-ministro Eshkol sucedeu a Ben Gurion – ambos do Partido Trabalhista, e isso permitiu a iniciação do comitê central para a reorganização governamental) ou entre partidos (em 1977, o Likud, principal partido de direita, assumiu o poder e tentou iniciar a reorganização dos sistemas de governo e do orçamento). Em 1996, quando o Likud assumiu novamente o poder, o governo do primeiro-ministro Binyamin Netanyahu declarou imediatamente sua intenção de estabelecer unidades de análise, planejamento, coordenação e implementação de política no gabinete do primeiro-ministro. Entretanto, esses esforços quase não foram adiante. A tendência tem sido deixar de lado os assuntos difíceis levantados pela reforma administrativa, talvez por causa da necessidade de minimizar desacordos dentro das coalizões governantes, que consistem de diversos partidos, freqüentemente antagônicos.

Desenvolvimento nos últimos anos

Com o passar dos anos, vários trabalhos de posição, análises, relatórios e avaliações produzidos por peritos administrativos, tanto do serviço público como do meio acadêmico, solicitaram o aumento da regularização, do profissionalismo e da *accountability* no serviço público de Israel. Os seguintes pontos mostraram a necessidade da reforma administrativa:

- a incapacidade de os sistemas existentes endereçarem problemas emergentes, por exemplo, transferências de tecnologia, mudança das necessidades humanas capitais, fluxos de capital, etc.;
- a incapacidade de os sistemas existentes solucionarem os problemas em curso, por exemplo, rebelião na margem oeste, desemprego sem precedentes, inflação alta, aumento de emigração;
- a necessidade de imitar procedimento em outros países, ditada, em parte, pela necessidade de integrar-se à economia global;
- a evidência que as melhores realizações de Israel têm sido associadas com os níveis mais altos de regularização administrativa, profissionalismo e *accountability* no Estado, por exemplo, defesa e agricultura.
- a crença de que, numa democracia, o público tem o direito de conhecer com que eficiência as políticas foram formuladas e levadas a cabo pelo governo. A *accountability* é, e deve ser, um critério maior para a solidez de um Estado democrático.

Além disso, a evidência mostra que o profissionalismo administrativo, medido pelo treinamento formal, promove a *accountability* (Geva-May, 1996. Schwarts, 1995). Geva-May (1996) relata o aumento de auto-revisão e avaliação nos Ministérios da Saúde e Educação, onde os níveis educacionais dos empregados são elevados. Schwarts (1995) relata diferenças significativas nos níveis da *accountability* entre o Ministério da Segurança Social, onde a maioria dos empregados são treinados profissionalmente, primariamente economistas e estatísticos, e o Ministério do Bem-Estar, onde não o são.

O Comitê Público Profissional para a reavaliação e o avanço do Serviço Público

O Comitê Público Profissional para a Reavaliação e o Avanço do Serviço Público em Israel (The Public Professional Committee for the Re-Assessment and Advancement of Public Service in Israel – PPC), iniciado em 1986, é o mais importante dos grupos de peritos que pediu a reforma administrativa. Sua criação indica mudança considerável na percepção da atitude da administração pública israelense. Até agora, seus relatórios sobre as prioridades e os padrões de estabelecimento de políticas no serviço público, a coordenação de atividades do governo, a ética, os valores e o profissionalismo do serviço público somente afetaram ligeiramente o real funcionamento do serviço público de Israel. Mas, agora, isso pode estar gradualmente mudando.

O PPC, estabelecido pelo Governo da Unidade Nacional, uma grande coalizão conduzida pelos dois maiores partidos políticos de Israel, o Trabalhista e o Likud, foi criado para resolver dois problemas urgentes: a retirada do Líbano e a redução da taxa de inflação, de três dígitos, de Israel. Entretanto, acreditando que ambos os problemas refletiam problemas estruturais mais profundos, o Governo da Unidade Nacional encarregou o PPC de examinar os padrões administrativos e de tomada de decisão do serviço público de Israel.

O PPC foi presidido por H. Kubersky, um ex-diretor-geral que participou de vários comitês durante anos. Sua participação foi requisitada devido à experiência, credibilidade e visibilidade. O comitê era composto de líderes acadêmicos nos campos da administração e de políticas públicas¹, diretores-gerais de ministérios governamentais e ex-ministros. Além disso, o PPC foi adequadamente custeado durante toda sua existência e foi apoiado por uma equipe de peritos composta de acadêmicos e praticantes. O PPC compreendia oito grupos de trabalho (ou subcomitês),

cada um presidido por um membro do PPC. Os tópicos assinalados aos grupos de trabalho incluíam: doutrinas administrativas e diretrizes metodológicas, funções nas equipes de governo nos níveis micro e macro, desenvolvimento profissional e no serviço dos funcionários públicos, desenvolvimento profissional e no serviço de executivos, relações públicas do governo, deveres e direitos dos funcionários públicos, avanço das mulheres no serviço público e das minorias.

Em todos esses assuntos, o trabalho do PPC refletiu os seguintes princípios básicos:

- o planejamento, a avaliação, a análise e a implementação de políticas necessitavam de reforma;
- os sistemas avançados para avaliação, análise e planejamento de políticas tinham de ser estabelecidos e institucionalizados;
- as recomendações deveriam estar alinhadas a princípios democráticos básicos;
- as recomendações deveriam estar alinhadas a doutrinas avançadas de administração e estabelecimento de políticas públicas;
- as descobertas e recomendações deveriam ser formuladas em bases neutras e impessoais;
- o apoio deveria ser mobilizado a partir de todo o espectro político e do serviço público em todos os estágios do trabalho do PPC.

O PPC reunia-se regularmente duas vezes por semana para discutir e guiar o trabalho das subcomissões, avaliar e coordenar suas descobertas, consultar os peritos e preparar os relatórios, as prioridades sugeridas e os planos de implantação. Diversos esboços do relatório final detalhado do PPC foram discutidos com membros do gabinete, do Keneset (Parlamento) e com representantes de vários grupos de interesse. Finalmente, em 1989, o PPC emitiu um relatório de dois volumes, que identificou as falhas do sistema de serviço público e relacionou as agências em Israel e, baseado nas teorias aceitas da administração pública, ofereceu recomendações detalhadas para sua reforma.

As recomendações do PPC objetivaram resolver os problemas causados pela pouca coordenação das políticas entre vários ministérios e agências, por oficiais seniores incompetentes, pelo planejamento e pela análise inadequados da política. Conseqüentemente, essas recomendações focalizaram principalmente três tópicos: coordenação interdepartamental, desenvolvimento executivo e formulação e execução da política.

A respeito da coordenação interdepartamental, o PPC recomendou mudanças nas relações entre a Comissão do Governo², a unidade de orçamento e os ministérios, de modo que mais responsabilidades sejam alocadas a estes últimos. Isso seria condicional em grau mais elevado de

coordenação de problemas comuns de interesse e diretrizes centralizadas, mais procedimentos de confiabilidade e de padrões de trabalho aceitos (v.1, p. 8, p. 124-127). Também foram recomendados padrões diferentes de alocação de trabalho onde as unidades centrais seriam envolvidas nas tomadas das decisões sobre políticas, ajuste de padrão e avaliação de implementação, enquanto os outros gabinetes de governo ficariam responsáveis pela implementação da política e dos padrões

Toda recomendação na coordenação interdepartamental foi considerada relacionada, entre outras coisas, ao pessoal e, particularmente, ao desenvolvimento executivo e à melhoria da habilidade de gerência (v.1, p. 9). O fundamento lógico subjacente às recomendações da subcomissão para esse assunto, presidida por Yehezkel Dror, foi: "... as pessoas são o fator principal que ativa o serviço público e, finalmente, determina sua natureza..." (v.1, p. 80). As recomendações eram pertinentes ao recrutamento dos executivos com graus acadêmicos mais elevados (pelo menos um mestrado), mais treinamento no serviço (ao menos 15 dias ao ano), conhecimento do campo profissional particular (por exemplo, economia, jurisprudência, desenvolvimento tecnológico, administração da saúde, administração do bem-estar, etc.), iniciação de uma faculdade para a política pública nacional para treinamento executivo, sistema de "rotação" entre as posições que os indivíduos ocupavam no sistema, e assim por diante (v. 1, p. 80-86).

Dois capítulos do relatório final do PPC foram destinados às recomendações para o estabelecimento de unidades de análise, planejamento e avaliação da política. Referindo-se à capacidade do PAEI, o PPC ofereceu a visão de que essa é uma "das necessidades mais urgentes na administração pública em Israel... e como uma parte integral do trabalho do gabinete do primeiro-ministro".

- A primeira recomendação foi introduzir a análise, a avaliação, a pesquisa e o planejamento de política em cada um dos ministérios governamentais e em todo o serviço público "... afim de fixar, entre os ministérios e dentro deles, processos coordenados de planejamento, orçamento, avaliação e pesquisa em todo processo de tomada de decisão, planejamento e execução das políticas" (v.1, p. 130).
- O fundamento lógico para essa recomendação é baseado no princípio de que um governo ou instituições relacionadas devem agir a fim de melhorar suas escolhas de aprendizagem e alternativa por meio da avaliação sistemática dos principais projetos e atividades de melhoria da administração pública. A responsabilidade desses assuntos deve ser dos diretores-gerais.
- Era esperado que o papel dessas unidades também elevasse o nível de discussão, colaboração e coordenação entre os ministérios e melhorasse o trabalho do gabinete do primeiro-ministro.
- A adoção da análise e avaliação das políticas em todos os ministérios deve facilitar políticas e orçamentos interministeriais coordenados a longo prazo (sugerido um período de três anos) de acordo com as alternativas e prioridades.

- A unidade de análise de política deve localizar-se próxima ao gabinete do diretor-geral e prestar assistência profissional no planejamento e na implementação de política nos ministérios governamentais (v.1, p.10).
- Avaliações de eficiência devem basear-se nos resultados de avaliação. O PPC recomendou que as avaliações devem ser feitas por unidades ou pessoas que não tenham tomado parte no processo de planejamento ou por avaliadores externos.
- Os ministérios foram aconselhados a institucionalizarem os processos de avaliação, discussão e obtenção de conclusões, com base nos resultados de avaliação.
- O PPC realçou o papel da unidade de orçamento em qualquer decisão de política e urgiu a colaboração entre as unidades de análise e orçamento no planejamento de política.
- Outra recomendação importante concernia ao nível profissional daqueles envolvidos na análise e avaliação de política. O PPC recomendou que a análise, o planejamento e a avaliação de política deveriam ser executados por profissionais altamente qualificados. E mais, os ministérios governamentais deveriam treinar suas equipes nesses aspectos do estabelecimento de política.

Tabela 1: As recomendações do PPC a respeito do PAEI.

As recomendações do PPC foram discutidas com o líder trabalhista Shimon Peres e com o líder do Likud, Yitzhak Shamir, e aprovadas por ambos. Subseqüentemente, as recomendações foram apresentadas ao governo e aprovadas por unanimidade. O ministro das Finanças foi apontado pelo governo para supervisionar sua implementação. Dois subcomitês governamentais foram designados para auxiliar, principalmente no que respeita à coordenação interministerial.

Apesar desse aparente apoio de alto nível, a implementação das recomendações do PPC ficaram suspensas por um tempo. Mesmo assuntos administrativos aparentemente simples, como transferência de responsabilidade para o PAEI, supervisão da reforma na administração e direção de política das equipes das unidades ministeriais do ministro das Finanças para o gabinete do primeiro-ministro, por exemplo, para a Comissão do Governo, foram atrasados. Essa recomendação, por exemplo, só foi adotada depois das eleições de 1996 com a mudança de governo e sob a pressão do recém-eleito e influente diretor da Comissão do Governo, Y. Hollander. Não obstante, outras recomendações, como treinamento de pessoal, educação superior e avanço das mulheres, foram lentas, mas firmemente assumidas pelo governo trabalhista de 1993 a 1995. A recomendação para a fundação de uma universidade para a política pública nacional foi perseguida pelo diretor da Comissão do Governo, professor Galnor, e seu cientista chefe professor David Deri, professores de estudos de política na Universidade Hebréia. Uma unidade de avaliação e planejamento foi fundada no Ministério da Educação³ já em 1990 e outros ministérios, apesar de poucos, como os da Saúde e Seguridade Social, começaram a comissionar projetos de avaliação de agência externas. Apesar da lentidão, fez-se algum progresso na implementação das propostas do PPC.

O relatório de 1992

Em 1992, três anos depois que o relatório de PPC apareceu, a Comissão do Governo abordou peritos acadêmicos e comissionou um relatório sobre as maneiras de implementar as recomendações do PPC para o planejamento, a análise, a avaliação e a implementação de política (Geva-May, 1992). O trabalho de Geva-May recomendou, alinhado com as recomendações do PPC, o seguinte:

- O servidor principal responsável pela adoção das recomendações do PPC deve ter a visão de que, em cada gabinete de diretor-geral, deve haver uma unidade de comando que desempenhe o papel de planejamento, análise/pesquisa de política e orçamento e também retorno de avaliação destinada a fornecer dados sobre as possibilidades de alcançar a meta, a obtenção da meta, a implementação de política, a eficiência e a escolha alternativa.
- A unidade deve ser independente, administrativa e financeiramente, para que seja capaz de agir sob normas de confiança, objetividade e ética. Nos casos envolvendo diretamente o diretor-geral, a avaliação deve ser comissionada a partir de um avaliador externo.
- Devem ser criadas subunidades para análise e avaliação nas divisões principais do ministério em questão. Essas devem estar envolvidas, em nível micro, na análise e no planejamento de política de suas divisões e avaliações internas. Contudo, os analistas/avaliadores de política em cada uma dessas unidades devem pertencer administrativamente à unidade principal de análise de política, para proteger sua independência profissional indiferentemente da divisão onde trabalham.
- O trabalho – e as descobertas dessas subunidades – deve ser coordenado e trazido à atenção da unidade de comando de análise política.
- A formação do banco de dados deve ser uma das principais tarefas da unidade de comando.
- A unidade de comando e suas subunidades devem possuir liberdade orçamentária para empregar e/ou consultar peritos e conselheiros.

Tabela 2: Principais recomendações do relatório de 1992.

Quatro anos mais tarde, em 1996, com base nas recomendações do relatório de 1992, Geva-May e o diretor da Comissão do Governo discutiram a respeito da possibilidade de um plano piloto para a implementação das recomendações do PPC concernentes à confiabilidade, análise e avaliação sistemática de política. Para começar, tivemos de reconhecer que qualquer projeto piloto de implementação deveria levar em consideração os obstáculos tradicionais e políticos, ou seja, principalmente a cultura israelense da “improvisação que dá certo” ou do “conhecimento para manobrar oportunidades fora das regras formais de conduta” (Sharkansky, 1997, p. 3); a falta de treinamento e de pessoal capacitado; e, finalmente, a pouca percepção (apesar de diferencial) da importância da avaliação e das estratégias de análise sistemática de política.

Claramente, em princípio, todo projeto piloto de implementação poderia ser oferecido somente em base piloto e voluntária e somente para aqueles ministérios do governo onde a consciência do planejamento e da confiabilidade já existisse. Nós sugerimos que as etapas propostas deveriam ser apresentadas a um fórum de diretores-gerais do ministério, para conseguir compromisso total e oferecer prestígio político à empresa piloto, e que o estabelecimento de unidades de PAEI deveria ser planejado e testado conjuntamente. Os efeitos da aproximação de PAEI deveriam ser relatados regularmente a um fórum contínuo de diretores-gerais. Esperávamos que os impactos positivos da gerência sistemática da política pública atraíssem ministérios adicionais e agências relacionadas. Até a presente data esses degraus não foram galgados.

O “Comitê dos 100 Dias”

Antes das eleições de 1996, o governo do Partido Trabalhista designou um outro comitê para estudar, entre outros assuntos, a reorganização dos ministérios do governo. Seu trabalho durou 100 dias e ele ficou conhecido como o “Comitê dos 100 Dias”. Suas recomendações principais foram alocar funções a cada ministério do governo e gerar um estabelecimento de política mais sistemático. Além de seu mandato de reorganização, o comitê agiu como tanque ideológico da análise de políticas sociais, econômicas, educacionais e orçamentárias. Conduzido por um ex-diretor geral do Ministério da Economia, Dr. Alon Liel, dependia de peritos acadêmicos e de oficiais elevados do serviço público para alcançar suas conclusões e recomendações⁴. Dentre as principais recomendações, destacam-se as da Tabela 3.

- A diminuição das unidades do governo por meio do fechamento de alguns ministérios (por exemplo, Ciência e Tecnologia, Polícia, Assuntos Religiosos, etc.) e a reorganização de ministérios mais abrangentes para assumir as funções dos extintos (por exemplo, o novo Ministério da Infra-Estrutura também deve incluir as funções exercidas previamente pelo Ministério da Comunicação, pelo Ministério do Transporte, etc. O Ministério de Assuntos Internos e o Ministério da Justiça devem incluir assuntos religiosos, controlados anteriormente pelo Ministério de Assuntos Religiosos, etc.).
- A privatização de unidades governamentais, como a unidade de força-tarefa, a imprensa nacional, etc.
- Transferência de novas funções para o gabinete do primeiro-ministro, como a inclusão da Comissão do Governo (sugerida pelo PPC), do comitê de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), da unidade de confiabilidade e outras.
- Recomendações detalhadas pertinentes às funções recém-alocadas de cada um dos ministérios, suas políticas e abrangência administrativa e suas respectivas preocupações.

Tabela 3: Recomendações do “Comitê dos 100 Dias”.

As recomendações do “Comitê dos 100 Dias” seguiram, em muito, as recomendações do PPC no que se relacionam à diminuição de força de trabalho e funções, à confiança nas unidades peritas centralizadas, nas alocações decisivas de funções, na provisão de diretrizes, na alocação de autonomia e nos modelos centralizados de pesquisa e avaliação.

A mudança do governo depois das eleições de 1996 interrompeu o trabalho desse comitê e, apesar da intenção proclamada pelo novo governo de agir de maneira sistemática, analítica e coordenada nos assuntos de análise e estabelecimento de política, as recomendações foram acatadas somente em parte. Apesar de seus modestos resultados e do ritmo relativamente lento da execução, a iniciação do “Comitê dos 100 Dias” pelo governo anterior e a adoção de algumas das descobertas pelo novo governo refletem uma consciência crescente, nos últimos anos, da necessidade para o estabelecimento sistemático de política na administração pública israelense.

Discussão

A confiabilidade é um dos traços principais da administração pública em sociedades democráticas. Isso significa que o público tem o direito de saber. Tem o direito de exigir informação sobre as intenções da política, os planos de política, a execução do programa, os gastos com dinheiro público e o cumprimento das promessas eleitorais (Geva-May, 1992; Chelimsky, 1985; Weiss, 1985; MacRae, 1979). Com o passar dos anos, os países democráticos desenvolvidos tornaram-se cada vez mais cientes da contribuição da pesquisa científica sistemática para o planejamento e promoveram os meios para o avanço dos processos PAEI como expressão da gerência eficiente, igualitária e confiável. Os processos PAEI simplificam e encurtam processos de política, fazem previsões mais confiáveis (social, política e economicamente), facilitam a execução eficaz e, assim, asseguram o direito básico do público à informação. Nesse contexto, a análise e a avaliação da política, embora variando na extensão e na metodologia, promovem o planejamento educado da política e da confiabilidade e fornecem a base para a tomada de decisão sistemática por meio de seleção alternativa informada (Geva-May; Pal, 1998).

Surpreendentemente, as estruturas da administração pública de Israel e os padrões de estabelecimento de política não sofreram alterações drásticas desde que Dror (1968) observou que avaliação e a confiabilidade não estão, de fato, entre as prioridades de sua administração pública. Uma outra pergunta intrigante é como pode ser que, num Estado democrático estável e num país que produziu acadêmicos de renome da política e da administração pública, tais como Dror, Caiden ou Etzioni, suas palavras

sejam desprezadas? Aparentemente os profetas não possuem glória em seus próprios países. As causas são primariamente históricas e culturais. São resultantes da ausência de uma tradição administrativa estabelecida em um Estado recém-criado, cheio de problemas e em desenvolvimento, no qual uma mistura de velhas normas preexistentes, o imprevisto e as abordagens ambíguas ao estabelecimento de política, que até “funcionou” bem, reforçaram a cultura *ad hoc* em Israel (Dror, 1968. Weinshall; Kfir, 1994. Sharkansky, 1997, 1998).

Finalmente, 40 anos após o estabelecimento de Israel, o PPC recomendou oficialmente o apoio ao planejamento estratégico em todos os ministérios do governo e advogou a pesquisa analítica e o estabelecimento do planejamento, do orçamento, da análise e da avaliação sistemáticos. Na verdade, os fatores controladores do ambiente cultural não mudaram muito: as circunstâncias políticas ainda são ditadas pela grande diversidade religiosa e étnica, pelas incertezas sociais e de segurança e pela necessidade de um governo pluripartidário. As condições políticas contraditórias conduzem a uma preferência para políticas e decisões políticas obscuras. Além disso, há ainda pouca demanda para a confiabilidade, no nível da opinião legislativa, normativa ou pública.

Contudo, a iniciação do PPC e de outras tentativas para a reforma da administração pública apontam para mudanças emergentes graduais. Os proponentes dessa mudança conceitual baseiam seus fundamentos no “modo de viver israelense” – em tensões e problemas –, mas reivindicam que esses fundamentos, em particular, necessitam de planejamento sistemático mais intensivo e profissional da política e elaborado por instituições públicas confiáveis. De fato, alinhados com a teoria prevalecente (Bardach, 1992. Tintura, 1995. Geva-May com Wildavsky, 1997. Lynn, 1987. Majone, 1989. Weimer e Vining, 1989. Wildavsky, 1987), esses autores questionam que o bom estabelecimento de política pode ser baseado na boa intuição e criatividade, mas deve também ater-se às abordagens sistemáticas e seguir diretrizes como as recomendadas pelo PPC (PPC, v. 2, p. 79). A opinião geral dos proponentes é que os problemas, na arena da política pública israelense, são um produto direto de abordagens não sistemáticas e que, à luz das necessidades e dos desafios nacionais futuros, a administração pública israelense não pode se dar ao luxo de negligenciar as chamadas abordagens sofisticadas para o estabelecimento de política.

Os vários desenvolvimentos que ocorreram na administração pública israelense nos últimos anos, em especial as recomendações do PPC, indicam que uma abordagem sistemática burocrática pode ser a resposta direta para um Estado novo que aspire a agir eficientemente, para acompanhar os países desenvolvidos fundados em tradições administrativas e políticas mais longas. Embora essas recomendações estejam ainda longe de serem inteiramente executadas, parece que os efeitos do amadurecimento das

idéias e dos arranjos produtores de benefícios já começaram a instigar mudanças na orientação conceitual da administração pública israelense.

Ironicamente, os desenvolvimentos na administração pública em Israel são um exemplo de como a nova gerência pública não está penetrando nas culturas administrativas de nações de todos os lugares da mesma maneira, como muitos de seus defensores acreditam. De fato, em Israel há pouca apreciação desse movimento. Com uma agenda política e social tão atribulada como a de Israel, a reforma administrativa não é a primeira prioridade. Além disso, enquanto parece que o serviço público israelense possui muitas das características recomendadas pela Nova Gestão Pública, sua busca por eficiência e modelos sistemáticos em seu “modo de viver”⁵ parece conduzi-lo ao sentido oposto — para arranjos burocráticos tradicionais. Estes podem ser uma base necessária para um melhor desenvolvimento da administração pública israelense.

Na visão de Lynn (1998, p. 236) “...o trabalho comparativo nos países e setores [pode] acumular diferenças fundamentais entre as reformas [que] começarão a eclipsar similaridades superficiais”. Certamente, notícias da mudança são ouvidas em todo o mundo devido ao criticismo e às pressões na administração pública por melhoria da qualidade, eficácia e capacidade de resposta, quer no Reino Unido, no Japão ou na América do Sul. Não obstante, a administração pública e os padrões de estabelecimento de política desenvolvem-se diferentemente em países diferentes. O caso israelense mostra que as reformas na administração pública são culturalmente limitadas e que, apesar de sua novidade e apelo, a adoção de novas modalidades de receitas compactas prontas não é necessariamente sempre a melhor solução.

Notas

* Trabalho elaborado com base no artigo apresentado por Iris Geva-May na 18ª Conferência Anual de Pesquisa da Associação Americana de Análise e Gerenciamento de Política Pública, realizada em Pittsburgh, em 18 de novembro de 1996, e na Western Washington, em 25 de setembro de 1996. Uma primeira versão desse artigo foi publicada no *International Public Management Journal*, JAI Press, em julho de 1999.

Agradecimentos a Laurence E. Lynn e a Fred Thompson pelas discussões sobre este trabalho em 1998.

¹ Professor Yehezkel Dror, Nisim Baruch, Professor Avraham Friedman, Dr. Aaron Kfir, Haim Kubersky, Meir Aharonov, Amos Eran, Meir Gabai LL, Ehud Ghera LL. e R. Guttman.

- ² A Comissão do Governo é uma unidade independente do governo, atualmente ligada ao Gabinete do Primeiro-Ministro, responsável pelos aspectos de coordenação, legais e administrativos de todos os ministérios. Seu domínio de operações é a administração pública.
- ³ Iris Geva-May foi apontada como seu primeiro diretor a partir de 1990.
- ⁴ Incluindo: Dr. Alon Liel, Chairman, Elazar Friedman, Shmuel Eyal, Amnon Noibach, Professor Dave Nahmias, Ruby Nathanson, Eli Gonen and Benny Sharon.
- ⁵ Termo usado por Douglas, 1982; Ellis, Thompson e Wildavsky, 1990.

Referências bibliográficas

- BARDACH E. *Problem solving in the public sector*. GSPP, UC Berkeley, 1992.
- CAIDEN, G. *Administrative reform*. Pacific Palisade Pbl., Palisades, CA., 1969.
- _____. *Administrative reform comes of age*. New York: Walter DeGruyter, 1991.
- CHELIMSKY, E. (Ed.) *Program evaluation: patterns and directions*. Washington, DC: APSA, 1985.
- COYLE, D. J. A cultural theory of organizations. In: ELLIS, Richard J.; THOMPSON, Michael. (Eds.) *Culture matters, essays in honor of Aaron Wildavsky*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.
- DOWNS, J.; LARKEY, P. *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*. New York: Random House, 1986.
- DROR, Y. *Design for policy sciences*. New York: American Elsevier Pbl., 1971.
- _____. Megapolicies for administrative reform. In: *Ventures in policy sciences*. New York: Elsevier, 1969.
- _____. *Public policy making reexamined*. Chandler Scranton, 1968.
- DOUGLAS, M. Cultural Bias. In: DOUGLAS, Mary. (Ed.) *In the active voice*. London: Routledge & Kegan Paul, 1982.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 8th ed. NJ: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995.
- GEVA-MAY, I. Policy analysis and evaluation in the government departments and Israeli political culture. Research Report. University of Haifa, 1996.
- _____. *PPC report implementation: recommendations for the establishment of policy analysis and evaluation units in government departments*. Position Paper. Jerusalem: Government Commission, 1992.
- GEVA-MAY, I; WILDAVSKY, A. *An operational approach to policy analysis: the craft*. Boston: Kluwer Academic Pbl., 1997.
- GEVA-MAY, I.; PAL, L. Good Fences make good neighbors: policy evaluation and policy analysis — exploring the differences. In: *Public policy analysis and management, research annual*, JAI Press (forthcoming 1998).
- KFIR, A. *Organizations and management: design and change*. Tel Aviv: Tcherikover, 1997 (em hebraico).

- _____. *Governmental Reorganization in Israel*. Jerusalem: Central School of Administration, 1995 (em hebraico).
- LYNN, L. E. Jr. *Managing public policy*. Boston: Little, Brown and Co., 1987.
- _____. The new public management: how to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58: 3, 231-237, 1998.
- MAJONE, G. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: York University Press, 1989.
- MACRAE, D. Jr.; WILDE, J. A. *Policy analysis for public decisions*, California: Duxbury Press, 1979.
- PROFESSIONAL PUBLIC COMMITTEE REPORT (PPC). Jerusalem: Government Publishing House, 1989. v.1.
- _____. Jerusalem: Government Publishing House, 1989. v. 2.
- 100 DAYS REPORT. Jerusalém: Prime Minister's Office, 1996.
- REUVENI, Y. *Public administration in Israel*. Tel Aviv: Massada, 1988 (em hebraico).
- SCHWARTZ, R. *Who looks into it? Who cares?* The politics of evaluation and public control, research report. Jerusalém: Hebrew University, 1995.
- _____. The politics of evaluation reconsidered: a comparative study of Israeli programs. *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 1998.
- SHAREF, Z. *Three days*. London: W. H. Allen, 1962.
- SHARKANSKY, I. Policymaking for vexatious problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1, 1, 1998.
- _____. *Policy making in Israel: routines for simple problems and coping with the complex*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1997.
- THOMPSON, M.; ELLIS, R.; WILDAVSKY, A. *Cultural theory*. Boulder: Westview Press, 1990.
- THOMPSON, M.; WILDAVSKY, A. A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies*, 23, p. 273-286.
- WEINSHALL, T.; KFIR, A. The socio-cultural system in Israel: characteristics and side effects in public administration. In: SHENHAR, A.; YARKONI, A. (Eds.) *Administrative culture in Israel*. Tel Aviv: Tcherikover, 1994.
- WEIMER, D. L.; VINING, A. R. *Policy analysis concepts and practice*. NJ: Prentice Hall, 1989.
- WEISS, C. The many meanings of research utilization. In: Chelmsky, Eleanor (Ed.). *Program evaluation: patterns and directions*. Washington DC: APSA, 1985.
- WILDAVSKY, A. B. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown & Co., 1987.

Reinvenção do governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas

Iris Geva-May

Nos últimos anos, a institucionalização de normas de confiabilidade e planejamento político, na administração pública israelense, tem preocupado vários comitês sobre a reforma do serviço público e a reorganização do governo. Este trabalho discute o histórico da cultura de estabelecimento das políticas israelenses e seu efeito sobre recomendações para o planejamento, a análise, a avaliação e a *accountability* das políticas. Essa confiança é interessante, em parte, porque traça uma reação aos arranjos institucionais, que são, de muitas maneiras, similares àqueles promovidos por defensores da Nova Gestão Pública. Ironicamente, no entanto, ela explica os esforços para substituí-los por algo mais semelhante a arranjos burocráticos tradicionais.

Reinvención del gobierno: El caso de culturas políticas y establecimiento de políticas públicas

Iris Geva-May

En años recientes, la institucionalización de normas de políticas de *accountability* y de planeamiento en la administración pública de Israel ha preocupado una serie de comités sobre reforma del servicio público y de reorganización del gobierno. Este artículo discute el histórico de la cultura de establecimiento de las políticas públicas de Israel y su efecto sobre las recomendaciones para el planeamiento, el análisis, la evaluación y *accountability* sistemáticos de las políticas. Esta confianza es interesante, en parte, porque remonta una reacción a los arreglos institucionales que son, de muchas maneras, similares a aquellos promovidos por los defensores de la nueva gestión pública. Irónicamente, sin embargo, ella explica los esfuerzos de substituirlos por algo más semejante a arreglos burocráticos tradicionales.

Reinventing government: The case of political cultures and public policy-making

Iris Geva-May

In recent years the institutionalization of norms of policy *accountability* and planning in the Israeli public administration has preoccupied a series of committees on public service reform and government reorganization. This paper discusses the background of the Israeli policy-making culture and its effect on recommendations for systematic policy planning, analysis, evaluation, and *accountability*. This account is interesting, partly, because it traces a reaction to institutional arrangements that are in many ways similar to those promoted by advocates of the New Public Management. Ironically, however, it explains the efforts to replace them with something more like traditional bureaucratic arrangements.

Iris Geva-May é
PhD em
Estudos sobre
Políticas
Públicas pela
Universidade da
Califórnia e
professora da
Universidade
Simon Fraser
em Vancouver,
Canadá, e da
Universidade de
Haifa, Israel.

Contato:
iris_geva-may@sfu.ca

