

Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana¹

*Adriana de Sá Mesquita
Silvia Pereira Ferreira*

1. Década de 80: o mundo em mudança

A década de 80 caracterizou-se por um movimento crescente de reforma de Estado, onde se insere a questão da modernização ou reforma administrativa. O movimento de reforma do Estado vem se estabelecendo de forma crescente adquirindo um *status* global. Governos de todos os países, independente de seu tamanho e de seu nível de desenvolvimento político, econômico e social, procuram através de variadas maneiras adaptarem-se a uma nova realidade que parece exigir Estados mais flexíveis, menos extravagantes em gastos, mais eficientes, menos interventores nos mecanismos de mercado, mais “enxutos” e responsáveis.

As causas para este movimento de caráter “universal” ainda não estão bem claras. Entretanto, em termos gerais, ele constitui também uma resposta às transformações nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado, iniciadas desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esse processo de transformação, encoberto durante o período da Guerra Fria, tornou-se mais evidente a partir da queda do Muro de Berlim em 1989.²

Já sem preocupações de ordem ideológica para se contrapor, em consequência do fim da Guerra Fria e do desmoronamento do comunismo, juntamente com a escassez de recursos para manter grandes investimentos em questões antes básicas, os Estados expõem a necessidade de mudanças em suas estratégias e nas formas de gestão dos recursos públicos.

O atual movimento reformista³ encerra dois dilemas centrais, o primeiro consiste na construção de governos eficientes, ou seja, governos que “trabalhem melhor e também custem menos”; e o segundo que coloca a questão em torno do papel e função que o Estado deve desempenhar, ou seja, decidir “o que o Estado deve fazer”.

Esses dois pontos indicam o sentido comum das diversas reformas administrativas, e a forma como elas se inserem no contexto da reforma do Estado, onde visam priorizar a eficiência econômica, a redução de pessoal, as políticas de responsabilidade e informação, a maximização da relação custo/serviço, a simplificação dos procedimentos e a adoção, no setor estatal, de procedimentos e modos de gerenciar típicos do setor privado.

Pelo menos duas vertentes bem específicas têm orientado as reformas administrativas nas décadas de 80 e 90 deste século. Uma considera que o Estado ainda possui uma função primordial no espaço globalizado, e por isso deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; outra, vê o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento capitalista, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mal atendimento aos consumidores, ou seja, considera que se faz necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo de forma a não permitir que interfira nos mecanismos de mercado.⁴ Considerando-se essa classificação, mas ressaltando que a realidade é sempre mais matizada e menos maniqueísta, podemos afirmar que, em linhas gerais, a reforma australiana enquadra-se no primeiro modelo.

A reforma iniciada na década de 70 tinha por base a supressão da resistência burocrática. Constatou-se a necessidade de uma valoração científica das práticas diretivas com o objetivo de maximizar a administração pública. De acordo com Halligan⁵, a reforma australiana caracterizou-se, na década de 80, por uma difusão do conceito de Função Executiva Superior, pelo impulso a direção política dentro da gestão da administração pública e pela utilização de métodos gerenciais do setor privado no setor público.

2. A reforma administrativa australiana: aspectos gerais

2.1. Antecedentes históricos

A Austrália, no início deste século, havia obtido êxito na organização de uma burocracia estatal altamente qualificada para o exercício da função pública. Fez parte deste processo a construção da empresa estatal e uma reforma dos serviços públicos, visando combater práticas patrimoniais e estabelecer regras de impessoalidade no acesso aos serviços públicos.

Segundo Caiden⁶, a recente reforma australiana deve ser entendida a partir do êxito obtido pelos reformadores do século passado. Ao livrarem a administração pública dos abusos e das insuficiências herdadas das burocracias coloniais britânicas do século XIX, conquistaram importante reconhecimento através de seus experimentos sociais e suas inovações no espaço da democracia social. A reforma trouxe consigo condições de trabalho seguras e competitivas, estando o Estado australiano munido de

peessoas competentes atuando no setor público. A cristalização deste modelo constituiu um dos empecilhos à sua modernização, pois, como sabemos, uma das características do modelo burocrático-legal é, justamente, a falta de flexibilidade e opacidade às mudanças nas “regras do jogo”.

A reforma do século passado buscou introduzir um modelo burocrático aos moldes do que seria chamado por Weber de modelo burocrático-legal, que primou pela impessoalidade dos procedimentos, a fim de combater a corrupção e garantir o acesso de todos os cidadãos aos serviços. Em contrapartida, ficaram relegados a segundo plano a competição e a produtividade da administração pública.

O modelo, que parecia ter solucionado a questão da administração pública através de uma reforma radical, tornou-se conservador diante dos problemas administrativos que emergiam no interior de uma sociedade em constante processo de transformação. Assim, os setores públicos tornaram-se espaços da inércia e da falta de crítica, onde o trabalho concentrava-se mais nos procedimentos burocráticos do que na realização das atividades-fim.

As normas e regras tornaram-se obstáculos para as mudanças que se faziam necessárias, diante das rápidas transformações do mundo no pós-guerra.

A década de 70 marca um novo espaço de reflexão em torno das questões que emergiam no interior do processo de administração pública. Nesse momento, torna-se claro a falta de soluções inéditas de cunho audacioso e inovador, evidenciando a falência e inadaptabilidade do modelo vigente até aquele momento. Diante deste quadro, tornou-se claro a necessidade de um novo processo de reforma que possibilitasse o surgimento de uma nova cultura administrativa.

Segundo Halligan⁷, nesta década, iniciou-se um redirecionamento da relação entre a burocracia e os políticos, onde a primeira foi considerada como elitista, independente e não representativa. Questionou-se, então, o monopólio dos funcionários públicos no assessoramento aos ministros e a sua indispensável participação nos processos gerenciais. A partir desse diagnóstico, pretendeu-se democratizar a burocracia, aumentando a influência dos ministros na execução e controle das políticas públicas.

2.2. Organização político-governamental

Uma das especificidades do processo de reforma australiana refere-se às diferentes velocidades e ênfases das reformas, que irão variar segundo o nível de poder no qual são empreendidas. Esta característica só é possível em função da grande autonomia detida pelos estados da federação.

Perante a especificidade acima referida, torna-se relevante apresentar o sistema político australiano. Tal sistema, segundo Domberger⁸, divide-se em três níveis:

1) União (Commonwealth): Na Constituição, lhe é garantido poderes específicos de abrangência nacional. Dentre as suas responsabilidades estão as relações internacionais, defesa, correio, telecomunicações, legislação comercial e industrial, arrecadação de imposto de renda e pagamento da seguridade social.

2) Estados: Têm poder legislativo sobre todas as funções não especificamente assinaladas na Constituição para o poder central. Políticas de serviços, leis de propriedade e criminais, saúde e educação.

3) Governo local: Opera sob controle legislativo dos governos estaduais. Através do *Local Governments Acts* lhes foram garantidos poder para prover ou regular serviços como estradas locais, uso da terra, coleta de lixo, bibliotecas, etc.

Em 1992, a Austrália possuía nada menos que 846 conselhos locais em todo o território, cifra considerada excessiva, o que tem motivado o governo da União a incentivar processos de racionalização e fusão. O estado de Victoria, um dos maiores da Austrália, possuía 210 governos locais, sendo que atualmente este número foi reduzido para 78.

De uma forma geral, a participação dos governos locais na geração de receitas ou despesas é relativamente pequeno se comparado com os EUA e a Inglaterra. As localidades, entre 1989-1990, contribuíram com apenas 3,5% da receita australiana e representaram 5,7% das despesas.⁹

2.3. O processo: desenvolvimento, princípios, objetivos e estratégias

O processo de reforma pelo qual passou a Austrália, a partir da década de 70, teve como metas prioritárias o aumento da eficiência, a diminuição de custos dos bens e serviços providos pelo Estado, a equidade de acesso dos australianos aos serviços públicos e uma administração baseada no modelo de efetividade e igualdade na gestão de pessoal.

Dentre os princípios da reforma administrativa, em particular da administração de recursos humanos, pode-se destacar a busca por uma maior responsabilidade dos ministros e do Parlamento (*accountability*), mais eficiência, efetividade e igualdade com meios mais racionais para a distribuição dos recursos em atividades prioritárias, dando aos administradores grande flexibilidade na gerência destes recursos, proporcionando maior mobilidade e flexibilidade às políticas, auxiliando-os na tarefa de recrutar melhor o pessoal e alcançar qualidade e resultados.

Podemos apontar ainda, os seguintes itens, como princípios¹⁰ básicos que nortearam todo o processo de reforma:

a) Aperfeiçoamento das organizações: fusão e consolidação de agências e órgãos administrativos; racionalização de estruturas e melhor definição das funções de cada agência.

b) Direção executiva ou gerencial: os ministros passaram a participar da direção das agências, conduzindo políticas, influenciando nas atitudes, implantando uma cultura empresarial e melhorando a comunicação e o trabalho em equipe.

c) Sistemas diretivos de pessoal e finanças: as agências de controle central foram reduzidas ou suprimidas, substituindo-as por agências de supervisão e assessoramento em matéria de políticas públicas, permitindo às agências executivas uma maior autonomia, desde que observadas as orientações e procedimentos universais.

d) Elitismo diretivo: através da criação do Serviço Executivo Superior (SES) que se orienta por resultados e possui um sistema de compensações com base em avaliações de rendimentos.

e) Desburocratização: descentralização, nivelamento e aperfeiçoamento das hierarquias, eliminação das sobre-regulações, redução de formulários, controles de eficiência, simplificação de procedimentos e integração de serviços.

f) Nova cultura diretiva: o servidor passa a ser avaliado por sua capacidade de demonstrar eficiência, maior responsabilidade e liberdade pessoal de ação. Criou-se incentivos e prêmios por produtividade e inovação.

Podemos observar duas fases na efetivação destes. A primeira, no início da década de 80, quando observa-se a ascensão de jovens tecnocratas que operaram como agentes aceleradores das reformas.¹¹ Este movimento coincide com o governo trabalhista de Hawke, que empreende um processo reformista amplo, mas bastante moderado, quase não havendo menção às práticas gerencialistas. Como objetivos desta primeira fase, podemos apontar a busca de uma administração mais sensível e responsável diante dos políticos eleitos; o aumento da eficiência e eficácia dos serviços; a garantia de equidade no acesso ao emprego público; e a criação de um sistema de proteção dos direitos funcionais mais independente e aperfeiçoado.

Para atingir os objetivos da primeira fase, foram traçados uma série de estratégias, dentre elas a criação de um novo SES; a implantação do programa de controle dos recursos orçamentários da União — PPMGF — programas e planos de melhoria de gestão financeira; a implementação de um sistema de controle orçamentário para as agências; e a criação de uma nova política de pessoal abrindo as carreiras no setor público.

A segunda fase da reforma é marcada pelo acirramento da crise fiscal e pelo aprofundamento do processo de globalização da economia. Diante destes movimentos sentiu-se a necessidade de aprofundar

a reforma, em especial no que diz respeito aos métodos de aquisição de bens e serviços por parte do Estado. Numa clara ruptura com sua tradição política, o partido trabalhista “roubou” da oposição liberal a bandeira de introdução de práticas do gerenciamento privado na administração pública. Isto pode ser evidenciado no lema da campanha eleitoral deste partido em 1982: “dirigir o Estado como uma empresa”.

Podemos destacar da segunda fase os seguintes objetivos: reconhecer a rentabilidade do dinheiro como objetivo principal das aquisições; reorientar a formação profissional buscando a melhoria das práticas e capacitação do pessoal, visando a uma maior eficiência no processo aquisitivo; a adoção do princípio de competição aberta e eficaz como guia das aquisições, evitando a normatização desnecessária; o desenho de um marco central de políticas públicas e diretrizes ministeriais nos quais possam operar os departamentos; e a concessão aos departamentos do controle detalhado de aquisições.¹²

Na direção destes objetivos, foram traçadas as seguintes estratégias: utilização de consultores empresariais e *expert* de multinacionais, emprego de métodos empresariais e de contabilidade para investigar as organizações públicas, traçando estratégias e planos diretivos; o emprego, pelos diretores públicos, de métodos para redução de custo e aumento do rendimento; a gestão por objetivos; e a informatização dos serviços.

A nova política radicalizou o processo de importação de práticas empresariais, procurando tirar lições do estudo das relações entre comprador e vendedor, cliente e prestadores de serviço.

As estratégias utilizadas na reforma administrativa da Austrália apontam três aspectos que denotam sua essência: a valorização da cidadania, do pessoal (funcionários públicos) e a relação com o setor privado. Passaremos agora a analisar, mais detalhadamente, o desenvolvimento de cada um destes três aspectos.

3. Valorização da cidadania

Na busca da melhora da qualidade dos serviços públicos, a administração australiana criou uma estratégia de controle dos serviços pela população, baseada na atuação dos ombudsmen. Para Lee, o trabalho típico dos ombudsmen é o de realizar pesquisas, esforçar-se por resolver conflitos, e caso não se resolva, de fazer recomendações com objetivo de modificar os procedimentos das agências governamentais em decorrência das queixas.¹³ O ombudsman foi introduzido na Austrália na década de 70, exatamente na tentativa de inovar a administração pública.¹⁴

Para a correta compreensão dos êxitos e limites da experiência australiana com as Agências de Ombudsmen (AO), a análise do sistema político vigente, sistema de Westminster, é uma variável fundamental.

As características do sistema de Westminster que influenciam no processo de queixas e no recurso as AO podem ser resumidas nos seguintes itens:

a) fusão dos poderes Executivo e Legislativo. A emergência de um Executivo forte enfraquece a possibilidade do Parlamento controlar as ações dos agentes da administração, em particular dos ombudsmen.

b) os tribunais são fracos neste tipo de sistema e não julgam as decisões administrativas a fundo, consideram-se que esta responsabilidade é dever do Parlamento.

c) o partido político em um sistema Westminster pode exercer sua disciplina sobre o primeiro ministro e sobre outros ministros assim como sobre o Parlamento. Isto pode servir aos interesses do cidadão no sentido de fazer pesar as pressões do partido sobre os agentes da administração.

d) individualmente, os membros do Parlamento, mais particularmente os não ligados a uma Pasta, jogam sempre um papel corretor de injustiças em favor dos cidadãos lesados pelos órgãos governamentais.

e) as comissões parlamentares não têm muito poder na Austrália, mas elas podem transformar-se atualmente em órgãos fortes que poderão fiscalizar a administração do governo.

f) o pessoal legislativo, reduzido no sistema Westminster, limita a possibilidade do Parlamento fiscalizar as medidas administrativas.

g) as agências dos Controladores Gerais de Contas (Auditor Geral) começam a aparecer e passam a assumir um papel similar aos do *General Accounting Office* dos Estados Unidos, que praticam, em larga escala, avaliações de programas governamentais.

h) A “tradição do segredo administrativo” na Austrália limita a capacidade do Parlamento ou dos cidadãos de conhecer os processos de decisão administrativa e de exigir dos administradores responsabilidade por seus atos.

Segundo Lee, considerando os prós e contras, é visível que o controle da administração governamental é mais fácil em um sistema presidencial como o dos EUA do que num sistema Westminster.¹⁵

As agências de Ombudsmen devem ser compreendidas dentro de um conjunto de medidas empreendidas com o intuito de aumentar o controle político dos cidadãos sobre as medidas administrativas e a burocracia.

Desde a década de 70, foi promulgado um conjunto de leis impondo aos órgãos administrativos normas processuais autônomas. As *Sunshine Laws* obrigam os organismos públicos como os conselhos municipais, as comissões dos estados e da União a tornarem suas assembléias abertas e públicas.

Criaram-se, igualmente, leis sobre liberdade de informação (FOI) que garantem ao cidadão livre acesso a suas informações pessoais armazenadas em bancos de dados governamentais. Tanto a União quanto o estado de Victoria dispõem deste tipo de legislação. A legislação também restringe o poder do Estado de criar bancos de dados com informações pessoais, e nos casos existentes, à inviolabilidade da informação.

Existem ainda legislações cruzadas, que obrigam as agências governamentais a avaliarem os efeitos de suas políticas sobre o meio ambiente e a economia, além de obrigar as agências a limitarem a quantidade de formulários impostos sobre os cidadãos no requerimento dos serviços.

A singularidade das AO sobre as iniciativas acima citadas é que estas agências tratam especificamente de problemas individuais, que frequentemente não estão previstos na legislação mais genérica.

As legislações regulamentadoras dos procedimentos administrativos constituem a pedra angular na construção de uma gestão voltada para o cidadão. Elas prescrevem as normas que os agentes devem respeitar para emitir regulamentações e para se pronunciarem sobre questões de violações presumidas na regulamentação.

O *Administrative Procedure Act* de 1946, promulgado nos EUA, representa um marco neste tipo de legislação. Entretanto, a Austrália não possui uma lei deste tipo e sua ausência constrange os cidadãos que buscam reparação e reduz a eficácia dos Ombudsmen sobre as queixas emitidas pelos cidadãos.

Os processos ligados à gestão orçamentária permitem igualmente um maior controle das agências burocráticas, tornando-as mais responsáveis. Na década de 80, o governo da União e o estado de Victoria criaram sistemas orçamentais para programas com o objetivo de tornar os órgãos governamentais responsáveis pela qualidade, eficiência e efetividade dos serviços prestados.¹⁶

Foram criadas, pelo Executivo, agências independentes ou semi-independentes com o objetivo de vigiar as operações administrativas. Nomearam-se Comissários de Contas que foram paulatinamente ampliando suas atribuições da verificação financeira para o exame das conseqüências programáticas das despesas governamentais.

No decorrer da década de 80, foram sendo criados diversos procedimentos administrativos que permitem ao cidadão apelar de medidas tomadas por agências governamentais, reforçando a responsabilidade dos agentes sobre tais medidas. Em caso de reparações, o cidadão pode encaminhar suas queixas aos tribunais constituídos no interior da própria agência, questionando-a, ou a um tribunal geral com ampla competência judiciária. Um antigo combatente que deseje, por exemplo, apelar de uma decisão relativa a sua pensão, pode se endereçar a uma comissão que trata

especificamente desta questão, ou apelar de uma decisão frente a um tribunal de competências mais amplas como o *Administrative Appeals Tribunal* (AAT) da Austrália ou o AAT do Estado de Victoria.

Se por um lado os tribunais internos das agências podem desenvolver um nível específico de competência sobre as questões pertinentes, a agência a qual pertence, por outro, os tribunais gerais, embora com menor competência específica, possuem uma maior autonomia de juízo.

Os funcionários, por sua vez, possuem um tribunal próprio para receber suas apelações, que trata-se do *Mérit Protection and Review Agency*.

As comissões especiais têm sido um recurso frequentemente utilizado pelos governos australianos como forma de limitar os poderes da burocracia. A Austrália conheceu numerosas comissões *ad hoc* depois de 1970. Estas comissões têm como principal objetivo passar em revista os procedimentos jurídicos de suas respectivas administrações e recomendar modificações. (vide anexo)

As agências de Ombudsmen devem ser compreendidas neste conjunto de medidas visando maximizar os mecanismos de controle sobre a burocracia. Podemos identificar nos governos australianos algumas AO de caráter geral, que tratam de problemas relativos ao conjunto da administração — é o caso da AO do estado de Victoria que se ocupa de questões muito amplas. As AO podem igualmente tratar de questões muito específicas.

Lee (1991) expõe em seu artigo uma grande variedade de definições dos objetivos das AO. Abraham (1960), um dos primeiros adeptos das AO nos EUA, as compreende como “um cão de guarda vigiando a administração”, enquanto que Gellhorn (1966 e 1967) as define como um serviço à disposição dos cidadãos que se julgam lesados pela administração para ouvir as suas queixas.

Hill (1976) descreve as AO como sendo “um engenho cibernético exercendo uma mediação no nível das relações entre governantes e governados”. Esta definição vai além do simples tratamento das reclamações. Considera-se que as AO humanizam a democracia, protegendo os direitos humanos, assegurando um controle democrático e proteção contra o comportamento patológico das burocracias. Os ombudsman trabalham não somente para retificar as distorções que vitimam os cidadãos, mas também para defender os funcionários injustamente acusados. Gormley (1989) deixa entender que os ombudsman podem servir de controle catalítico, permitindo aumentar a consciência da burocracia para as questões de interesse particular dos cidadãos/beneficiários dos serviços.¹⁷

Assim como as definições, as práticas também irão variar sensivelmente segundo as administrações, particularmente no que se refere aos deveres e às atribuições.

As AO apareceram na Austrália no início dos anos 70, na sequência de que se chamou “Nova legislação administrativa”, que tratou da criação de tribunais administrativos de apelação, da promulgação de leis sobre liberdade de informação e da votação de uma legislação permitindo o exame judiciário de medidas administrativas. Estas reformas visavam responder ao que se considerou ser um “novo despotismo” dos chefes das burocracias.¹⁸

Os seis estados da Austrália criaram AO por volta dos anos 70: Austrália Ocidental em 1971, seguida pela Austrália Meridional em 1972 e Victoria em 1973. O governo nacional criou uma AO independente no Território do Norte, uma região do país pouco habitada. A AO da União foi criada em 1976 e conta com um numeroso efetivo, sem símile em qualquer outra parte do mundo, algo em torno de 70 empregados. As AO geralmente se esforçam por cooperar umas com as outras e, no caso da Tasmânia, o ombudsman do estado federado joga igualmente o papel de agência regional do ombudsman da União.

Para efeito comparativo, transcrevemos do artigo de Lee (1991) uma tabela que estabelece uma comparação entre as AO do estado de Victoria e da União.

O estado de Victoria é um dos estados mais importantes da Austrália, ele abriga a cidade de Melbourne, a segunda cidade mais importante do país. As AO da União e de Victoria possuem competências semelhantes. A agência de Victoria se ocupa de questões ligadas a administração do estado e das administrações locais, já a AO da União trata de questões relativas a federação e ao território da capital federal onde está situado o governo nacional de Canberra.

As AO possuem competência sobre as questões administrativas, mas não sobre as políticas. Não são suas atribuições, igualmente, os atos dos ministros, do Parlamento e dos tribunais.

A função principal dos ombudsman da União e de Victoria é realizar pesquisas (inquéritos) sobre as queixas. A AO de Victoria somente aceita queixas por escrito, o que tem a vantagem de fornecer um documento formal relativo a identidade do queixoso, a data da queixa e sua natureza. O pessoal da AO fornece assistência às pessoas incapazes de preparar sozinhas as queixas escritas.¹⁹ No que se refere ao Ombudsman da União, somente 30% das queixas recebidas são escritas, a maioria, 70% são feitas oralmente.

As AO de Victoria e da União obrigam o cidadão a notificar suas queixas às agências apropriadas antes de recorrer aos Ombudsmen. O Ombudsman da União não se limita a exigir que a agência apropriada seja notificada, mas insiste igualmente que a agência tome uma decisão na questão. Desta maneira, o ombudsman da União assegura-se de que examinará as medidas administrativas bem diferentes dos procedimentos ou das medidas já examinadas.

Quadro: Comparação entre os Ombudsmen do estado de Victoria e da Commonwealth da Austrália.

Victoria	Commonwealth da Austrália
Criado pelo Ombudsmen Act de 1973.	Criado pelo Ombudsmen Act de 1976.
Atribuições:	Atribuições:
Administração do Estado e Administração local.	Administração da Commonwealth e Território da capital australiana.
Decisões administrativas, mas não questões políticas.	Decisões administrativas, mas não questões políticas.
Limitações:	Limitações:
Atos dos ministros, do Parlamento e das Cortes.	Atos dos ministros, do Parlamento e das Cortes.
Competência limitada quanto aos empregados do setor público.	Competência limitada quanto aos empregados do setor público com exceção do pessoal da Defesa.
Funções principais:	Funções principais:
Inquérito sobre as reclamações.	Inquérito sobre as reclamações.
As reclamações devem ser formuladas por escrito.	As reclamações podem ser formuladas por escrito ou oralmente.
O Ombudsman não deve aguardar uma medida administrativa definitiva para intervir.	O Ombudsman deve aguardar medidas administrativas definitivas antes de intervir.
O agente não é um advogado.	O agente não é um advogado.
Quase não dispõe de poderes de antecipação.	Dispõe de poderes de antecipação.
Há um acesso quase ilimitado a informação necessária ao inquérito sobre uma reclamação.	Há um acesso quase ilimitado a informação necessária ao inquérito sobre uma reclamação.
Atividades concentradas sobre a administração geral, questões correcionais, administração local.	Atividades concentradas sobre a seguridade social, rede telefônica, a fiscalização, a defesa.
Inquéritos realizados compulsando os arquivos, por telefone e por meio de contatos pessoais.	Inquéritos realizados compulsando os arquivos ou por telefone.
Ocupa-se de questões ligadas à liberdade de informação.	Implicado nas questões ligadas à liberdade de informação.
Poder de recomendação. Não pode se opor à uma decisão administrativa.	Poder de recomendação. Não pode se opor à uma decisão administrativa.
Caso particular: a polícia.	Caso particular: a defesa.
Ligações com o Tribunal Administrativo de Apelação (AAT), outros tribunais e cortes.	Ligações com o Tribunal Administrativo de Apelação (AAT), outros tribunais e cortes.
Problemas com instâncias concorrentes.	O Ombudsman é uma “loja de uma única seção”
Independência limitada, Governos e Parlamento, limitações orçamentárias.	Independência limitada, Primeiro Ministro e Parlamento, limitações orçamentárias.

O ombudsman da União ou do estado federado jamais age como se fosse um porta-voz ou advogado do indivíduo lesado. O Ombudsman é uma parte neutra que tenta estabelecer os fatos de uma situação e recomendar uma solução que alie as normas da lei e da equidade. Em 50% das questões estudadas, o Ombudsman de Victoria informa aos queixosos que a agência acusada agiu de maneira apropriada. Este procedimento é interessante, pois permite fornecer aos cidadãos explicações quanto às medidas tomadas pelas agências governamentais.

A AO de Victoria trata apenas das queixas e espera que os problemas sejam levados a sua atenção. Em contrapartida, a AO da União pode antecipar as queixas, tomando a iniciativa das medidas.

Os Ombudsmen de Victoria e da União podem realizar pesquisa (inquéritos) sob uma base informal, podendo caminhar a etapas mais formais. Estas pesquisas informais permitem tirar as queixas não fundadas contra os funcionários, embora um procedimento mais formal, como a redação de uma carta endereçada à agência denunciando a queixa, poderá pôr em perigo a boa reputação de um funcionário, sobretudo se a carta obtiver a atenção da mídia. De outro lado, quando uma pesquisa formal é aberta, o Ombudsman deve informar ao ministro responsável por escrito.

As agências de Ombudsmen da União estão divididas e especializadas em agências centrais e regionais. As questões de seguridade social de rotina são tratadas pela AO da União na região onde elas aparecem, mas os dossiês mais complicados são transmitidos à AO de Canberra. A AO de Sydney é especializada em questões fiscais, enquanto que a AO de Melbourne em questões telefônicas.

Há uma diferença entre os Ombudsmen de Victoria e os da União: os primeiros enviam seu pessoal sobre o terreno para encontrar as pessoas implicadas na questão, enquanto que a AO da União trabalha por telefone e sobre a base de arquivos e dossiês.

Os Ombudsmen de Victoria e da União se ocupam das leis sobre a liberdade de informação (FOI). Nos dois casos é possível que os particulares queixem-se que certos departamentos demoram a liberar informações ou mesmo recusam-se. A AO de Victoria pesquisa sobre as situações nas quais um departamento afirma que um documento não existe, quando na verdade deveria existir. O Ombudsman de Victoria joga, de certo modo, um papel de guardião que seleciona as questões antes que elas sejam submetidas ao AAT, que é responsável pela interpretação da lei (FOI) neste estado.

Um problema delicado, que se coloca para as AO dos estados e da União, é o da aplicação das leis sobre a liberdade de informação sobre os seus próprios arquivos. A AO da União já está conformada com numerosas solicitações de informação. A lei do estado foi emendada em 1987, a fim de excluir o ombudsman dos requerimentos de informação.

4. Valorização do servidor público

A partir de uma avaliação sobre a reforma gerencialista australiana, realizada pelo *Management Advisory Board* (MAB), foi desenvolvido um relatório intitulado *Building a Better Public Service*, o qual sugere uma estratégia futura para o serviço público, identificando três elementos-chave para o processo de continuidade das mudanças em direção à melhoria de performance e de uma maior integração da natureza das reformas com a cultura do serviço público. São elas:

- avaliação objetiva de performance;
- melhoria da liderança; e
- melhoramento contínuo através de uma intervenção no nível da cultura organizacional.

De acordo com o relatório do MAB,

*“Since the Public Service is a service industry its greatest assets will always be the knowledge, skills and capabilities of its people. This especially is an area where change cannot be simply mandated and where the attitudes and behaviour of staff and the culture of organizations may have powerful effects.”*²⁰

No âmbito das estratégias de política de recursos humanos, a agência responsável pela política de administração de recursos humanos é a *Public Service Commission* (PSC). Ela procurou, dentro da agenda da reforma, articular valores e princípios de um moderno e profissional serviço público, através do desenvolvimento de políticas que visam práticas honestas e equitativas, para proporcionar às agências melhores práticas na administração de RH. Neste contexto, foram estabelecidas regras para o aprimoramento do servidor público, com vistas à:

- projeção de uma estrutura adequada, em termos de políticas públicas e linhas de ação na área de desenvolvimento de pessoal;
- comunicação e promoção da estruturação do item acima;
- monitoramento e obtenção de *feedback* relativo à implementação;
- identificação e comunicação das melhores práticas;
- promoção de uma metodologia de avaliação;
- revisão da política quando necessário, e reinício do ciclo.

Procurou, com isto, enfatizar os novos valores gerencialistas — necessidade de maior responsabilidade por parte do governo, gerência para resultados e aumento da *accountability* — não descartando alguns valores tradicionais considerados positivos, pois *“... the new and the old should reinforce each other”*. Lança, então, o conceito de *“New Professionalism”*, que procura integrar o que há de melhor no gerencialismo, com os melhores valores tradicionais (veja figura 1).

Figura 1: Novo profissionalismo



Working together for results

Figura 1 - Conceito de “Novo Profissionalismo” para os servidores públicos, adaptado de Denis Ives, p.324.

Nesta perspectiva, a comissão procurou unir o melhoramento de performance a uma estratégia de gerência de pessoal, buscando ainda, integrar valores e práticas de recursos humanos com os objetivos das organizações.

Na tentativa de estabelecer uma moderna cultura e um *ethos* próprio do serviço público australiano, a comissão propôs, como valores, a responsabilidade para com o governo, o foco na consecução dos resultados, o mérito como valor básico, os altos níveis de integridade, a probidade e conduta, a maior confiança na *accountability* e o melhoramento contínuo através das equipes e dos indivíduos.²¹

A proposta trazida pela Comissão tem como direção a construção de um novo profissionalismo, qualificado como um processo que engloba os elementos positivos das práticas de melhoramento administrativo com os “bons” valores tradicionais do serviço público australiano. Tal proposta reconhece a centralidade da administração de pessoal e a importância dos valores das pessoas e do seu potencial, criando um ambiente no qual esse potencial possa ser realizado.

Este modelo, segundo seus formuladores, proporciona uma necessária transição entre os “velhos” conceitos do serviço público e os que ora tornam-se necessários para a atual e futura ambiência. Este período de transição é justificado como forma de auxiliar os servidores públicos a superarem esta etapa e a se sentirem mais confortáveis dentro do processo de mudança.

Tanto o *Building a Better Public Service* quanto o *New Professionalism* proporcionam um arcabouço conceitual e uma direção

estratégica consistente, para conduzir, com sucesso, a agenda de reforma administrativa. O modelo reconhece o inter-relacionamento de três dimensões: a performance das organizações, os indivíduos e as equipes. Ao mesmo tempo, reconhece que o melhoramento da performance e o alcance dos objetivos organizacionais dependem basicamente das pessoas — por isto a ênfase no desenvolvimento de pessoal e da gerência.

Com o objetivo de auxiliar os gerentes a enfrentarem os desafios e a tirarem as melhores vantagens das oportunidades através de um gerenciamento de pessoal de boa qualidade, a *Public Service Commission* adotou uma série de estratégias para integrar os novos valores no dia-a-dia de serviço. Desenvolveu-se um plano orientador para a gerência — *Human Resource Management (HRM)*. O objetivo do HRM é promover um melhor gerenciamento de pessoal no serviço público, e foi especialmente projetado para auxiliar o gerente a melhor compreender as novas regras e as suas responsabilidades. Essa estratégia identifica seis áreas-chave para a administração e gerência de pessoal, conforme esquematizado no quadro abaixo:

1) <i>Human Resource Planning</i>	assegurar um apropriado relacionamento entre o HRM e a estrutura organizacional para a consecução dos objetivos organizacionais e o aproveitamento correto da especialização e das habilidades das pessoas.
2) <i>Staffing Practices</i>	garantir processos corretos e efetivos tanto no que se refere à seleção quanto à demissão do <i>staff</i> , visando às necessidades organizacionais.
3) <i>Working Conditions</i>	garantir formas atrativas para manter o <i>staff</i> , assegurando a melhoria da performance, através de condições apropriadas, inclusive no que se refere à remuneração.
4) <i>Performance management</i>	facilitar a melhoria da produtividade e efetividade, via maximização da performance individual.
5) <i>Human Resource Development</i>	objetiva a melhoria da efetividade organizacional e da performance individual.
6) <i>Staff Relations</i>	fomentar e manter um bom nível de relacionamento entre as pessoas e a organização, já que, segundo reconhece, existe uma dependência mútua entre esses dois níveis.

Desta forma, outras práticas e políticas foram implementadas pela reforma administrativa australiana, tais como a *negociação no local de trabalho*, prática da mobilidade, o *plano de oportunidades iguais*, o *plano de treinamento e especialização*.

A prática de negociação caracteriza-se por ser um instrumento de gerenciamento utilizado nos locais de trabalho, sendo parte de uma estratégia para desenvolver a cultura de resultados e de melhoria

contínua. Tem como finalidade a negociação e a implementação individualizada, por agência e departamento, permitindo aos administradores de departamentos negociarem variações da remuneração e das condições de trabalho, sempre tendo em vista o interesse da produtividade, eficiência da organização.

O processo de negociação contempla uma contratualização formal por tempo definido, ou seja, dois anos. Em termos de remuneração, o contrato prevê um incremento remuneratório de 4,9% durante a vida do contrato. Uma parte deste reajuste destina-se ao pagamento pela produtividade e eficiência alcançadas, e outra pela recuperação do poder aquisitivo do salário, em decorrência de perdas causadas pela inflação. Outro objetivo é manter um nível remuneratório compatível com o realizado pelo setor privado. Basicamente, o contrato pode prever as seguintes práticas:

- incremento de pagamentos, como vista anteriormente;
- recompensa pelo esforço de produtividade da equipe de trabalho;
- jornada de trabalho em meio-expediente (*part-time work*);
- procedimentos em caso de ineficiência;
- práticas de combate ao absenteísmo;
- melhoria da competência baseada no treinamento e especialização.

Já a mobilidade permite e estimula os funcionários a transitarem entre os diversos departamentos através de critérios de promoção ou transferência. Assim, a carreira de serviços é larga e não se limita ao departamento em que o funcionário está lotado.

Ives²² expõe que os secretários de departamento têm, usualmente, trabalhado em dois ou mais departamentos ao longo de suas carreiras. Os *Seniors Executive Service*, representando a administração executiva do serviço público, são geralmente nomeados com base na sua prática conseguida através de transferências entre serviços. Esta prática da mobilidade é difundida também para as médias e baixas gerências, o que resulta em um ganho em termos de versatilidade, possibilidade de carreira, profissionalismo e planejamento de sucessão.

Foi desenvolvido também o *Equal Employment Opportunity Strategic Plan (EEO)*, um plano estratégico para os anos 90, editado em 1993, o qual fornece os meios para o desenvolvimento da administração de recursos humanos através da promoção da equidade e do mérito no serviço público.

Basicamente, o plano introduz medidas para promover oportunidades iguais de emprego no serviço público e combater a discriminação injustificada contra os membros de grupos normalmente discriminados (grupos EEO): mulheres, deficientes, aborígenes e pessoas que desconhecem a língua inglesa.

Três princípios básicos nortearam o plano:

a) igualdade de acesso ao processo de seleção, à promoção e transferência, ao treinamento e desenvolvimento de pessoal, e também em relação aos termos e condições de serviço;

b) capacitar os membros de grupos EEO a competirem por promoção e transferência, seguindo carreira em condições igualitárias;

c) incrementar ou manter a representação dos grupos EEO nos diversos níveis e estruturas do serviço público, tendo como base a competição validade pelo mérito.

Visando ao treinamento e ao desenvolvimento do serviço público, foi criado o *Competency Based Training (CBT)*. Esta política justificou-se pela demanda crescente em propiciar altos níveis de especialização e desenvolvimento visando à consecução dos objetivos organizacionais. Essa abordagem de treinamento tem seu foco na especialização e no conhecimento requerido pelos locais de trabalho, ou seja, busca-se uma forma de direcionar e focalizar o treinamento de acordo com os objetivos organizacionais. Além disso, este processo procura incorporar no funcionalismo público os aspectos necessários para dar continuidade à agenda de reforma governamental e, ao mesmo tempo, reforçar as políticas e valores promovidos pelo *Building a Better Public Service*.

Em futuro próximo, todos os novos gerentes *juniores* serão submetidos a um programa de treinamento, o qual fará parte do processo de seleção e admissão. Para o nível de média gerência, existe uma grande variedade de opções de treinamento, incluindo o acesso ao *Public Sector Management Course*, já tendo sido treinados mais de 1.200 gerentes. Por sua vez, os gerentes executivos da *Public Service Commission* também participam de cursos para alta gerência.

5. Política de contratualização de serviços públicos

A política de contratualização realizada na Austrália foi fortemente influenciada tanto pelos modelos de reforma administrativa do Reino Unido quanto pelo da Nova Zelândia. A prática da contratualização surge num contexto de questionamento da capacidade e eficiência do Estado para a produção direta de bens e serviços.

Entretanto, as pressões orçamentárias, a diminuição das barreiras alfandegárias e o incremento da internacionalização da economia, que atinge rapidamente a Austrália, foram fatores decisivos na adoção de políticas para redução do custo efetivo de cada bem ou serviço prestado pelo Estado. Notou-se rapidamente que o “Custo Estado” era a variável fundamental para o incremento da competitividade geral da economia.

Segundo Domberger & Hall²³, a implementação dos CTC (*Competitive Tendering and Contracting*) envolvem quatro momentos distintos:

- 1) Especificação do serviço a ser oferecido;
- 2) Solicitação para oferecimentos; (*request for tenders*);
- 3) Avaliação e seleção do contratante;
- 4) Gestão e controle após contratação.

As bases teóricas para as contratualizações (CTC) foram dadas por Coase (1937) e Willianson (1985), embora somente tenham penetrado no campo administrativo a partir da década de 70. Autores como Kettl (1993) têm sublinhado os riscos que estes programas potencialmente podem oferecer às estruturas de governos democráticos à medida em que pulverizam a responsabilidade.

A contratualização está presente na Austrália, mesmo que de forma pouco sistemática e informal, desde a década de 70, mas nos anos 80, acompanhando o acirramento das reformas, ganha maior regularidade. A contratualização é explicitamente recomendada na “*Coombs Royal Commission on Australian Government Administration*”, onde inicia-se um processo de reavaliação das funções abertas ao setor privado.

Assim como na Nova Zelândia, também na Austrália tratou-se de distinguir as funções do governo enquanto comprador de serviços em nome dos cidadãos e enquanto provedor direto dos mesmos. Da mesma forma, reorientou-se as prioridades que deixaram de concentrar-se meramente sobre os *inputs*, e passaram a focalizar, prioritariamente, para avaliação, os *outputs* e *outcomes*.

O princípio geral que rege estas iniciativas é a necessidade de maximizar os recursos públicos, melhorando a relação custo/serviço. O incentivo à competição é tido como o caminho privilegiado para alcançar estes objetivos.

Os partidos liberais da Austrália foram os primeiros a adotarem a bandeira do estilo gerencial de administração pública, embora a introdução de políticas gerenciais tem tido um forte impacto, através da reforma do setor público, sobre todo o espectro político, sejam trabalhistas ou liberais.

Um exemplo desta quase unanimidade partidária é o fato dos trabalhistas, no poder desde 1983 no âmbito da União, terem adotado uma política marcada por um estilo econômico racionalista e uma atitude pragmática, embora não formal ou doutrinária, em relação à questão da contratualização.²⁴

Sendo a Austrália um modelo federativo, observou-se que os estados resistiram mais às demandas por reformas. O que se pode notar atualmente é uma grande variedade de reformas tanto no que se refere aos ritmos quanto à abrangência, incluindo, obviamente, as políticas de

contratualização que variam de estado a estado. Estas variações podem ser atribuídas a variáveis como fatores históricos, circunstâncias locais, ideologias políticas e situações econômicas.

A situação fiscal é uma variável de extrema importância na realização de políticas reformistas. O estado de Queensland, o mais robusto em nível fiscal da federação, não empreendeu políticas de contratualização. Entretanto, a generalização das contratualizações entre os demais estados demonstra que a saúde fiscal de Queensland era uma exceção dentro de um quadro geral deficitário.

O estado de New South Wales (NSW) foi o primeiro a adotar a contratualização a partir de 1988, através de uma política formal e uma direção centralizada. Outros importantes estados como Victoria e Westerns Austrália adotaram políticas semelhantes em 1992 e 1993, respectivamente.

Os principais critérios para contratação adotados por estes estados são os que seguem:

- 1) Custo/efetividade.
- 2) Acesso às novas tecnologias.
- 3) Combate a desempenhos insuficientes ou culturas inapropriadas da força de trabalho interna.
- 4) Necessidade de contornar práticas trabalhistas restritivas.
- 5) Dificuldade para pagar e manter um competente quadro técnico.

Em 1994, o governo de Victoria tomou a vanguarda do processo, introduzindo uma política de competitividade compulsória. Até então, as contratualizações eram implementadas por meio de incentivos às agências. Victoria ofereceu aos governos locais um percentual progressivo dos gastos anuais para serem empregados na contratualização. Gradualmente os gastos locais sujeitos à competição elevaram-se a 30, 40 até 50% dos gastos anuais em 1996-1997. A iniciativa de Victoria abriu um intenso debate nos outros estados que, entretanto, mantiveram a política de incentivos.²⁵

Em um estado como Western Austrália, os CTC estão vetados para atividades como provisão de equipamentos para o governo, certas funções regulatórias e/ou emergenciais, serviços essenciais das Forças Armadas, etc. Estas atividades estratégicas são consideradas incompatíveis com a participação da iniciativa privada.

O governo da União tem encorajado os departamentos a utilizarem os CTC, à medida em que avaliam que sua utilização possa trazer uma melhoria dos serviços. A aplicação tem sido gradual. Através do “*Financial Management Improvement Program*” introduziu-se alterações no relatório financeiro, a fim de se incentivar o princípio da “maximização dos recursos”. Em 1989, esta idéia foi novamente evocada, reconhecendo-se a importância da competição como instrumento para sua realização.²⁶

A política de competição entre agências tem sido um dos pontos polêmicos do processo de reforma, sua implementação varia de estado a estado. Agências como a *Commonwealth Department of Administrative Services* (DAS) e a *NSW Commercial Services Group* (CSG) realizam serviços para outras agências governamentais. Com o aumento do número de agências provedoras, as pressões competitivas têm aumentado.

No nível da União, agências como a DAS prestam serviços de reparos, manutenção, avaliação, suprimento e distribuição. Entretanto, as agências governamentais não estão obrigadas a contratar a DAS, e nem podem utilizar seu *status* de agência estatal para competir deslealmente com outras empresas do setor privado. As agências da União estão igualmente autorizadas a competir com agência de outros níveis (estaduais ou locais) ou mesmo com o setor privado — a *Australian Protection Service* oferece seus trabalhos competindo com firmas de segurança privada, entretanto, esta não tem sido a regra entre os estados.

6. Considerações finais

A reforma australiana caracterizou-se por partir de um modelo anterior bem-sucedido, baseado na concepção weberiana, que conseguiu transformar no século passado uma administração tradicionalista num sistema centrado em regras impessoais, que conseguiu eliminar, quase completamente, o problema da corrupção no serviço público.

A cristalização das práticas burocrático-weberiana trouxe, como conseqüência, uma grande resistência tanto estrutural quanto cultural em transformar tal modelo. Esta resistência foi um dos maiores entraves às reformas recentes.

O motivo condutor da reforma australiana tem sido o rearranjo dos papéis desempenhados pelos atores sociais (administração pública, sociedade civil, mercado) na gestão do bem comum. Procurou-se aumentar a eficiência do setor público, buscando formas inovadoras de gerenciamento, muitas das quais importadas do setor privado, orientadas em função de um melhor atendimento ao cidadão-usuário.

Embora tenha utilizado diversas práticas e conceitos típicos do setor privado, ao fim e ao cabo, podemos afirmar que o Estado resultou fortalecido, visto que maximizou as formas e mecanismos de intervenção na sociedade. Um Estado que melhor serve ao cidadão é, sem dúvida, um Estado mais forte.

O modelo federativo australiano marca algumas especificidades desta reforma. Diferente da Nova Zelândia, onde o modelo unitário e centralizado permitiu uma evolução célebre e homogênea das reformas, na Austrália, a existência de sete níveis de poder “autônomos” (a União e

seis estados) determinou um processo mais heterogêneo, embora, com uma surpreendente comunhão de princípios.

Dentre os mecanismos utilizados, as agências de Ombudsmen merecem ser destacadas como um dos símbolos desta reforma. Através destas agências ampliou-se o espaço do cidadão na gestão da *res publica*, assim como a responsabilidade dos funcionários diante de seus atos. Apesar das limitações que o sistema de Westminster impõe às políticas de *accountability*, os Ombudsmen têm obtido êxito na mediação dos conflitos entre usuários e provedores. No que se refere ao Brasil, que já possui uma legislação punitiva para o comportamento desleal dos servidores públicos, a lentidão da justiça e a falta de mecanismo, que auxiliam o cidadão lesado no seu direito, fazem perpetuar alguns vícios no serviço público que poderiam ser minimizados por mecanismos similares ao do ombudsman.

No que diz respeito à política de pessoal, a Austrália soube manter o equilíbrio entre os antigos valores de probidade e integridade do servidor público com a nova demanda por qualidade, produtividade, autonomia e responsabilidade. Ao contrário dos adeptos do desmonte rápido do modelo burocrático weberiano, os administradores australianos optaram por ajustá-lo a nova realidade, evitando assim, a crise deontológica que se instalou em outras reformas. As visões simplificadoras e maniqueístas, escondem, quase sempre, uma incapacidade teórica para pensar a complexidade do real e propor soluções para além dos clichês.

Podemos concluir que se por um lado a existência de um modelo burocrático cristalizado dificultou ou mesmo retardou o processo de reforma administrativa na Austrália, por outro, sua existência possibilitou uma passagem segura para formas mais flexíveis de gerenciamento do setor público.

Comissões instaladas até 1985

Title	Chairman	Dates
Committee of Inquiry into the Public Service of South Australia	Prof. D. C. Corbett	May 1973-Apr 1975
Board of Inquiry into the Victorian Public Service	Sir Henry Bland	Oct 1973-Oct 1975
Royal Commission on Australian Government Administration	Dr H. C. Coombs	Jun 1974 - Jul 1976
New South Walles Machinery of Government Review	Hon T. J. Lewis to Jan 1975, Hon F. M. Hewitt from Jan 1975	Jul 1974-Apr 1976
Review of New South Wales Government Administration	Prof. P. S. Wilenski	Feb 1977-Feb 1982
Review of Tasmanian Government Administration	Phase 1: Task For Phase 2: Sir George Cartland	May 1978- Dec 1979 Mar 1979-Nov 1981
Review of Commonwealth Administration	Mr J. B. Reid	Sep 1982-Jan 1983
Review of Public Service Management (South Australia)	Mr B. Guerin	Jun 1983-Feb 1985

- 1 Este artigo foi realizado com recursos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Constitui um dos produtos da pesquisa sobre Burocracia Estatal, do Programa de Pesquisas e Estudos sobre Reforma do Estado e Governança, mantido pela FGV/EBAP, sob a coordenação da professora do curso de mestrado em administração pública e coordenadora do programa de Estudos e Pesquisas sobre Reforma do Estado e governança Sonia Fleury. Contou, ainda, com a contribuição especial dos seguintes pesquisadores: Wagner Carvalho e Valdeci Araújo.
- 2 Marisol Touraine. *Le Bouleversement du Monde. Géopolitique du XXIe Siècle*. Paris: Seuil, 1995.
- 3 Donald Kettl. *The Global Revolution: Reforming Government Sector Management*. Brasília, 1996.
- 4 Sobre este tema ver: Adam Przeworsky. *On the Design of the State: A principal-Agent Perspective*. In “Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial”. Brasília. MARE. 1996. J.Prats Català. *El Nuevo Juego y sus Reglas : Construyendola Nueva Institucionalidad en la America Latina de los 90*. Barcelona, 1996. Michael Crozier. *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987. Luc Rouban. *La Modernisation de L’État et la Fin de la Spécificité Française* in “*Revue Française de Science Politique*. v.40, n.4, agosto 1990, p. 521:544.
- 5 HALLIGAN, John. *Función pública y reforma administrativa en Australia*. In: *Revista Internacional de Ciencias Administrativa*, Madrid: vol. 57, no.3, septiembre 1991, pp. 40
- 6 CAIDEN, Gerald E. *Reformas Administrativas Recientes en Australasia*. In: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: vol. 57, no. 1, marzo 1991, p. 9-26.
- 7 HALLIGAN, John, Op. Cit., p. 39.
- 8 DOMBERGER, Simon; HALL, Christine. *Contracting for Public Services: A review of antipodean experience*. In: *Public Administration*, v.74, n.1, Spring 1996.
- 9 *Idem ibidem*, p. 134.
- 10 CAIDEN, Op. Cit., pp. 13.
- 11 Sobre a questão ver o trabalho de John HALLIGAN. *Función Pública y reforma administrativa en Austrália*. In.: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Madrid: v.57, n.3, Sept, 1991.
- 12 CAIDEN, Op. Cit., p. 15.
- 13 LEE Jr, Robert D. *Legal Parameters of Administration in a democratic society: the case of Australia*. In.: *Administration & Society*, London: v.23, n.2, August, 1991, p. 501.
- 14 CAIDEN, Op. Cit., p.10.
- 15 LEE Jr, Op. Cit., p.502-503.
- 16 *Idem ibidem*, p. 506.
- 17 *Idem ibidem*, p. 509.
- 18 *Idem ibidem*, p. 509.
- 19 *Idem ibidem*, p.511.
- 20 Ives, Denis. *Human resource management in the Australian public service: challenges and opportunities*. *Public Administration and Development*. London, v.15, n.3, p.324.
- 21 *Idem ibidem*, p. 323
- 22 *Idem ibidem*, p.327.
- 23 DOMBERGER, S. & HALL, C., Op. Cit., p.130.
- 24 *Idem ibidem*, p.133.
- 25 *Idem ibidem*, p.135.
- 26 *Idem ibidem*, p.135

- CAIDEN, Gerald E. Reformas administrativas recientes en autralasia. in: *revista internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: v.57 n.1, Marzo, 1991.
- CATALÀ, J.Prats. *El Nuevo Juego y sus Reglas: Construyendola Nueva institucionalidad en la America Latina de los 90*. Barcelona, 1996.
- CROZIER, Michael. *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.
- _____. *Cómo reformar al Estado*. México: Fondo de Cultura Económica México, 1992.
- DAUKINS, John S. Achieving improvement in economics transitions: the australian experience public. In.: *Administration and development*, London: v.15 n.3, August, 1995.
- DOMBERGER, Simon; HALL, Christine. Contracting for public services: a review of antipodean experience. In: *Public Administration*, v. 74, n.1, Spring, 1996.
- FLETCHER, Christine and CLIFFWALSH. Reform of intergovernmental relations in Australia: the politics of federalism and the non-politics. In.: *Public administration - an international...*, London: v. 70, Winter, 1992.
- HALLIGAN, John. Función Publica y reforma Administrativa en Australia. In.: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid: v.57 n.3, Septiembre, 1991.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-Nação e o sistema global". In: *Lua Nova*. Março de 1991.
- IVES, Denis. Human resource management in the australian public service: challenges and opportunities. In: *Publica administration and development*. London: v.15 n.3, August, 1995.
- JABES, J.; JANS, Nick (et alii). La gestion des services publics canadien et australien: étude comparative de la solitude verticale. In.: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Paris: v.58, n.1, 1992.
- KETTL, Donald. The Global Revolution: Reforming Government Sector Management. In: "*Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial*" - Seminário Internacioanal - MARE/BID/ONU Brasília, 1996.
- LEE Jr, Robert D. Legal Parameters of administration in a democratic society: the caseo of Australia. In.: *Administration & Society*, London: v.23, n.2, August, 1991.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: "*Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial*" - Seminário Internacional - MARE/BID/ONU. Brasília, 1996.
- Public Management Developments: Survey 1990. OECD, *Organization for Economic Co-Operation and Development*. 1990.
- Public Management Developments: Update 1991. OECD, *Organization for Economic Co-Operation and Development*. 1991.
- RICHARDISON, Ruth. A Reforma do Setor Público na Nova Zelândia. In: "*Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial*" - Seminário Internacional - MARE/BID/ONU. Brasília, 1996.
- ROUBAN, Luc. La Modernisation de L'État et la Fin de la Spécificité Française. In: *Revue Française de Science Politique*. v.40, n.4, agosto 1990, p. 521:544.
- TOURAINÉ, Marisol. *Le Bouleversement du Monde*. Géopolitique du XXI^e Siècle. Paris: Seuil, 1995.
- WEBER, Max. "Os tipos de dominação". In: *Economia e Sociedade - Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, v.1, Trad.: de Regis Barbosa e Karem Elsabe Barbosa; Rev. Técnica de Gabriel Cohn. Brasília - D.F. : Ed. UnB, 1991.

Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana

Adriana de Sá Mesquita e Silvia Pereira Ferreira

O artigo analisa o processo de reforma administrativa empreendida na Austrália ao longo das décadas de 70-80, destacando duas de suas principais tendências: o fortalecimento da “Função Executiva Superior” e a valorização da cidadania. Nele são descritos os princípios básicos norteadores da reforma ao longo dos anos 70, bem como, os objetivos visados com a segunda fase das reformas executadas a partir da década de 80, implementadas por governos trabalhistas. Destaca-se a organização e o funcionamento do sistema das Agências de Ombudsmen e dos Comissários de Contas responsáveis pela fiscalização e gestão orçamentária. A seguir, são descritas algumas das ações encaminhadas pela *Public Service Commission* (PSC) no sentido de aperfeiçoar o gerenciamento e o melhor desempenho dos recursos humanos, destacando a introdução do importante conceito de *Novo Profissionalismo*, assentado em valores como responsabilidade para com o governo, foco nos resultados, mérito como valor básico, altos níveis de integridade e probidade na conduta, desempenho com *accountability* e melhoramento contínuo do desempenho das equipes e indivíduos. Outro importante instrumento analisado é o *Human Resource Management*, através do qual as autoridades australianas introduziram novas práticas como negociação no local de trabalho, plano de oportunidades igualitárias no local de trabalho e o plano de treinamento e especialização. Para finalizar, o artigo enfoca a política de contratualização de serviços públicos adotada na Austrália — os *Competitive Tendering and Contracting*, evidenciando os fatores indutores da adoção desta nova prática de gestão.

Adriana é mestre em administração pública — EBAP/FGV/RJ e especialista em políticas públicas e gestão governamental no MARE e Silvia é socióloga e professora da UnB. Ambas são assistentes sociais e pesquisadoras da EBAP/FGV/RJ

Fortalecer el servicio público y valorar la ciudadanía: la opción australiana

Adriana de Sá Mesquita y Silvia Pereira Ferreira

El artículo analiza el proceso de reforma administrativa emprendida en Australia a lo largo de las décadas de los 70-80, destacando dos de sus principales tendencias: el fortalecimiento de la “Función Ejecutiva Superior” y la valoración de la ciudadanía. En él se describen los principios básicos orientadores de la reforma a lo largo de los años 70, así como los objetivos pretendidos con la segunda fase de las reformas ejecutadas a partir de la década de los 80, puestas en práctica por gobiernos laboristas. Se destaca la organización y el funcionamiento del sistema de las Agencias de *Ombudsmen* y de los Comisarios de Cuentas responsables de la fiscalización y gestión presupuestaria. A continuación se describen algunas de las acciones encaminadas por la *Public Service Commission* (PSC) en el sentido de perfeccionar la gerencia y el mejor desempeño de los recursos humanos, destacando la introducción del importante concepto de *Nuevo Profesionalismo*, apoyado en valores tales como responsabilidad para con el gobierno, foco en los resultados, el mérito como valor básico, altos niveles de integridad y probidad en la conducta, desempeño con *accountability* y mejoramiento continuo del desempeño de los equipos e individuos. Otro importante instrumento analizado es el *Human Resource Management*, mediante el cual las autoridades australianas han introducido nuevas prácticas, tales como negociación en el lugar de trabajo, plan de oportunidades igualitarias en el sitio de trabajo y el plan de capacitación y especialización. Para terminar, el artículo enfoca la política de licitaciones y contrataciones de servicios públicos adoptada en Australia - *Competitive Tendering and Contracting*, evidenciando los factores indutores de la adopción de esta nueva práctica de gestión.

Strengthening the civil service and valuing citizenship: the Australian choice

Adriana de Sá Mesquita and Silvia Pereira Ferreira

RSP

This article addresses the administrative reform process carried out in Australia over the 70s and 80s and underscores two of its major trends, namely strengthening the “Higher Executive Function” and valuing citizenship. The primary principles guiding the reform process in the 70s are described, as well as the objectives set for the second phase of reforms carried out as of the 80s and implemented by labor administrations. The organization and *modus operandi* of Ombudsmen Agencies and Accounts Commissioners, who are responsible for budget inspection and management, are given special highlight. The article then describes some of the measures taken by the Public Service Commission (PSC) with a view to improving both management and performance of human resources and underscores the introduction of the very important concept of New Professionalism, grounded on values such as responsibility towards the government, focus on results, merit as a basic value, high levels of integrity and probity in officials’ conduct, performance with accountability and continuous performance improvement of teams and individuals. Another equally important tool addressed herein is the Human Resource Management system, whereby Australian authorities have introduced new practices such as negotiation at the workplace, the plan for equalitarian opportunities at the workplace and the training and specialization plan. In conclusion, the article addresses the public services contracting policy used in Australia, namely Competitive Tendering and Contracting, and underlines the factors that have led to the introduction of this new management practice.