

# Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis<sup>1</sup>

*Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 47  
Volume 120  
Número 3  
Set-Dez 1996

## I. Introdução

Desde os anos 80, os países da América Latina estão envolvidos em um processo de profunda reforma econômica. Não é coincidência que isso tenha acontecido num momento em que a democratização deu grandes saltos. Hoje, parece existir um consenso de que as administrações públicas precisam ser urgentemente reformadas se se quiser sustentar o processo de reforma econômica e política. As administrações públicas de muitas nações latino-americanas são tipicamente disfuncionais — superdimensionadas, ineficientes, incapazes de prestar serviços aos que mais necessitam, além de serem bastiões do comportamento oportunista. Sem uma administração pública efetiva, como os serviços podem ser oferecidos com maior eficiência? Como pode o processo de desregulamentação continuar? Como podem os governos atender os pobres? E como podem os governos funcionar sem ameaçar a disciplina fiscal?

A necessidade de uma reforma pode ser inquestionável, mas o jeito de fazê-la não. Infelizmente, reformar a administração pública não é um objetivo de política, como reestruturar as áreas comercial ou financeira, por exemplo, onde temos propostas para reformas, e mesmo algum consenso no diagnóstico do problema.

Este ensaio trata das formas de melhorar a performance das administrações públicas na América Latina, isto é, daquelas corporações permanentes que executam programas feitos por um

Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia são professores da Escola de Assuntos Públicos da Universidade de Maryland e trabalham no Banco Mundial

Executivo político ou pelo Legislativo. A principal preocupação do ensaio é como as administrações públicas fazem seu trabalho, mais do que quais as tarefas que elas deveriam realizar. Este ensaio não oferece um projeto e nem apresenta um diagnóstico completo, mas tenta sugerir alguns elementos de uma estrutura para se pensar em reformar administrações públicas — para tentar relacionar soluções possíveis com diagnósticos realistas. E o faz: diagnosticando os problemas genéricos de monopólio e controle político que representam desafios para uma boa administração pública; discutindo as abordagens passadas e presentes sobre administração pública nas nações mais avançadas, que hoje constituem o principal ponto de referência para a reforma nos países menos avançados; discutindo as causas e consequências de administrações públicas fracas na América Latina e indagando quais as lições mais importantes que a América Latina deveria retirar da experiência dos países mais avançados.

Há, no momento, uma ebulição de novas idéias e discussões sobre a reforma do setor público nas nações mais avançadas. Para combater a ineficiência e a inflexibilidade associadas ao modelo de administração pública tradicional, alguns países estão experimentando introduzir conceitos de mercado e competição em áreas tradicionais da administração pública, especificamente para criar mecanismos baseados naqueles conceitos que permitam aos gerentes maior liberdade para administrar. Outros estão atacando o mesmo problema de uma forma mais evolutiva, conservando uma parte maior da estrutura hierárquica tradicional. A experimentação empírica é refletida num debate vivo sobre as idéias que estão por trás das reformas. Nesse debate, idéias mais tradicionais da administração pública estão sendo alimentadas por cruzamentos com idéias de outros campos, especialmente com teorias afins extraídas do campo da *new institutional economics* (*public choice*, análise agente/principal, teoria do custo de transações).

Uma ponte está sendo gradualmente construída a partir da prática e a teoria nos países mais avançados para os países da América Latina. A preocupação manifestada neste ensaio é de que a ponte ainda esteja pela metade. Realmente, o temor é de que algumas das mais novas soluções de reformas para nações mais avançadas corram o risco de serem imitadas pelas nações mais atrasadas antes que se tenha certeza de que o diagnóstico está correto. Certamente, pode-se argumentar que a natureza e a origem dos atuais problemas da administração pública na América Latina são suficientemente diferentes dos atuais problemas das nações mais avançadas e que as soluções também podem necessitar de

adaptações. Existe o perigo de que a aplicação prematura de métodos modernos de reforma na América Latina possa condená-los ao fracasso em questão de poucos anos. Esses métodos serão então estigmatizados com o mesmo criticismo que outras valiosas tentativas de reformar a administração pública encontraram, no passado, na América Latina. Assim, a proposta central deste ensaio é a de que precisamos construir uma ponte melhor.

## II. O problema genérico da Administração pública

Os bons governos democráticos — que provêm os produtos que o eleitorado quer com eficiência e honestidade — enfrentam vários problemas genéricos. São esses problemas que explicam por que os governos têm sido organizados da forma como são — e por que muitos países procuram reformá-los. Os problemas podem ser divididos em três grupos (sendo os dois últimos problemas “agente/principal”, ou seja, problemas de como os principais utilizam seus agentes para executar seus desejos).<sup>2</sup>

- Primeiro, a administração pública oferece, principalmente, serviços dos quais ela detém o monopólio. (Este é, por definição, o caso dos bens públicos). O monopólio fornece o incentivo clássico para que se produza de maneira ineficiente.

- Segundo, o controle dos eleitores sobre os políticos (como o dos acionistas sobre diretores ou gerentes de empresas privadas) é normalmente imperfeito, por várias razões. A ação coletiva de um grande número de pequenos agentes é difícil. Instituições políticas destinadas a representar os eleitores (partidos políticos, Congresso) não trabalham sem atritos. A informação aos eleitores sobre a conveniência, quantidade e qualidade dos serviços ou bens públicos é imperfeita.

- Terceiro, é igualmente difícil para os políticos controlar os funcionários públicos (e isso é também verdadeiro para os dirigentes de empresas privadas, quando elas ficam maiores). A dificuldade específica em comparação com as empresas privadas reside na maior complexidade em definir e medir com alguma exatidão os resultados da administração pública e, por esta razão, monitorar a performance dos servidores é uma tarefa bastante penosa. Não é fácil submeter bens e serviços típicos do governo ao teste do mercado.

### III. A administração pública nos países mais avançados

As administrações públicas surgiram como entidades distintas das empresas privadas para enfrentar esses problemas políticos e produtivos genéricos. Na verdade, o modelo tradicional — ou clássico — de administração pública entrou em cena no século XIX como uma resposta à prevalente interferência política, à corrupção e à falta de profissionalismo — falta de honestidade, disciplina e competência — do serviço público de então. De um modo geral, o modelo — ainda intacto em sua essência — utiliza duas “técnicas” para encorajar um governo mais eficiente e honesto a se identificar com o interesse público: o sistema de pesos e contrapesos políticos e uma forma hierárquica de organização e controle centralizado da administração pública.

Na primeira, os sistemas de pesos e contrapesos normalmente repousam numa separação constitucional de forças, que proporciona a especialização de funções, “segundas opiniões” nas tomadas de decisão e a supervisão de comportamento. Os políticos eleitos no Executivo e no Legislativo possuem um papel dominante na elaboração de políticas. (Algumas vezes, o Legislativo é subordinado ao Executivo e em outras, como nos EUA, ele é independente). Os políticos supervisionam a execução dos programas, mas obedecem a regras que limitam sua interferência na administração pública profissional. Outras instituições, notadamente o Judiciário e um auditor público independente, fazem a supervisão autônoma externa.

Na segunda, as formas de organização hierárquicas e centralizadas da administração pública (*command-and-control*) são destinadas a fornecer os meios para criar servidores públicos profissionalizados, sensíveis a um amplo mandato político mas isolados de influências políticas individuais. Na sua forma idealizada (mais ou menos como Max Weber a definiu), o modelo tradicional tem as seguintes características:

- organização do trabalho em unidades especializadas onde informações técnicas e financeiras precisas fluem para cima, para baixo e para os lados, ordens são obedecidas, repartições cooperam e a tomada de decisões é delegada ao nível apropriado (incluindo a descentralização para as unidades do governo politicamente independentes);

- pessoal qualificado é contratado estritamente com base no mérito e sob regras que relacionam faixas de remuneração com atividades definidas e apresentam procedimentos abertos e razoáveis

para contratar, despedir e promover (e oferecer um sistema de aposentadoria e outros incentivos não pecuniários);

- os orçamentos (receitas e gastos planejados) são previstos com exatidão e os sistemas financeiros conferem se tais gastos estão ocorrendo de forma honesta e de acordo com o que foi orçado;
- os registros são corretos e os procedimentos são codificados.

De um modo geral, o modelo tradicional tem funcionado bem nas nações mais avançadas, ao limitar a liberdade dos políticos e dos servidores públicos de agir fora do interesse público e na criação de um serviço público profissionalizado. Essas nações geralmente possuem uma administração pública honesta e competente, fornecendo uma ampla gama de serviços públicos.<sup>3</sup> Mas este modelo está sob pressão por várias razões:

- o sistema de autoridade e controle (*command-and-control*) criou seus próprios problemas de ineficiência e inflexibilidade;
- isso tem sido exacerbado pelas mudanças de expectativa quanto ao papel do governo. Desde a origem do modelo, tem havido um tremendo crescimento na expectativa pública em relação ao governo e aos serviços por ele fornecidos. Os governos tornaram-se ativistas macroeconômicos (depois de Keynes e outros). Eles construíram “Estados do Bem-Estar” e diversificaram suas atividades, passando a produzir bens privados. Como resultado, os déficits fiscais se transformaram numa constante ameaça ao governo moderno;
- governos agigantados têm sido especialmente suscetíveis ao “aprisionamento” por aqueles estimulados a usar seus conhecimentos especializados para obter vantagens pessoais ou grupais — isto se aplica a grupos de interesses ou aos próprios burocratas.

Como resultado desses fatores, o nível de insatisfação popular e política com o desempenho da administração pública cresceu nas últimas décadas.

Com certeza, todas as nações avançadas tentaram modificar o modelo tradicional, embora seja difícil identificar qualquer padrão único (veja LAKING, 1996). Os governos têm constantemente experimentado novas técnicas de orçamento, mas nem sempre com sucesso — na verdade, as novas técnicas levaram freqüentemente a uma perda do controle orçamentário. A tendência é a transferência de maior autoridade aos gerentes num nível mais baixo e ao aumento do uso de relatórios de avaliação de desempenho. Os governos têm se aproveitado das novas tecnologias de informação e comunicação. Mais recentemente, eles passaram a exercer maior controle sobre o crescimento do emprego público e renunciaram, de forma

substancial, a atividades que o setor privado pode assumir com maior lucratividade.

Existe atualmente uma variedade de idéias e experimentos para modificar ainda mais o modelo. É conveniente imaginar duas correntes, uma modificando o “o que” do governo e outra modificando o “como” (para usar as palavras de HOLMES e SHAND, 1995). Primeiro, virtualmente, todos os governos de nações avançadas se utilizaram de diversos expedientes para aumentar a competitividade (isto é, devolvendo atividades ao mercado ou simulando condições de mercado), através de privatizações e incorporações, esquemas de *voucher* (em que o Estado financia o serviço, particularmente o de educação, mas é o mercado que oferece), contratações externas, repartições do governo que passam a cobrar pelos serviços (até mesmo internamente), transferência de fundos para usuários e devolução de atividades para os níveis mais baixos do governo. Segundo, vários governos estão adotando uma gama de opções e experimentos para mudar o modo como fazem negócios (ver: REID e SCOTT, 1994; HOLMES e SHAND, 1995; NUNBERG, 1995; LAKING, 1996). Neste conjunto de novas idéias — fomentado por um caloroso debate acadêmico —,<sup>4</sup> os principais temas de reforma indicam um enfoque maior no aprimoramento do desempenho (quanto a resultados), isto é, mudando a ênfase do controle dos insumos para o controle dos resultados e para uma maior transparência e *accountability*.

É prematuro falar em qualquer consenso sobre a reforma, mas existe uma união de idéias ao redor de um modelo promissor, novo e radical baseado em algumas das idéias acima, utilizando abordagens referidas ao mercado que permitem maior flexibilidade aos administradores em troca de melhor performance. Nós vamos nos referir à nova abordagem como *gerencialismo* (também denominada *novo gerencialismo*, *nova gerência pública*, ou *gerência baseada no desempenho*). O modelo promete substanciais ganhos na eficiência e transparência (e, por conseqüência, na *accountability*) da administração pública. Ele é de particular interesse nesse ensaio devido à enorme curiosidade que despertou na América Latina. O novo modelo imita os métodos gerenciais do setor privado. De um lado, isso significa o aumento do arbítrio dos gerentes pela redução da uniformidade e generalidade das regras de procedimento. De outro, significa a adoção, onde for possível, de medidas oriundas do setor privado (indicadores de desempenho, de produção etc.), bem como de seus métodos de transação (contratos transparentes e de curto prazo). O modelo pretende solucionar o problema da responsabilidade política das

agências através de contratos bem especificados. Substituindo relacionamentos hierárquicos por relacionamentos contratuais, ele garante uma transparência e uma responsabilidade maiores. O gerencialismo reduz os controles de “entrada”, mas não os elimina, alterando a sua natureza. Tipicamente, os controles tornam-se menos específicos (categorias de orçamento mais amplas, por exemplo) e mudam de *ex-ante* para *ex-post* (por exemplo, contratos explícitos, normas de responsabilidade aperfeiçoadas para reduzir atos ilegais). Eles não se tornam necessariamente menos complexos — os contratos de desempenho, por exemplo, são documentos bastante complexos.

Desde os anos 80, um pequeno número de nações mais avançadas, principalmente Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, executaram importantes reformas seguindo o espírito do novo modelo. (A Suécia também está com uma reforma semelhante e ainda mais radical em curso.) A Austrália redefiniu o gabinete ministerial e as responsabilidades gerenciais dos departamentos para criar tanto um controle central mais forte (através de tomadas de decisão estratégicas, orçamentos e cálculos) e para dar maior discernimento gerencial aos departamentos. A Inglaterra, até agora, devolveu dois terços do emprego público para as agências executivas, visando separar a elaboração dos programas da execução dos mesmos e fornecer a essas agências maior liberdade de ação gerencial relacionada ao desempenho. O caso da Nova Zelândia é de especial interesse. É a nação que aplicou o modelo na sua forma mais completa, conceitualmente rigorosa e integrada. As reformas neozelandesas são caracterizadas pelos seguintes elementos principais:<sup>5</sup>

- os orçamentos são definidos por programas, ao invés de por recursos. Esses programas estão ligados a indicadores de desempenho — ou de saída. As práticas contábeis ficaram mais transparentes com a adoção da *contabilidade de pleno acréscimo* (isto é, contabilidade dos ativos e produção de demonstrativos financeiros);

- a forma de organização hierárquica e as regras de procedimento correspondentes foram substituídas por uma maior discricionariedade gerencial, maiores incentivos e relações contratuais ou quase-contratuais;

- para simplificar os relacionamentos contratuais, as agências são separadas. A reestruturação pode separar agências produtoras de políticas de agências implementadoras ou pode ir mais além e separar agências de compras das agências de suprimentos (o Ministério da Saúde de um hospital, por exemplo). O último caso

vai envolver um processo de devolução — privatização, *outsourcing* ou incorporação;

- a competição é estimulada entre os fornecedores de serviços, sejam eles públicos, privados ou organizações não-governamentais.

As reformas na Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido estão colhendo muitos benefícios de uma maior eficiência e melhores serviços, embora nem sempre sem controvérsias. A Nova Zelândia e a Inglaterra são as únicas nações da OCDE (*Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos*) que conseguiram cortar os empregos do setor público nos anos 80 e no princípio dos 90. O resultado geral das pesquisas na Nova Zelândia e na Austrália evidencia que os benefícios da melhoria na eficiência suplantam os custos. Mas ainda parece um pouco cedo para um veredicto mais abrangente a respeito da deseabilidade ou da viabilidade desse novo caminho. Porque, como vamos argumentar mais adiante, a questão da implementação das reformas gerencialistas é de especial relevância para as nações latino-americanas, e é preciso ter uma consideração especial pelos seus principais problemas (para o debate sobre esses pontos, veja: POLLITT, 1990; DUNLEAVY e HOOD, 1994; NUNBERG, 1995; PUMA, 1995; e LAKING, 1996).

Colocar um sistema gerencialista em funcionamento é difícil devido, principalmente, às características intrínsecas do setor público.

- Muitos dos produtos do governo, tais como serviços governamentais ou informações sobre políticas, enfrentam um problema de identificação — os produtos são intrinsecamente difíceis de identificar, especificar, medir e avaliar. Os ativos de um governo, da mesma maneira, também são difíceis de avaliar (um monumento nacional, por exemplo). No setor privado, os indicadores de resultados foram introduzidos há mais de uma década. Mais tarde, eles foram usados em certas áreas pelas administrações públicas de alguns países avançados, mas com resultados imprecisos devido ao problema de identificação.

- Além disso, o gerenciamento efetivo orientado pelo desempenho também depende da avaliação de desempenho de indivíduos ou pequenos grupos em relação a resultados, associando o mesmo a recompensas ou sanções. Algumas nações desenvolvidas conseguiram introduzir satisfatoriamente indicadores detalhados de desempenho para suas agências, mas as evidências sugerem que elas enfrentaram dificuldades bem maiores na avaliação do desempenho individual nessas circunstâncias.

- A menos que uma atividade possa ser completamente privatizada ou adquirida externamente, o governo, não tendo habilidade de acionar a si mesmo, não possui os plenos poderes de *enforcement* que uma empresa privada teria.

- Um maior arbítrio gerencial pode levantar problemas quanto a uma possível perda de controle. Algumas pessoas acreditam que separar as agências o suficiente para encorajar relacionamentos próximos envolve o risco de perda de coerência e gera um ambiente propício à corrupção: elas temem que as autoridades centrais percam o controle, pois as agências de implementação terão maior liberdade em formatar suas próprias agendas — pela redefinição de resultados, por exemplo — seja para aumentar seus negócios, para fugir ao trabalho, para responder às demandas políticas da clientela, ou para buscar influência. A questão do quanto, ou do que dar em troca, é um problema de julgamento — e é bastante difícil na prática.

Além disso, a experiência dessas nações sugere três lições importantes sobre as condições para uma transição satisfatória para o gerenciamento orientado por desempenho.

- Uma abordagem gradual foi adotada na introdução do novo sistema. Especificamente, os indicadores de desempenho não foram associados a incentivos orçamentários até que se mostraram efetivos.

- Fica claro que a condição necessária para uma transição bem sucedida na Nova Zelândia, Austrália e Inglaterra foi a existência de um corpo de funcionários públicos profissionalizados. O que se infere disso é que um maior arbítrio gerencial, ou seja, o relaxamento de controles *a priori* só pode ser concedido quando o profissionalismo dos servidores for suficiente para resistir ao comportamento oportunista (isto é, corrupção, fraude, clientelismo e/ou fuga ao trabalho) que a liberdade enseja e quando eles forem capazes de gerenciar seus recursos.

- Uma outra condição necessária é a importância da manutenção dos *key input controls*, que são: orçamento efetivo em todos os níveis; um sistema de serviço público com algum grau de gerenciamento geral centralizado, o que inclui estratégias gerais de pagamento, seleção e treinamento de gerentes, monitoramento de gastos com pessoal através de controles na classificação e remuneração; relatórios informativos e periódicos; publicação prévia e acompanhamento dos planos e orçamentos.

Várias nações permanecem cautelosas com uma reforma gerencialista total (veja: NUNBERG, 1995: PUMA, 1995; e LAKING, 1996). O Japão, a Alemanha e a França, principalmente, têm sido cuidadosos em manter as tradições burocráticas básicas, embora com pequenos toques de reforma na direção do gerencialismo (tais

como o uso mais intensivo de avaliação formal das políticas existentes, maior utilização de avaliação de desempenho, ao menos em relatórios, descentralização, contratação externa mais extensiva de serviços não-essenciais e maior atenção à qualidade dos serviços). Eles mantiveram a tradição hierárquica nos níveis em que é necessário assegurar a manutenção de uma ética de serviço público, a administração equitativa do direito público e da política, o gerenciamento eficiente do serviço público e, finalmente, o controle do tamanho do setor público e das finanças públicas.

#### **IV. A administração pública na América Latina**

Para que as nações da América Latina sejam capazes de extrair lições da experiência das nações mais desenvolvidas, elas devem estar aptas a julgar se a cura é apropriada para os sintomas e os sintomas para as causas da doença. Nesta seção, indicamos os desafios da reforma da administração pública nas nações latino-americanas e sugerimos algumas hipóteses sobre as origens e os sintomas de uma administração pública insatisfatória.

Os desafios produtivos que os governos sul-americanos enfrentam numa era de reformas parecem maiores do que os encontrados pelas nações avançadas. (Para uma estimulante visão desses desafios, veja NAIM, 1993.)

- Em primeiro lugar, os governos devem estender o alcance dos serviços básicos que eles provêm — educação, saúde, lei, ordem e justiça, comunicações, acesso aos ativos econômicos — aos pobres, que frequentemente têm sido excluídos do âmbito do Estado.

- Em segundo, são necessários ganhos em eficiência muito grandes para se fazer isso.

- Em terceiro, também são necessárias maior continuidade e legitimidade na elaboração e execução das políticas, possibilitando ao governo ganhar mais da experiência cumulativa e da memória institucional.

- Finalmente, esses três primeiros objetivos não podem ser atingidos sem uma profissionalização da administração pública .

Mas, para fazer frente a esses desafios, as nações da América Latina poderão enfrentar problemas genéricos críticos de governo. Essas nações possuem hoje, ao menos superficialmente, problemas semelhantes aos das nações mais desenvolvidas em termos de gigantismo da máquina e de crise fiscal, mas os obstáculos políticos e institucionais são maiores.

• Em muitos países latino-americanos, é particularmente difícil para os eleitores controlar os políticos. As instituições democráticas têm se desenvolvido há menos tempo do que na maioria dos países avançados. O sistema de pesos e contrapesos, apesar de inscrito nas constituições, também não funciona.<sup>6</sup> No passado, com instituições democráticas mais fracas — e algumas vezes ausentes — governos ou facções desfrutando de áreas de poder dentro dos governos foram motivados a servir a seus próprios interesses ao invés dos interesses dos cidadãos. E uma vez que os governos da América Latina quase sempre não têm a perspectiva de desfrutar do poder por um período prolongado, seus próprios interesses têm sido mais servidos pela utilização de seu monopólio temporário em cobrar impostos, pelo clientelismo e pela corrupção do que pelo investimento em bens públicos. Assim, a modernização da administração pública se vê constrangida por um histórico político herdado.<sup>7</sup> (Para uma melhor abordagem do tema controle político, veja Box 1).

### **Box 1 - Organização política e desenvolvimento econômico**

Na discussão do papel do Estado no desenvolvimento econômico, é importante fazer a seguinte pergunta: quem é o Estado? (isto é, quem são as pessoas que detêm o legítimo monopólio do poder na nação?) Considerações de economia política — quem detém o poder político na sociedade? Por quanto tempo se permanece no poder? e Quanto consenso existe no seio da população sobre o que o governo deveria fazer por ela? — podem ser muito importantes em determinar como o Estado se comporta em relação à sociedade, à economia e ao mercado. É útil propor vários “tipos ideais” teóricos de regime para ver como esses quesitos de poder, consenso e longevidade afetam as propensões do Estado para a concordância com as preferências dos cidadãos (e para contribuir para o desenvolvimento econômico). (O raciocínio é adaptado por SHEPHERD, 1996, de MCGUIRE e OLSEN, 1996 e WINTROBE, 1996).

Primeiro, vamos imaginar duas formas “puras” de Estado — uma onde o poder é absoluto e outra onde a democracia é perfeita.

• A ditadura forte. Suponha um ditador muito forte, com poder absoluto e certeza de permanecer no poder por um longo tempo. Mesmo o mais forte dos ditadores precisa pagar para

manter o seu poder e, assim, ele usaria seus poderes de governo para: pagar pela repressão dos inimigos e para o apoio ou criação dos amigos necessários para manter esse poder; fornecer bens públicos suficientes para assegurar algum crescimento econômico (para garantir que ele possa continuar a taxar); e taxar quem puder, para seu proveito próprio.

- A democracia perfeita. Quando toda a população compartilha dos objetivos do governo e aceita as regras democráticas do jogo não é preciso o governo pagar para manter o poder ou encher o bolso do ditador. Ao invés disso, a população é taxada para fornecer um equilíbrio perfeito entre o consumo atual e os bens públicos que vão assegurar o crescimento econômico.

Na maioria dos casos do mundo real, o poder raramente é absoluto e a democracia raramente é perfeita. Os que detêm o poder precisam comprar apoio redistribuindo parte dos ganhos. É útil sugerir duas formas intermediárias, o Estado pluralista forte e o Estado pluralista fraco. Eles podem ser, constitucionalmente, democracias ou ditaduras. As avançadas economias industriais e os “tigres asiáticos” geralmente parecem corresponder ao tipo Estado pluralista forte e a maioria das nações em desenvolvimento, ao pluralista fraco.

- O Estado pluralista forte. Existe um amplo consenso do eleitorado quanto aos objetivos e regras e à perspectiva de estabilidade a longo prazo dessas regras. A população é taxada com um propósito de redistribuição, tanto para comprar o apoio dos grupos mais poderosos (através do clientelismo, empresas estatais, subsídios ou regulamentações favorecidas), como para investimento em bens públicos.

- O Estado pluralista fraco. O poder é mais disperso, os interesses são menos inclusivos e as perspectivas de continuidade no governo são fracas, os que ocupam o poder são, por definição, relativamente fracos. Assim, eles precisam gastar muito para comprar apoio. Devido ao horizonte de tempo relativamente curto, eles terão poucos incentivos para fornecer bens públicos, particularmente os que refletem a preferência popular. Os cidadãos dispõem de meios limitados para conseguir que o Estado atenda às suas necessidades.

- Também, com frequência, parece ser extraordinariamente difícil para os políticos controlarem os servidores. Isso não é fácil de explicar e a tendência é concluir que o fato reflete um problema social mais amplo, de confiança, que subjaz a uma sociedade civil que funciona bem.<sup>8</sup>

É razoável argumentar que essa maior gravidade dos problemas genéricos na América Latina esteja associada a um perfil de comportamento dentro das administrações públicas que as torna muito diferentes das congêneres das nações industriais desenvolvidas.<sup>9</sup> As administrações latino-americanas possuem regras formais e estruturas muito compatíveis com o modelo tradicional (hierárquico e centralizado) predominante nas nações mais avançadas. Mas o verdadeiro comportamento burocrático é diferente. A caracterização que melhor exemplifica isso, com algumas exceções, é a da informalidade.<sup>10</sup>

- A informalidade ocorre quando o comportamento (informal) burocrático real não corresponde às regras formais. Embora ele frequentemente apareça como concordante, as regras são quebradas ou burladas — o primado da lei não existe.

- A informalidade é um arranjo institucional com custos e benefícios nacionais. O oportunismo (corrupção, fraude e clientelismo) e a ineficiência florescem e são “institucionalizados” enquanto os custos das transações burocráticas aumentam. De outro lado, a informalidade permite que algumas transações essenciais sejam completadas apesar das regras.

- De acordo com DE SOTO (1989), a informalidade desabrocha quando o sistema legal fixa regras que ultrapassam a estrutura socialmente aceita e quando o Estado tem autoridade coercitiva insuficiente. (Assim, a informalidade está diretamente ligada aos obstáculos políticos e institucionais de uma boa administração pública, como mencionamos acima.)

- Existe com frequência um círculo vicioso no qual a falência do Estado alimenta mais regras corretivas que são aplaudidas pelo reformador (dominado por noções formalistas e legalistas equivocadas de como reformar) e pelos oportunistas (porque sabem que a reforma vai fracassar). Realmente, a existência de muitas leis — “poluição legal” — pode significar a antítese do primado da lei. A informalidade parece refletir a lacuna entre expectativas sobre o que o Estado deveria estar fazendo e a realidade do que ele pode fazer.<sup>11</sup>

- A informalidade apresenta um dilema para a reforma da administração pública. Mudar o que está no papel não altera o comportamento. De fato, o repetido fracasso da reforma no papel

— ou legalista — encoraja a informalidade por fomentar a indiferença dos burocratas às novas regras.

O Box 2 cita a descrição de RIGGS (1964) dos problemas de um suposto reformador, defrontando-se com um sistema de arquivos inoperante, e nos fornece um exemplo sintético da informalidade numa administração pública de um país em desenvolvimento e o embaraço que isso acarreta para a reforma.

### **Box 2 - Informalidade I: o sistema de arquivos**

“Suponha que encontramos um sistema de arquivos caótico no escritório central do governo. Nós decidimos que é preciso um equipamento novo, um esquema de classificação aperfeiçoado, arquivistas treinados e regulamentos revisados. Depois de todas essas mudanças, descobrimos que houve poucas melhoras, embora o nosso modelo nos levasse a pensar que essas reformas resolveriam o problema.”

“Nós nos aprofundamos na questão e descobrimos que os relatórios arquivados estão fora de ordem cronológica e foram compilados em resposta a um questionário antiquado e preparados por pessoas não qualificadas, que deram informações imprecisas. Conseqüentemente, os escalões mais altos acharam tais papéis inúteis e não se incomodaram em lê-los. Uma vez que os escritórios que preparam tais relatórios sabem que eles não vão ser lidos, eles não vêem a necessidade de investir no sentido de melhorar o modelo do questionário ou fornecer melhores respostas para velhas questões.

“Isso significa, é claro, que existe uma demanda pequena ou quase nula dos relatórios da seção de arquivos e, assim, não há incentivos para os funcionários manterem os documentos em boa ordem. Além disso, como os escalões mais altos não lêem os relatórios, eles não podem estabelecer critérios para o descarte de materiais inúteis e daí os servidores não ousarem jogar nada fora, já que são pessoalmente responsabilizados por quaisquer perdas. Os arquivos então se transformam em depósitos de relatórios não utilizados, numa situação que dificilmente pode ser corrigida por novos procedimentos e equipamentos de arquivo”.

“A existência de tal situação pode parecer paradoxal porque, certamente, o escritório central deve querer saber o que suas

unidades subordinadas estão fazendo. Nós constatamos que comunicações importantes são amplamente realizadas em entrevistas orais, mais do que através de montanhas de papéis. As razões e as conseqüências dessa situação podem nos levar cada vez mais longe, para a natureza do relacionamento pessoal entre esses funcionários públicos e o conteúdo de suas comunicações. Pode-se descobrir que o que eles têm a dizer entre si não pode ser colocado no papel porque diz respeito às “políticas” do escritório, à lealdade ou deslealdade junto à “panelinha” e à disposição para aceitar propinas. Talvez, também, as políticas a serem implementadas pelo escritório não estejam claramente definidas, de modo que os modelos de formulários com questões importantes não podem, com a melhor boa vontade do mundo, ser adequadamente elaborados.

“O exemplo escolhido pode ser extremo, mas ele deve ilustrar o dilema do técnico administrativo — o especialista em gerenciamento de relatórios, digamos — quando requisitado para corrigir as mazelas de um sistema de arquivos caótico num escritório formalista. Sua tecnologia aceita como verdadeira a existência de uma demanda efetiva por boas comunicações por escrito. Os procedimentos e equipamentos mais modernos e científicos não remediarão a situação se tal demanda não existir.” (RIGGS, 1964, pp. 17-18).

A informalidade no setor público não foi descoberta recentemente, embora possa hoje estar completamente esquecida. Vamos, rapidamente, caracterizar a informalidade em maiores detalhes em termos de não-delegação (centralização) da tomada de decisões, da informalidade geral dos códigos de procedimento e da informalidade nos sistemas de administração financeira e de pessoal.

- Os processos de tomada de decisões estão concentrados num pequeno número de pessoas e agências e os benefícios da delegação (e o contato com os usuários finais) são previamente determinados. Isso reflete uma ausência de cooperação e confiança. E, ao mesmo tempo, a tomada de decisões também fica fragmentada, uma vez que os técnicos em níveis inferiores muitas vezes acumulam informações técnicas.

- As regras formais de procedimento são excessivas porque os gerentes não confiam nos servidores públicos. Contudo, elas têm um efeito limitado, tanto porque um excesso de regras significa regras

contraditórias (algumas vezes refletindo uma estrutura legal projetada em partes que, quando reunidas, não se encaixam), ou porque não existem mecanismos de coação que funcionem e as regras escritas podem ser simplesmente ignoradas. Muito freqüentemente, quando uma lei é vista como ineficiente, outra é promulgada, – tipicamente com um empenho insuficiente para anular os efeitos da primeira – e daí a “poluição legal”. Uma conseqüência é a de minimizar as interações (ou transações) administrativas: as agências não se coordenam e a informação fica acumulada. Um outro resultado é o de encorajar as soluções informais. Se as linhas ministeriais não funcionam, novas agências externas à estrutura administrativa formal são criadas. Se funcionários públicos de carreira são ineficientes são feitas designações especiais para a tarefa. Outro efeito claro é o de estimular o comportamento oportunístico (corrupção e fuga ao trabalho).

- As regras de pessoal baseadas no mérito são desvirtuadas em favor de procedimentos que permitem o emprego por razões de clientelismo ou de confiança pessoal. Tipicamente, o sistema de mérito é usado para encobrir a prática de patronato ou a escolha de empregados que serão pessoalmente leais. Ou, além disso, o sistema é burlado através de designações *ad hoc*.

- As regras para a elaboração e execução de orçamentos, freqüentemente, significam muito pouco. Os orçamentos são irrealistas: aumentos inesperados nos gastos e quebras repentinas das receitas são a norma. As informações das agências sobre gastos são imprecisas, muitas vezes de forma deliberada. Assim, o orçamento que vai sendo executado em nada se parece com o originalmente planejado. O Box 3 oferece, num trabalho de CAIDEN e WILDAVSKY (1964), uma descrição sintética do círculo vicioso da incerteza fiscal e da informalidade que caracterizam os sistemas de orçamento nas nações em desenvolvimento.

### **Box 3 - Informalidade II: o sistema de orçamento**

"Os governos que são muito fortes quanto à autonomia nos seus assuntos podem, no entanto, ser fracos para orçar com eficiência. A fraqueza do governo em nações pobres está no centro de seus problemas orçamentários. Incapazes de coletar impostos em quantidade suficiente e carentes de controle sobre uma significativa parte dos recursos que coletam, os governos trabalham numa perpétua aura de crises financeiras. Quando chega o momento de separar a retórica da realidade, os ministros das finanças geralmente carregam o fardo da

decisão. Temerosos de levar a culpa quando o dinheiro sumir e ansiosos para atender ao que eles consideram as verdadeiras prioridades dos atuais governos, os ministros procuram desesperadamente proteção contra o inesperado. A manutenção da liquidez torna-se o motivo principal das suas atividades. Sob circunstâncias normais de extrema incerteza (se não, de plena ignorância), esse compreensível desejo leva a uma seqüência de artifícios tais como estimativas conservadoras, orçamentos repetitivos, atrasos na liberação de fundos e montanhas de papéis de que já falamos anteriormente. Num primeiro momento, tais procedimentos cumprem seus objetivos; um superávit é mantido por algum tempo, o Ministro das Finanças é capaz de se adaptar a circunstâncias mutáveis protelando as decisões e as causas da incerteza são empurradas para os departamentos funcionais. Eles respondem, por sua vez, tentando estabilizar seus próprios ambientes. Os departamentos seguram informações de saldos não utilizados, aumentando assim as sobras para poder manter uma certa flexibilidade. Eles se tornam mais políticos, pois devem se empenhar em incessantes esforços para segurar o mais possível as verbas a eles alocadas a fim de que não caiam nas garras do ministro. Por último, procuram suas próprias fórmulas de financiamento através de receitas tributárias vinculadas ou rompem com tudo, formando organizações autônomas – uma seqüência de eventos encorajada por doadores externos procurando estabilidade através da criação de organizações recipientes com as quais eles podem ter relações mais previsíveis. Devido ao orçamento oficial não ser um guia confiável quanto ao montante que eles realmente podem gastar, os departamentos não são motivados a levá-lo a sério. A embromação assume proporções cada vez maiores e isso vai alimentar a tendência do Ministro de Finanças de desconfiar dos departamentos e colocá-los em variadas camisas de força.”(CAIDEN e WILDAVSKY, pág.302)

A descrição da informalidade não é, claro, o diagnóstico completo dos problemas da administração pública na América Latina. Existem outros elementos importantes, como baixos salários e qualificações e uma corrompida estrutura de remuneração, os quais, ainda que ligados à informalidade, não foram mencionados acima. Além do mais, nossa caracterização da prevalência do

comportamento informal foi estilizada e generalizada. Na realidade, a informalidade é um fenômeno mundial da administração pública nas nações em desenvolvimento e não está ausente nas nações avançadas. Nem todos os países latino-americanos são iguais. O Chile, particularmente, é um país no qual, através de um longo processo de construção e reformas, a informalidade foi reduzida e sua prática, nos dias de hoje, fica próxima dos níveis observados nas nações mais avançadas (veja VALENCIA). Como o Chile, os pequenos países de língua inglesa do Caribe, herdeiros da tradição de Westminster de governo e administração, também fornecem um interessante contraste. Essas nações tendem a ter estruturas legais mais desembaraçadas (com menos justaposições entre as agências), um serviço público mais profissionalizado, mais centralizado, com controles de pessoal e financeiros mais rígidos e menos comportamento oportunista do que as nações latino-americanas típicas. Realmente, o sistema de controle funciona ao ponto da efetiva centralização e a inflexibilidade associadas ao mesmo — algo parecido com o que ocorre nas nações mais avançadas — serem um dos principais problemas que os reformadores tiveram que manejar no Caribe de língua inglesa e no Chile.

O diagnóstico dominante que muitos governos latino-americanos estão fazendo hoje e fizeram com frequência no passado é o de que suas administrações públicas estão sofrendo de excesso de controle. Esse diagnóstico é, até certo ponto, compartilhado pelas instituições financeiras internacionais. O diagnóstico anuncia, ao menos implicitamente, que a abordagem tradicional para a administração pública falhou. Daí o atrativo das novas abordagens baseadas nas regras de mercado para a flexibilidade gerencial. (Curiosamente talvez, existem também outros diagnósticos que reconhecem sintomas similares em diferentes países mas que sugerem causas diferentes — uma guerra civil aqui, idiosincrasias culturais ali.) Tem havido uma variedade de abordagens para a reforma — melhores leis, desenvolvimento de agências autônomas (parcial ou totalmente externas à estrutura legal da administração pública), investimentos em sistemas e em *hardware* (sistemas de gerenciamento financeiro, principalmente). Até um certo ponto, diferentes abordagens envolvem diferentes diagnósticos. Nenhuma delas até agora provou ser particularmente bem sucedida e os problemas persistem.<sup>12</sup>

O diagnóstico de excessivo controle pode ser demasiadamente precipitado. Claramente, existe excesso de controle, mas nós assumimos que isso é um sintoma de informalidade — de baixo consentimento — antes de ser uma causa (embora exista um evidente

círculo vicioso entre controles e baixo consentimento). Da mesma forma, pode-se argumentar que, longe de ter falhado, o modelo tradicional estava apenas nominalmente instalado (isto é, em leis escritas), mas o que funcionava de fato era um sistema informal. A aplicação de modernas técnicas de gerenciamento isoladamente pode não atingir os problemas de formalidade. Além disso, distorções na arena política podem limitar ou solapar sua implementação.

## V. Alguns comentários e conclusões

As conclusões deste ensaio, pelo menos no que diz respeito ao rumo que as reformas deveriam tomar, são modestas. Nossas deduções tocam primeiramente os diagnósticos e, depois, sugestões de políticas. No primeiro tema, sustentamos que a ponte deveria ser concluída; o foco da diagnose deveria girar na direção das nações menos avançadas para que as soluções apropriadas possam ser conjugadas às análises apropriadas. O diagnóstico deveria ser completado em duas áreas relacionadas.

- Acreditamos que as conseqüências das diferenças políticas e institucionais entre as nações mais e menos avançadas vão assegurar mais estudos no contexto da reforma da administração pública. Existe, por exemplo, uma vasta literatura teórica e empírica — um pouco dispersa entre disciplinas e subdisciplinas — sobre *governance* e desenvolvimento econômico que poderia ser melhor encaminhada para a América Latina e seus problemas de administração pública (veja, por exemplo, McGUIRE e OLSON, 1996, e WINTROBE, 1996).

- Também acreditamos que vai ser mais proveitoso pensar nos problemas da administração pública dentro de um esquema que enfatize a informalidade (e sua oponente, a regra da lei). É tempo de se reviver o diagnóstico da informalidade que existe em algumas obras da literatura sobre a administração pública. Também parece claro que a informalidade na administração pública espelha a informalidade da sociedade, em sentido mais amplo. Assim, seria coerente incorporar uma parte da metodologia e análise sobre a informalidade. (A literatura sobre a informalidade é problemática, mas o trabalho do Instituto Libertad y Democracia, do Peru, como refletido por DE SOTO, em 1989, fornece um excelente ponto de partida.) Um diagnóstico baseado no comportamento observado (e nas razões para tal), assim como nas leis, deve fornecer uma base melhor para a reforma. Para um exemplo dessa abordagem — a formalização dos direitos de propriedade no Peru — veja o Box 4.

Segundo, nós suspeitamos que tentar introduzir as novas abordagens baseadas no mercado antes de estabelecer as condições para que elas tenham êxito envolve um grande risco de fracasso. Mesmo que um sistema aparentemente centralizado pareça ter falhado no passado, vemos poucas alternativas senão a de começar a reforma implantando sistemas centralizados e efetivos de controle financeiro e de pessoal, incluindo um sistema eficaz de orçamento em todos os níveis, algum resíduo de controle central sobre pessoal, relatórios completos e convenientes e exames de planos e orçamentos. Este é o ponto de partida para a profissionalização do serviço público. Sem isso, tentativas de introduzir mais formas de gerenciamento orientadas para o desempenho provavelmente irão falhar. (Veja REID, 1996, nos passos necessários para fazer as reformas gerencialistas funcionarem na América Latina).

#### **Box 4 - Informalidade III: legalizando os direitos de propriedade no Peru**

No Peru, o domínio informal ou consuetudinário da propriedade privada (isto é, sem o reconhecimento legal) é muito difundido. A maior parte dessas propriedades formalmente pertence ao Estado (no caso dos assentamentos na periferia urbana), ou então a alguma cooperativa agrícola extinta. O Peru possui agora um novo sistema de administração da propriedade, até aqui operando somente numa base limitada, para legalizar ou formalizar a propriedade. A experiência pode sugerir formas de reduzir a informalidade dentro do governo. O método foi partir dos serviços públicos finais requeridos para estudar por que os processos formais davam errado na prática e para dar soluções cabais que reelaborassem leis, processos e repartições.

Proprietários informais tiveram que empreender uma longa batalha para convencer o Estado da legitimidade de suas pretensões. Essa luta foi agora vencida, em princípio, apesar de o Estado ainda não estar capacitado para formalizar o domínio — isto é, emitir e registrar um título legal — devido ao fracasso de suas próprias agências. O Ministério da Agricultura e as municipalidades deveriam emitir títulos públicos de terra. Mas a ineficiência, o oportunismo e a politização nessas repartições tornaram isso difícil. Os tribunais então tinham que validar quaisquer novos títulos emitidos, mas eles incorreram nas mesmas falhas. Um título validado tinha então que ser registrado, mas o cartório de registro da propriedade legítima obrigava a utilização de caríssimos

notários (um monopólio fechado, no Peru), usava técnicas antiquadas e também impunha empecilhos burocráticos. Como resultado desses obstáculos cumulativos, a formalização dos títulos provou ser virtualmente impossível.

No começo dos anos 80, o Instituto da Liberdade e da Democracia (ILD), uma organização particular, começou a estudar os direitos da propriedade informal como parte de um estudo maior sobre informalidade no Peru (veja capítulo 2 de DE SOTO, 1986). O método era o de confrontar o processo legal (teórico) da formalização com o processo real (informal) e as características do domínio consuetudinário e das instituições informais que o sustentam. Esse método demandou uma investigação empírica substancial, com a utilização de técnicas participativas nas comunidades locais, as quais forneceram as bases institucionais para o domínio consuetudinário.

No final dos anos 80, o governo transformou em lei as propostas do ILD para o novo sistema de administração da propriedade. Esse sistema tem várias características: uma nova lei de registro e inscrição usando informações da comunidade — isto é, lei consuetudinária — para estabelecer os direitos de propriedade, contornar os notários e em muitos casos, o Judiciário; campanhas de registros em massa para instruir o entendimento local dos direitos de propriedade e diminuir os custos de formalização, e um moderno e econômico sistema de informações sobre a terra.

Inicialmente, o novo registro foi favorecido por um *status* autônomo dentro do governo, permitindo uma substancial eficiência gerencial. Mas o governo até recentemente pouco fez para mantê-lo funcionando, em grande parte devido à oposição de advogados e notários ao novo sistema. O ILD o manteve vivo com o auxílio de fundos de doadores estrangeiros e de fundações. Mais recentemente, o principal apoio do registro passou a ser fornecido por uma empresa privada interessada em oferecer empréstimos usando as propriedades recém-registradas como garantia. O governo agora está desempenhando um papel mais ativo no desenvolvimento do sistema.

Na sua curta existência, o novo sistema alcançou resultados significativos: 300.000 propriedades foram registradas a baixo custo. Os novos registros parecem já estar trazendo resultados para os proprietários, muitos dos quais agora estão investindo em melhorias de construções usando suas propriedades como garantia nos empréstimos.

Ao sugerir, como fez este ensaio, que a modernização da administração está intimamente ligada ao desenvolvimento político, um programa de reforma também levanta o tema da reforma política. (Realmente, a democratização pode ser interpretada como o processo de estabelecer regras justas e efetivas para o jogo). Este ensaio não é o espaço para abordar diretamente este assunto. Porém, abordagens mais técnicas também podem ajudar, no mínimo marginalmente. Reformas técnicas podem contribuir para as reformas políticas se elas ampliarem as informações disponíveis para o público, fornecerem garantia pública no padrão dos serviços, criarem mecanismos para o governo “ouvir” os clientes, ou fortalecerem tecnicamente outros órgãos do governo, como o Legislativo ou o gabinete do auditor geral. Para terminar com uma nota otimista, a forte onda de reformas econômicas e políticas na América Latina oferece precisamente o contexto no qual a modernização do setor público pode prosseguir.

- <sup>1</sup> Esta é uma revisão (25 de outubro de 1996) do texto apresentado na Conferência e os comentários são bem-vindos. As descobertas, interpretações e conclusões são próprias dos autores e não deverão ser atribuídas ao Banco Mundial, seu Conselho Executivo de Diretores, ou a quaisquer de suas nações-membro.
- <sup>2</sup> Para maiores referências literárias sobre a relação “agente/principal” no funcionamento do setor público, veja: BLAU (1974); MORGAN (1986); SCOTT e GORRINGE (1989); e LANE e NYEN (1995).
- <sup>3</sup> Este ensaio tende a falar dos sistemas das nações avançadas em termos do tipo ideal. Claro, interferências políticas, corrupção, incompetência etc., existem nas administrações públicas desses países. Poder-se-ia admitir que não existe nada mais do que diferenças de grau entre nações mais e menos avançadas mas, ao invés disso, nós assumimos o efeito “limite”: de um lado do limite, o sistema funciona adequadamente, apesar das suas fraquezas; do outro lado, as fraquezas são suficientes para solapar o sistema.
- <sup>4</sup> O debate acadêmico reflete abordagens concorrentes. O enfoque da *public choice*, escolha pública enfatiza a necessidade de cercear a liberdade dos burocratas através de controles, de cima para baixo. A abordagem agente/principal se concentra, um pouco ao contrário, na utilização de incentivos, análises e informação, para dar maior liberdade aos burocratas. (Veja AUCOIN, 1990, nas tensões entre elas.) Algumas abordagens insinuando uma orientação mais próxima ao cliente (por exemplo, SALMEN, 1992) freqüentemente contêm o fracasso dos sistemas políticos ou dos mercados. Outros autores enfatizam as limitações do novo gerencialismo no trato de problemas das administrações públicas das nações avançadas, entre eles, POLLIT (1993), CAIDEN (1994), MOE (1994), BORINS (1995), e SAVOIE (1995).
- <sup>5</sup> Para uma descrição dessas reformas, veja SCOTT e GORRINGE (1989) e SCOTT, BUSHNELL e SALLEE (1990), McCULLOCH e BALL (1992), e PALLOT e WALSH (1996).
- <sup>6</sup> As constituições regulam o exercício e a transferência do poder, mas suas previsões não são necessariamente observadas, como ilustra PRZEWORSKI (1991, pág. 35) “Na Argentina, a constituição adotada em 1853 permaneceu, no papel, em vigor até hoje, exceto durante um breve período entre 1949 e 1957. No entanto, nos últimos cinquenta anos, os conflitos políticos na Argentina foram processados apenas na metade do tempo cumprindo o prescrito.” Ao contrário, “na França, a constituição mudou várias vezes, desde 1789; realmente, a cada sublevação política importante, era produzida uma nova. Contudo, enquanto estava em vigor, cada constituição regulava o exercício do poder e o modelo de sucessão.”
- <sup>7</sup> Para caracterização de instituições políticas na América Latina, veja: WIARDA e KLINE (1990); PRZEWORSKI (1991); e MAINWARING, O’DONNELL e VALENZUELA (1992).
- <sup>8</sup> Veja PUTNAM (1993) para argumentação empregada na evolução de um governo regional na Itália, sobre como a confiança molda o desempenho institucional.
- <sup>9</sup> Essa caracterização é baseada em literatura geral mas, em particular, nas informações disponíveis no Banco Mundial, sobre os seguintes países: Bolívia, Chile, Equador, El Salvador, Honduras e Peru, com algumas informações comparáveis para Belize, Jamaica e Trinidad-Tobago.

- <sup>10</sup> Nós estamos em débito com Allen Schick pelo seu discernimento sobre informalidade no setor público na América Latina.
- <sup>11</sup> RIGGS (1964) comenta um conceito de “formalismo” – um termo frequentemente usado para caracterizar os sistemas legais na América Latina – mais ou menos o mesmo que informalidade: leis que não são colocadas em prática.
- <sup>12</sup> Para uma revisão dos persistentes problemas nas reformas do setor público na América Latina, veja: ROTHWELL (1972) pp. 119-120; HEADY (1984) pp. 281-85; e HOPKINS (1991).

## Referências Bibliográficas

- AUCOIN, Peter (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance— An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, n. 2, pp. 115-137.
- BLAU, Peter M. (1974), *On the Nature of Organizations*, New York: Wiley.
- BORINS, Sandford (1995), “The New Public Management is Here to Stay”, *Canadian Public Administration*, 38(1), Primavera, pp. 122-132.
- BOSTON, Jonathan, John MARTIN, June PALLOT, and Pat WALSH (1996), *Public Management: the New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- CAIDEN, Gerald (1994), “Administrative Reform — American Style”, *Public Administration Review*, 54(2), March/April, pp. 123-128.
- CAIDEN, Naomi, and Aaron WILDAVSKY (1974), *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York: Wiley.
- DE SOTO, Hernando (1989), *The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World*, New York: Harper & Row.
- DUNLEAVY, Patrick, and Christopher HOOD (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, July-September, pp. 9-16.
- HEADY, Ferret (1984), *Public Administration: a Comparative Perspective*, Third Edition, New York: Marcel Dekker.
- HOLMES, Malcolm, and David SHAND (1995), *Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years*, The SOG Ten-Year Reunion “Ten Years of Change”, draft, 9 de maio.
- HOPKINS, Jack W. (1991), “Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies”, in Ali FARAZMAND, editor, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: M. Dekker.
- LAKING, Rob (1996), *Public Management Lessons for Developing Countries and the World Bank*, mimeo.
- LANE, Jan-Erik and Torgeir NYEN (1995), “On the Relevance of Neo-institutionalism to the Public Sector”, in Pal FOSS, editor, *Economic Approaches to Organizations and Institutions: an Introduction*, Vermont: Dartmouth Publishing Co.
- MAINWARING, Scott, Guillermo O’DONELL, and J. Samuel VALENZUELA editors (1992), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

- McCULLOCH, Brian W., and IAN BALL (1992), "Accounting in the Context of Public Sector Management Reform", *Financial Accountability & Management*, 8(1) Spring, pp. 7-12
- MCGUIRE, Martin C., and Mancur OLSON Jr. (1996), *The Economics of Autocracy and Majority Rule*, paper para a Conferência da Dimensão Política e Crescimento Econômico, Costa Rica, 31 de março a 3 de abril, 1996.
- MOE, Ronald C. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, 54(2), mar/abr pp. 111-122.
- MORGAN, Gareth (1986), *Images of Organization*, Beverly Hills: Sage.
- NAIM, Moises (1993), "Latin America: Post-Adjustment Blues", *Foreign Policy*, 92 September, pp. 133-150.
- NUNBERG, Barbara (1995), *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, Documentos para discussão, Banco Mundial, 161.
- POLLITT, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford: Basil Blackwell.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PUMA (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD.
- REID, Gary J. (1996), *Performance-Oriented Modernization of the State in Developing Countries – Considerations for a Realistic Implementation Strategy*, Preparado para a Conferência sobre a Reforma do Estado, Madri, 14-17 outubro 1996.
- REID, Gary J. and GRAHAM SCOTT (1994), *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*, Banco Mundial, Green Cover, Relatório n. 12839, 14 de março.
- RIGGS, Fred W. (1964), *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin.
- SALMEN, Lawrence F. (1992), *Reducing Poverty: — an Institutional Perspective*, Poverty and Social Policy Series, paper n.1.
- ROTHWELL, Kenneth, editor (1972), *Administrative Issues in Developing Economies*, Massachusetts: Lexington Massachusetts Books.
- SAVOIE, Donald J. (1995), "What is Wrong with the New Public Management", *Canadian Public Administration*, 38(1), Spring, pp. 112-121.
- SCOTT, Graham, Peter BUSHNELL, and Nikitin SALLEE (1990). "Reform of the Core Public Sector, New Zealand Experience", *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 3 (2), pp. 138-167.
- SCOTT, Graham and Peter GORRINGE (1989), "Reform of the Core Public Sector: the New Zealand Experience", *Australian Journal of Public Administration*, 48(1), março, pp. 81-92.
- SHEPHERD, Geoffrey (1996), *Comment*, realizado na Conferência sobre Dimensão Política e Crescimento Econômico, Costa Rica, 31 de março a 3 de abril, 1996.
- VALENCIA, Sofia (no prelo), *Public Sector Reform in Zaire: an Historical Analysis*, mimeo.
- WIARDA, Howard J., and HARVEY KLINE, editores (1990), *Latin American Politics and Development*, New York: Westview Press.
- WINTROBE, Ronald (1996) *Some Lessons on the Efficiency of Democracy from a Study of Dictatorship*, estudo apresentado na Conferência sobre a Dimensão do Crescimento Econômico, Costa Rica, 31 de março a e de abril, 1996.

**Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns, sem soluções fáceis**

Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia

A intenção dos autores é fornecer subsídios para o debate sobre a reforma da administração pública na América Latina. O artigo começa pela caracterização dos desafios colocados para a burocracia pelos problemas do monopólio e do controle político. Em seguida, são analisados os modelos de administração pública adotados pelos países desenvolvidos, dado que estes constituem os principais pontos de referência para as iniciativas de reforma nos países em desenvolvimento. E, finalmente, os autores identificam as causas e os efeitos das disfunções da administração pública na América Latina, sugerindo que as experiências e o debate acadêmico relativos aos países desenvolvidos podem fornecer lições aos países em desenvolvimento desde que não se perca de vista as especificidades do contexto latino-americano. Os autores sustentam que nestes países as iniciativas de reforma administrativa são dificultadas pelo baixo nível de *desenvolvimento político* e pela vigência de padrões informais de comportamento no âmbito da burocracia pública.

**Modernizando la administración pública en América Latina: Problemas comunes, soluciones no tan fáciles**

*Geoffrey Shepherd y Sofia Valencia*

La intención de los autores es dar subsidios para el debate sobre la reforma de la administración pública en América Latina. El artículo comienza caracterizando los desafíos presentados a la burocracia por los problemas del monopolio y del control político. A continuación, se analizan los modelos de administración pública adoptados por los países desarrollados, una vez que éstos constituyen los principales puntos de referencia para las iniciativas de reforma en los países en desarrollo. Finalmente, los autores identifican las causas y los efectos de las disfunciones de la administración pública en América Latina, sugiriendo que los experimentos y el debate académico relativos a los países desarrollados pueden proporcionar enseñanzas a los países en desarrollo siempre y cuando no pierdan de vista las especificidades del contexto latinoamericano. Los autores sostienen que en estos países las iniciativas de reforma administrativa son inhibidas debido al bajo nivel de *desarrollo político* y por la vigencia de estándares informales de comportamiento en el ámbito de la burocracia pública.

**Modernizing public administration in Latin America: common problems, no easy solutions.**

*Geoffrey Shepherd & Sofia Valencia*

The objective of the authors is to supply inputs for the discussion of the public administration reform in Latin America. The article begins by characterizing the challenges faced by the bureaucracy in view of the issues of monopoly and political control. This is followed by an analysis of the public administration models adopted by the developed countries, inasmuch as these countries are the premiere reference for reform initiatives in developing countries. Finally, the authors identify causes and effects of the malfunctioning of the public administration in Latin America, suggesting that the experiences and the academic discussion with respect to developed countries can offer lessons to the developing countries, provided that one does not lose sight of the specific characteristics of the Latin American context. The authors argue that in these countries the administrative reform initiatives are constrained by the low level of *political development* and by the informal patterns of behavior existing within the public bureaucracy.