

A mudança de política na crise do Estado de Bem-Estar Social: uma análise comparada

Marcello Fedele

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

1. Introdução

Há muitas formas de reconstruir as tendências que hoje são presentes nos processos de mudança de política e, naturalmente, não todas são igualmente eficazes, sobretudo por uma razão: a idéia de fundo, segundo a qual é suficiente entender “qual é o problema” a ser enfrentado, muitas vezes revela ter, por exemplo, veleidades, porque as soluções individuadas podem resultar inaplicáveis. E ainda porque as aceitáveis nem sempre apresentam-se como soluções ou, mais simplesmente, também considerando a capacidade dos analistas na individuação dos ditos “termos” da discussão, não teremos a certeza de que seja possível, depois, garantir uma efetiva solução dos mesmos.

Para opor-se a estes inconvenientes, as ciências sociais propõem, há muito tempo, um modo diferente para enfrentar este gênero de questões, substituindo o tradicional interrogativo reassumido na expressão “qual é o problema?”, com outro tipo de pergunta, isto é, “qual é sua origem?” “Desta forma — irão dizer, de fato, Neustadt e May — será possível entender o que um problema realmente é”¹. Raramente os problemas políticos, por outro lado, têm suas origens somente na emersão de novas dimensões antes inexistentes. Mas, pelo contrário, a maioria das vezes tais problemas nascem dentro de políticas aviadas no passado², de estruturas já existentes ou de vínculos operantes há tempo e que lenta, mas inexoravelmente revelam-se sempre mais insustentáveis.

Para avaliar a radicalidade da mudança de política que a partir da década de 80 generalizou-se na maioria das democracias ocidentais, sobretudo depois do sucesso daquela orientação geralmente sintetizada no paradigma do *public management*³, começamos por uma análise da

Professor titular
de Sociologia de
Administração
junto a
Faculdade
de Sociologia da
Universidade
La Sapienza
de Roma

consistência organizativa que as instituições de governo apresentam nos diferentes países⁴. Os problemas das políticas, de fato, são muitos e mudam tanto quanto variam os diferentes setores de intervenção. Decisivamente, a origem dos mesmos fica porém numa só: o modelo de organização estatal realizada no século XX, para criar o estado do bem-estar social. A pergunta à qual pretendemos responder na presente análise não se esgota com a mais óbvia questão, isto é, “em que direção está indo” a mudança de política a que hoje assistimos. Mas, em geral, o problema que temos de focalizar, na realidade parece-nos outro, que gira em torno da seguinte pergunta: aonde poderá chegar efetivamente a mudança de política a partir da situação em que hoje nos encontramos⁵?

Fazendo um exame da mudança das políticas nesta perspectiva mais geral, iremos indicar, portanto, as principais características que a mudança de política foi assumindo nestes anos nos diferentes setores da intervenção pública, de forma apta a focalizar a que nos parece ser uma tendência de longo prazo, por enquanto sinteticamente resumível na passagem do estado social ao estado gerencial⁶ que, nas páginas seguintes, pretendemos discutir, sobretudo visando à experiência das principais democracias contemporâneas da área OCDE.

2. Desregulação legislativa e integração organizativa

Querendo simplificar, já podemos antecipar que, em resumo, existem pelo menos dois modelos possíveis de organização das instituições políticas nacionais: o da Europa central, de origem weberiana, o qual historicamente articula-se através dos ministérios centrais e que nas últimas duas décadas entrelaçou-se com o nascimento das chamadas agências (*authorities*) independentes⁷ às quais, não raro, vem reconhecido também um explícito poder regulamentar. Este modelo existe na França, na Espanha, na Itália e na Bélgica, enquanto na Holanda já apresenta fortes diferenças, porque naquele país temos uma participação sistemática dentro do processo decisório de muitas associações de interesse, às quais o Executivo confia, enfim, o poder de regular nos detalhes os respectivos setores de competência.

Existe, ainda, um modelo anglo-saxão como o americano, onde aos únicos 14 departamentos centrais estão apoiadas 89 agências independentes ou estruturas governativas que têm uma importância não secundária, como no caso da *NASA* ou da *CIA* ou da *Federal Trade Commission*. O mesmo modelo organizativo existe ainda na Austrália, onde operam pouco mais de 15 departamentos, apoiados por uma centena de agências independentes; assim acontece também no Canadá. Na Inglaterra, ao contrário, este tipo de organização afirmou-se só em tempos recentes, com o encaminhamento do programa *Next Step* que, a partir da década de 80, foi

esvaziando a administração central de suas competências, deslocando-as, onde possível, para as novas Agências Executivas⁸, cerca de setenta, acrescentando com os 375 órgãos públicos que não estão ligados aos ministérios, 56 contéias e 450 distritos locais.

Fora da área anglo-saxônica propriamente dita existe, enfim, a Suécia que tem um dos Executivos mais leves do mundo ocidental, porque utiliza uma multiplicidade de agências, cujo papel é explicitamente tutelado, na Constituição sueca, das eventuais invasões do governo ou do sistema político. Naturalmente, uma articulação organizativa assim feita nasce não tanto em deferência ao modelo *Westminster*, quanto para seguir a secular tendência do sistema político sueco reduzindo a invasão do poder da monarquia sobre a administração central, deslocando grande parte das funções operativas para fora desta última⁹. Conseqüentemente, hoje o Ministério da Educação sueco dirige-se a um organismo para os problemas da Universidade, a um outro para os da escola de segundo grau, a um outro ainda para as pesquisas e assim por diante. Com quais conseqüências?

Embora os modelos organizativos da atividade de governo até agora examinados sejam diferentes entre os vários países, as conseqüências que os mesmos determinaram durante os anos do estado social são, porém, as mesmas, tanto no caso das administrações organizadas através dos ministérios, quanto no caso daquelas que geraram o sistema das agências. A multiplicação dos poderes de regulação junto à ampliação das áreas de intervenção tem, de fato, em todos os casos, determinado antes de tudo uma espécie de inflação legislativa, porque onde temos uma administração aí teremos também normas a serem aplicadas. Além disso, o nascer de novas questões políticas ou de novas modalidades através das quais é necessário enfrentar também os problemas mais tradicionais, na maioria das vezes tem favorecido o pedido de uma reorganização das estruturas já existentes. O exemplo do Ministério da Educação da Suécia, que sofre uma hiper-regulação não diferente do Departamento de Educação americano e, além disso, apresenta problemas de integração que não achamos, por exemplo, no caso italiano onde, ao contrário, é sentida, sobretudo, uma exigência de descentralização.

Naturalmente ambos os problemas, o da excessiva regulação e o da reorganização das administrações, encontraram respostas diferentes segundo o contexto institucional no qual foram gerados. Ambos são, porém, há muito tempo os principais objetivos para uma intervenção da mudança de política de tipo gerencial, que tende a considerar a eliminação destes vínculos como um pré-requisito para encaminhar uma renova mais eficaz das políticas públicas¹⁰.

No caso da excessiva regulação¹¹, podem ser reconduzidos à mesma três tipos diferentes de gastos: os diretos, que são pagos pelos governos para administrar a própria regulação; os derivantes da aplicação

das normas que os cidadãos ou os operadores econômicos devem enfrentar, encaminhando novos processos operativos, adquirindo materiais, re-dispondo os recursos existentes e assim por diante; e, enfim, os custos indiretos que caem sobre a economia na sua globalidade, por causa da redução dos processos de concorrência ou dos investimentos menores em renovações tecnológicas que os mesmos determinam.

Alimentado por razões de ordem econômica, além do que pratica, a mudança de política orientou-se fortemente, nestes anos, sobretudo nos países anglo-saxões de tradição liberal, para favorecer quanto possível todas aquelas iniciativas que poderiam garantir uma maior simplificação administrativa. Na Austrália, onde este problema é sentido de maneira particular, também por causa da estrutura federal do país, a partir de 1994 os governos estaduais e também os locais se reúnem periodicamente com o governo central no Conselho de Governo australiano, a fim de coordenar os diversos programas e reduzir o impacto conseqüente da existência de uma multiplicidade de níveis de governo.

Nos Estados Unidos, desde 1980 existe o *Office of Information and Regulation Affairs* (OIRA) que atua dentro do Gabinete Executivo do Presidente, com o poder de avaliar a utilidade de uma regulação e de pedir soluções alternativas. Além disso, em coincidência com o encaminhamento da *National Performance Review* que visa garantir um melhor rendimento do governo, o mesmo presidente Clinton emitiu um *Executive order* a fim de esclarecer quais são os caracteres considerados necessários para que hoje uma nova regulação possa ser aceita. E assim fez também o governo inglês em 1996.

Sintetizando as diferentes iniciativas que há anos estão em curso entre os seus associados, a OCDE resumiu a estratégia de mudança até hoje adotada em três diferentes tipos de ações que se encontram atualmente nos diversos países. Em primeiro lugar, foi estabelecido em alguns casos um organismo de controle destes problemas no mais alto nível político possível, onde o mesmo já não existia. Países como a Alemanha, o Japão ou Portugal promoveram, de fato, a formação de comissões especiais, abertas ao setor privado e com a tarefa de promover propostas de reforma. Outros países, como a França, a Itália, a Espanha, a Bélgica, a Holanda ou a Grécia, geralmente utilizaram, ao contrário, órgãos públicos preexistentes como os respectivos Conselhos de Estado, com efeitos que resultaram diferentes, segundo os casos.

Em segundo lugar, procurou-se melhorar a qualidade da nova regulação utilizando modalidades diferentes das estritamente legislativas, como aconteceu, por exemplo, com os acordos ambientais estipulados na Holanda¹², os quais podem integrar ou até substituir a eventual normativa existente ou promover sistemáticas avaliações de impacto, como geralmente acontece no caso americano.

Em terceiro lugar, encaminhou-se uma atividade de revisão da legislação existente, eliminando as duplicações ou as disposições obsoletas. Na França, em 1983, foi de fato estabelecida a Comissão para a simplificação das Formalidades Administrativas (COSIFORM), que na Bélgica tomou o nome de COMFORM a partir de 1997. Na Áustria, esta revisão começou em 1995 abrangendo toda a legislação anterior a 1949 enquanto na Suécia, para dar um último exemplo significativo pela sua radicalidade, através de uma medida “guilhotina”, o governo simplesmente considerou nulas todas as normas que não fossem registradas em nível central num registro especial dentro da data de 1º de julho de 1986. De tal forma foram canceladas cerca de 90% das normas relativas ao setor educacional, que na realidade já não eram aplicadas há muito tempo.

É preciso dizer que este processo de desregulação considera os países do centro e do sul da Europa em desvantagem aos países escandinavos ou anglo-saxões e, naturalmente, isto depende da diferente origem histórica e da formação dos respectivos estados. Onde prevalece a *common law*, o tema é, de fato, não só mais sentido, mas também enfrentado com resultados melhores do que na área européia, que se refere ao direito romano.

Em todos os casos, não há dúvida alguma de que este processo de desregulação esteja há muito tempo presente e encaminhado em todas as democracias ocidentais, junto do outro que lembrávamos inicialmente, direto à reorganização de momentos diferentes do processo decisório. Naturalmente, este último apresenta também aquela dimensão de centralização e descentralização que já examinamos, discutindo sobre a articulação dos poderes do Estado. Mais interessante é, porém, entender a problemática intersetorial ligada à lógica das novas políticas públicas, também porque, depois de ter aliviado a máquina administrativa, a mudança de política está hoje tentando cerrar melhor seus diferentes componentes.

A globalização dos processos econômicos e a difusão das tecnologias da informação tornaram necessária há tempo uma maior integração dos diferentes governos. Mesmo não querendo sobreestimar o impacto exercitado pelo advento da democracia eletrônica, temos certeza de que a mesma esteja favorecendo a multiplicação dos atores governativos e não-governativos, os quais buscam desenvolver um papel peculiar nas diferentes fases da governança. Diversamente do que acontecia no passado, os problemas intersetoriais¹³ estão por isso tornando-se regra, seja porque a competição favorece a comunicação entre os subsistemas sociais a fim de melhorar os respectivos rendimentos, seja porque a própria definição dos problemas deve hoje levar em conta as diferentes modalidades através das quais estes possam achar uma solução.

Tome-se como exemplo a área dos bens culturais, tradicionalmente objeto de políticas mirantes a assegurar sua tutela. Os custos crescentes e

a exigência de um maior aproveitamento dos mesmos fazem surgir hoje a procura de uma valorização econômica, inserindo-os nos circuitos da instrução, associando-os às atividades de comunicação ou favorecendo um consumo remoto, recorrendo às tecnologias da informação. O turismo representa outro setor com elevada integração política, porque seu desenvolvimento requer que se torne compatível com as exigências ambientais, apoiado através da oferta de infra-estruturas, tornando-o acessível por meio de uma rede de distribuição a que não circunscreva mais a oferta aos mercados nacionais, integrando-o com os setores da educação escolar e da formação de empresa, cuja presença consegue assegurar uma otimização dos recursos também fora dos períodos de alta estação.

Dinâmicas deste tipo explicam por que a dimensão dos *cross cutting issues* esteja sempre mais se impondo na maioria das áreas de política, quer pelo modo com que são redefinidas, quer pelas modalidades através das quais pensa-se hoje poder assegurar sua regulação. Já temos visto exemplos do primeiro tipo, de maneira que podemos agora examinar um setor de política do segundo tipo: o ambiental, por exemplo.

Estruturalmente esta área é, de fato, estritamente influenciada pela política de transportes promovida num determinado país; pela regulação proposta ao setor químico ou elétrico, cujas produções têm um forte impacto ambiental assim como, mais em geral, todos os tipos de produção do setor industrial. Para dar uma resposta às exigências de integração, que se faltarem não será possível desenvolver qualquer política ambiental, a regulação foi sempre mais assegurada através da constituição de comitês especiais, ou através de processos de reorganização das administrações centrais, como também, através da previsão de unidades de controle no interior das administrações diferentes daquelas ambientais¹⁴.

Um outro exemplo deste tipo é representado, ao contrário, pelas iniciativas a favor da ocupação, que hoje se cruzam com os processos de liberalização do mercado do trabalho, com a promoção de benefícios fiscais de suporte às empresas que favorecem a nova ocupação, com as iniciativas de intervenção nas grandes áreas urbanas onde os mesmos problemas se apresentam de forma mais aguda como, também, a remodelação da oferta educativa, em função das novas profissões necessárias ao setor industrial¹⁵.

Para encarar os problemas que hoje não encontram mais uma solução através de uma lógica linear, por exemplo através de intervenções macroeconômicas que possam facilitar a ocupação também através de um relance do desenvolvimento industrial, as administrações nacionais foram reformadas mais vezes desde o fim da década de 80, quer criando uma unidade de governo que cuide dos jovens, educação e trabalho, quer criando um ministério para a educação e o emprego, em todos os casos redefinindo a área de intervenção¹⁶.

Ainda mais significativas são, sob o perfil que estamos examinando, as políticas destinadas a certas categorias particulares sociais, como as das mulheres e dos idosos. No primeiro caso, a atenção crescente contra qualquer forma de discriminação ligada ao gênero impôs, em muitos países, explícitas normas destinadas a assegurar as mesmas oportunidades que não abrangeram somente o setor do trabalho, mas também o dos serviços às pessoas, dos impostos ou da segurança social. No caso dos idosos, que estão se tornando a maioria relativa da população nos países industriais, existem, ao contrário, problemas de segurança social que se entrelaçam com os da assistência, assim como os tratamentos fiscais assegurados podem influenciar ou menos a possibilidade de uma retorno ao mundo do trabalho, mesmo com modalidades diferentes da “Jornada Integral”.

Em todos estes casos, a busca da integração tomou formas diferentes. Na Inglaterra nós nos orientamos, por exemplo, na promoção de processos de fissão, favorecendo desta forma a desarticulação das grandes estruturas ministeriais, cujo lugar hoje é tomado por unidades menores, mais orientadas por questões de política (*issue oriented*). Na mesma linha, no Canadá, foram estabelecidas umas *Special Oriented Agencies*, enquanto na Holanda aumentou o envolvimento dos grupos de interesse nos vários processos decisórios, a fim de garantir que as soluções possam levar em conta as opiniões das pessoas envolvidas.

Na França ou na Bélgica, e em alguns casos também na Itália, foram favorecidos, pelo contrário, processos de fusão¹⁷, juntando competências ministeriais que antes eram divididas, ou estabelecendo algumas novas, através da interrupção de prerrogativas e poderes originariamente colocados em outras administrações. Assim, como na Austrália foi atuada uma redução das administrações centrais, nos Estados Unidos procura-se reunificar em únicos centros de responsabilidade competências que nos anos foram distribuídas entre numerosas agências.

Criar novas estruturas, de fato, nem sempre revela-se como solução ideal para encarar problemas que apresentam uma dimensão intersetorial. No entanto, as novas estruturas precisam também de novos financiamentos e isto é sempre menos possível do que em tempos passados. Além disso, estas estruturas muitas vezes cruzam-se com outras já existentes que, por outro lado, encaram o mesmo tipo de questões embora de forma mais circunscrita e isto determina a possibilidade de conflitos ou sobreposições que poderão ameaçar a eficácia da ação administrativa. O que em alguns casos torna-se mais obscuro é o nível de responsabilidade final das unidades propostas a cada uma das áreas de política. Os financiamentos tendem, de fato, a ser pagos na base dos programas, mas estes, por sua vez, tendem a assumir um caráter intersetorial, ao qual nem sempre corresponde a uma definida unidade administrativa, que é indicada como responsável pelo conjunto das atividades necessárias.

Para opor-se a estes inconvenientes, muitas vezes a mudança de política configura-se como uma consultoria contínua que abrange comitês específicos, cuja atividade vem sendo regulada através da produção de uma documentação essencial para o processo decisório que, por sua vez, vem submissa a uma mais ampla consulta entre os atores públicos e privados eventualmente interessados, antes de gerar verdadeiras declarações de política pública, àquela altura vinculantes para os protagonistas do processo.

Se a desregulação vale-se sobretudo de dinâmicas de tipo institucional e organizativo, a orientação na direção de uma maior integração entre as áreas de política faz uso, ao contrário, de uma grande pressão política que os governos, como tais, ora praticam diretamente no interior do processo decisório, ora garantem-se por via indireta, graças ao envolvimento dos potenciais destinatários finais, os quais desenvolvem por isso uma função de controle e de endereçamento das modalidades de atuação das políticas em que estão interessados.

Estes pré-requisitos operativos não são em si suficientes para determinar a radical mudança de política que geralmente acompanha a mudança do estado social ao estado gerencial. Geralmente, a menor regulação e a maior integração operativa são apoiadas por uma mudança nas específicas formas de intervenção, hoje garantida sobretudo através da introdução dos ditos *quasi*-mercados ao interno do sistema público.

De tal forma, não só mudam as premissas da mudança de política, porque esta se torna menos regulada e mais integrada do que no passado, mas, sobretudo, muda também a filosofia dos diferentes setores operativos, porque estes, na realidade, começam a ser sempre mais orientados através da lógica dos novos mecanismos regulativos oferecidos pelos *quasi*-mercados.

3. A criação dos *quasi*-mercados

A introdução dos chamados Mecanismos de Mercado (*Market Type Mechanism*) em numerosos setores das políticas públicas resume a principal e talvez a mais importante inovação entre aquelas que podem ser reconduzidas à mudança de política hoje em curso, em resposta às crises do estado social. Para inverter a tendência à ineficiência na oferta de serviços, muitos governos de fato valem-se já há tempo da criação de *quasi*-mercados internos, os quais rompem o monopólio da oferta e tendem, a reforçar os direitos dos consumidores.

Em nome dessas razões, também a OCDE já há anos recomenda que as decisões políticas diretas a assegurar a produção de um bem sejam agora, quanto mais possível, separadas das que dizem respeito a “como” e a “por quem” estes bens devam ser produzidos. Para que um processo

deste tipo possa porém se realizar, será necessário que operadores públicos e privados sejam postos nas mesmas condições e isto é frequentemente possível intervindo sobre as relações que regulam o relacionamento entre comprador e fornecedor, através de mecanismos de *quasi*-mercado que favorecem a competição do mesmo.

Em termos gerais, pode-se afirmar que o comprador (*purchaser*) é quem estabelece o que deve ser produzido e quais são as condições, onde o fornecedor (*provider*) é o operador que garante os resultados estabelecidos através do acordo. Em muitos dos serviços públicos o Estado, porém, atua desenvolvendo ambos os papéis, como por exemplo acontece no caso do sistema educativo, ao interno do qual o setor público garante seja a produção dos serviços, seja a utilização dos mesmos por parte dos cidadãos. O recurso às relações do tipo comprador/fornecedor permite então avaliar a conveniência existente nestes casos ao desenvolver, pelo menos, ambos os papéis.

A difusão de estratégias de *quasi*-mercados apresenta, enfim, numerosas vantagens para a coletividade no seu todo, porque são minimizados os conflitos de interesses ao interno das administrações, às quais acabam oferecendo bens que depois também produzem, porque aumenta a concorrência com evidentes vantagens para o consumidor/cidadão ou porque aumenta a atenção do fornecedor em frente ao consumidor e porque se tornam mais claras as responsabilidades no caso de erros operativos. Naturalmente, existem também possíveis inconvenientes, como os que emergem quando os acordos entre fornecedores e compradores estão errados nos próprios termos gerais, ou revelam-se ambíguos na atribuição das diferentes competências ou, também, requerem um grande custo em transações para serem levados à conclusão.

Na maioria dos casos, estes acordos podem ser considerados satisfatórios, sobretudo quando, através do mecanismo da competição, os mesmos favorecem também uma maior liberdade de escolha (*empowerment*) do consumidor, reduzindo de tal forma o controle autoritário que as burocracias atuam sobre a oferta de bens públicos. E como a competência dos consumidores geralmente varia segundo os bens que estão em questão, também os mecanismos de mercado a serem previstos nos acordos entre comprador e fornecedor variarão em função da aptidão dos mesmos em garantir maior capacidade de escolha aos cidadãos interessados.

Os consumidores, de fato, têm bem claro, por exemplo, o tipo de habitação que gostariam, tendo em conta qual é a renda de que dispõem, da composição do núcleo familiar e da colocação da sede de trabalho. No momento em que os mesmos assumem, porém, o papel de pais, sua posição se torna mais fraca porque, quer se tratar de escolas públicas ou particulares, os professores, na maioria das vezes, têm a possibilidade de

impor diretamente um determinado tipo de educação aos respectivos alunos, subtraindo-se de tal forma às expectativas dos pais. E o mesmo problema se apresenta de forma talvez mais grave no caso dos serviços de saúde, onde a dependência cultural e psicológica do usuário em face das instituições geralmente revela-se ainda maior. De que forma é possível reforçar o papel dos consumidores nestes diferentes setores, através da introdução de mecanismos de *quasi*-mercado?

No caso dos bens habitacionais, há muito tempo nos Estados Unidos se faz recurso, por exemplo, ao instrumento do *voucher*, considerado um bom sistema para aumentar a liberdade de escolha do usuário, que pode de tal forma comprar avaliando as qualidades das diferentes ofertas à luz das próprias exigências. Apoiado por um financiamento gerenciado em nível federal, este mecanismo foi aplicado através da atribuição de um vale correspondente à diferença existente entre o 30% da renda média presumível do titular do benefício e o aluguel efetivo pago pela habitação escolhida. Na Inglaterra, onde existia um amplo setor estatal das habitações, foi utilizado um método radicalmente diferente, favorecendo a venda maciça das habitações aos respectivos inquilinos e reforçando em nível local as associações dos mesmos, a fim de deixar menos preocupante a eventual passagem de um padrão de casa público para um privado.

A mesma lógica existe também no setor educativo¹⁹. A saúde é uma das áreas entre as quais maior é o uso de recorrer para fundos públicos a fim de cobrir os riscos e mais variado é também o papel desenvolvido pelo setor privado e pelas diferentes organizações. Neste último caso, às vezes, é utilizado de qualquer forma o mecanismo do *user charge*, o qual transfere sobre o usuário os custos de uma determinada prestação de serviços ou de uma atividade exercida. E o mesmo sistema vem depois sendo aplicado também nas políticas ambientais, para evitar os fenômenos de poluição ou de consumo de energias naturais²⁰.

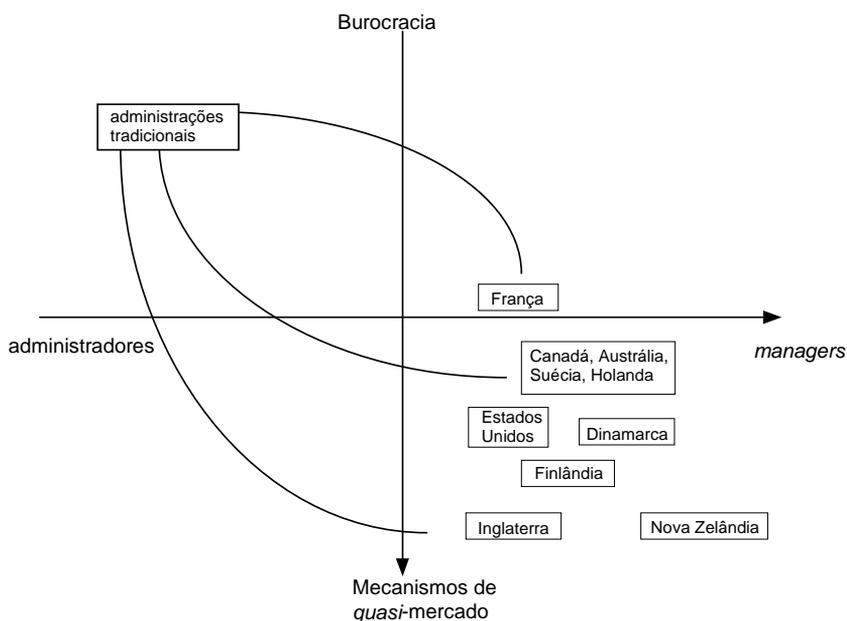
Um último exemplo pode ser oferecido pelo recurso ao preço de mercado para o desenvolvimento de funções que uma vez eram prerrogativas exclusivas do Estado. A readaptação dos desempregados no mercado de trabalho oferece, no caso dos países da OCDE, boas indicações a respeito disso. Uma experiência recentemente feita na Holanda viu a transferência do serviço público de emprego para agências particulares os necessários subsídios para que estas mantivessem no interior dos respectivos órgãos os desempregados de longo prazo, que de tal forma vinham sendo reaproximados do mercado do trabalho²¹.

Outros casos poderiam naturalmente ser lembrados e nem sempre para assinalar resultados satisfatórios porque, como vem sendo evidenciado pelo experimento suíço de *St. Gallen*, introduzir o *quasi*-mercado não é, na realidade, pouca coisa, sobretudo se queremos ir para além de uma genérica retórica da competição. Todavia a tendência, até agora indicada,

é hoje irremovível, bem se os resultados que podemos obter dependem, ora da natureza das administrações públicas que os aplicam, ora dos vínculos legislativos institucionais existentes, que muitas vezes reduzem a capacidade operativa dos mesmos.

Utilizados em alternativa à lógica burocrática de alocação dos serviços públicos, os mecanismos de *quasi*-mercado pressupõem, de fato, um papel das burocracias orientado mais para o resultado do que para a averiguação das leis e da respectiva modalidade de aplicação. Para evitar efeitos contra-intuitivos, o administrador público deve, enfim, adquirir também uma orientação para o mercado, sem a qual a eficácia dos Mecanismos de Mercado, que se tenta introduzir, naturalmente vai se esvaír. Como os dois processos — o da publicização dos servidores públicos e o da introdução ao interno dos serviços de mecanismos de mercado — nem sempre se realizarão no mesmo tempo, a mudança de política assumiu nos diferentes países um andamento diferenciado, segundo o desenvolvimento que até hoje tiveram os dois processos, eficazmente sintetizados na Fig. 1 abaixo.

Figura 1: A dinâmica da mudança: burocracias e mercados, administradores e gerentes



Fonte: Ocse, 1997

Uma forte burocracia com um alto nível de comportamento administrativo é índice, nesta perspectiva, de um serviço público altamente tradicional, onde a colocação de um país no quadrante contido entre os

eixos do mercado e da gestão gerencial, assinala, pelo contrário, o significativo amadurecimento de uma mudança de política orientada para modelos operativos com alta flexibilidade. Naturalmente, a colocação dos países nos diferentes quadrantes tem um caráter indicativo mais do que quantitativo, expressando uma tendência relativa mais do que um valor absoluto. Embora com tais cautelas, Inglaterra e Nova Zelândia resultam ser, de qualquer forma, os dois países que mais desenvolveram uma aproximação ao mercado, o qual foi seguido por um processo de gerenciamento das respectivas burocracias²².

Através da constituição do *centre de responsabilité*, a França também vai se orientando em direção a uma aproximação mais gerencial, embora com um grande atraso na introdução de mecanismos de mercado²³. Canadá, Austrália, Holanda e Estados Unidos apresentam um grande gerenciamento do comportamento burocrático²⁴, acompanhado de um médio recurso aos mecanismos de mercado, enquanto há uma utilização maior dos mesmos na Finlândia e na Dinamarca²⁵.

Porquanto generalizadas estas indicações possam aparecer, são, na realidade, muito atendíveis e talvez mais do que qualquer outra consideração, resumem o sentido da transição que nesta parte de século foi-se amadurecendo, em direção a uma interpretação mais gerencial das tarefas do Estado. Encaminhada a fase inicial da reforma organizativa dos velhos aparatos administrativos e favorecido o sucesso dos Mecanismos de Mercado, hoje a mudança de política está de fato promovendo também uma centralidade dos problemas ligados ao rendimento que, no passado, era inexistente, porque absorvidos no interior das mais gerais temáticas ligadas ao consenso²⁶.

4. Desempenho institucional e responsabilidade política

Os indicadores através dos quais articulam-se os diferentes modelos de desempenho institucional dependem geralmente quer da filosofia da mudança de política, que vem sendo adotada em cada país, quer da própria tradição histórica e da conseqüente tendência em considerar mais ou menos importantes os resultados obtidos. Em alguns países vem sendo privilegiada a atenção somente para o produto, ou seja, o *output*, de cuja qualidade é inteiramente responsável o fornecedor. Em outros, visa-se também ao resultado, ou seja, aos efeitos indiretos que determinadas políticas provocam, em termos financeiros, ou à qualidade do setor público ou à mesma satisfação dos usuários. A Nova Zelândia representa um exemplo do primeiro tipo, enquanto a Austrália e os Estados Unidos melhor se adaptam ao segundo tipo.

Naturalmente as várias técnicas têm finalidades e limites diferentes, porque um bom controle do *output* pode, por exemplo, garantir que o serviço seja realizado segundo critérios de eficiência, mas muito pouco diz respeito à utilidade do próprio serviço, que poderia resultar também errado. A medição dos resultados presta-se melhor às considerações de ordem geral, às quais investem todo o sistema público, seus usuários e as possíveis implicações recíprocas. Além disso, quanto menores são essas notações, tanto maior é a possibilidade de os resultados serem distorcidos ou mal interpretados. Nos países nórdicos como a Finlândia ou a Dinamarca, as pesquisas que dizem respeito à medição do grau de satisfação dos usuários são, por isso, repetidas várias vezes e também comparadas com os resultados que sobressaem dos estudos sobre os não-usuários.

É claro, de qualquer forma, que a eficácia do sistema de medição depende muito do que se quer avaliar. Alguns países acham difícil medir os resultados da pesquisa científica, porque estes revelam-se sobretudo dentro de um período de tempo nem sempre previsível. Os ingleses, porém, são hoje capazes de medir até a atividade de consultoria política, confirmando, assim, a impressão geral que muitas vezes se obtém destas tentativas. Querendo avaliar qualquer coisa e a qualquer preço, há uma só regra que precisamos, de qualquer forma, respeitar: a de saber aceitar os limites da possibilidade de avaliação que se tem, porque afinal tudo serve, mas tudo pode também mudar.

As diferenças nas estruturas existentes de país para país, juntamente com os diferentes graus alcançados pelos processos de avaliação, tornam de fato impossível uma comparação significativa entre os muitos indicadores, mas isto não impede que o recorrer à medição seja hoje parte integrante dos processos da mudança de política. Tomam-se as medidas de governos centrais como dos locais, dos bens tangíveis como dos imateriais e os resultados obtidos são utilizados nos processos de tomada de decisão, de controle ou de planejamento operativo, não só em nível dos diretores gerais, mas também entre os responsáveis de serviços circunscritos ao operacional.

Esta tendência está sendo acompanhada da utilização ao interno das diferentes administrações de técnicas gerenciais decisivamente orientadas para resultados, às quais variam segundo as finalidades que nos propomos alcançar mas que, em todos os casos, cabem à avaliação do desempenho da gestão (*performance management*) dos administradores, cujas tarefas são normalmente divididas em três grandes áreas: gestão e melhoramento, responsabilidade e controle e, enfim, economias operativas.

Se cada uma dessas áreas privilegia por sua vez específicas técnicas gerencias, muitas vezes algumas notações tornam-se úteis para uma pluralidade de objetivos. O teste de mercado é útil na avaliação dos melhoramentos introduzidos, mas também na escolha de alternativas mais

econômicas. A auditoria permite melhorar os processos de controle, mas pode também favorecer a introdução de transformações ulteriores. Mais que uma discussão sobre o que exatamente se deve fazer, em muitos países resta, afinal, a importante idéia de começar a fazer alguma coisa neste sentido, passando também de uma avaliação dos produtos a uma avaliação dos responsáveis que são individualmente propostos à realização dos mesmos.

Nesta lógica vem-se inserindo a estratégia de contratualização dos serviços que as diferentes unidades administrativas são sempre mais obrigadas a garantir. O modelo inglês resta, de certa forma, emblemático porque prevê a redação de um documento de base no qual sejam indicadas a missão da unidade encarregada, a responsabilidade do ministro e as do responsável administrativo, enquanto que, em um segundo documento, são concordados os objetivos que nos propomos a alcançar no ano em curso²⁷. O ministro tem a função de indicar os objetivos às agências, como são em geral configuradas na Inglaterra estas unidades operativas, que os devem aceitar e são responsáveis pelos mesmos também diante do Parlamento.

A contratação dos serviços é prevista também em outros países. Na Dinamarca, por exemplo, esta tem uma duração de quatro anos, prevê a definição dos objetivos e das recíprocas obrigações e é verificada anualmente pelos ministérios interessados, significativamente assistidos nesta tarefa pelos colegas das finanças. No Canadá, os departamentos apresentam anualmente os planos de negócio e o mesmo processo existe também, às vezes, com um grau de formalização maior, na Nova Zelândia. Ministros e responsáveis administrativos neste caso subscrevem de fato uns acordos muito claros, na base dos quais as agências são geralmente responsáveis pelos serviços, isto é, dos *outputs*, enquanto o ministro competente é responsável da política como um todo, isto é, do resultado²⁸.

Há, enfim, um processo que, mais do que os outros, resume o papel desenvolvido hoje pelo mercado no interior da mudança de política. Porquanto sejam responsabilizadas e controladas nos seus resultados, as estruturas administrativas muitas vezes são, de fato, pouco convenientes, porque produzem serviços com preços demasiado altos, ou porque não garantem a flexibilidade operativa, vez por vez, necessária. Nestes casos, as administrações recorrem às técnicas da terceirização²⁹, oferecendo ao setor privado a possibilidade de garantir numa base competitiva aqueles bens cuja produção é demasiadamente cara, embora mantendo inteiramente a responsabilidade financeira e política dos mesmos.

Nesta perspectiva, os Estados Unidos são talvez o país que, mais do que os outros, tem experimentado estes processos, os quais começaram depois a serem aplicados também na Inglaterra e em outros países europeus. Há, ainda, um Terceiro Setor muito articulado, além de bem radicado, nos Estados Unidos: a maioria dos tradicionais serviços sociais

às pessoas ou às famílias foram logo garantidos por meio de associações sem fins lucrativos³⁰, assim como cerca da metade dos gastos nestes casos são custeados há tempo pelo setor privado.

A introdução dos processos de terceirização cria, porém, problemas que dizem respeito não só ao controle do rendimento mas também, e sobretudo, à responsabilidade política das administrações em face dos cidadãos aos quais, qualquer que seja o fornecedor, deve ser garantida uma forma de equidade de tratamento. Sob o primeiro perfil, a terceirização acontece nos setores onde, quase por definição, o governo tem talvez responsabilidades, mas nem sempre consegue desenvolver competências.

A assistência aos idosos, o apoio e a recuperação de mulheres e meninos maltratados fisicamente, a recuperação de toxico-maniacos e, nos EUA, também a detenção dos condenados, representam neste caso algumas intervenções típicas que as instituições não conseguem garantir com a mesma eficácia do Terceiro Setor; empreitadas externas, de fato, tornam também muito difícil o controle.

Onde este controle foi possível, como nos centros particulares de detenção, entregues à *Corrections Corporation of America*, ficou claro que estes são, às vezes, mais econômicos do que as instituições estatais, mas oferecem também serviços menos especializados, como a formação ao trabalho ou à assistência psiquiátrica³¹. Não obstante a estas dificuldades operativas, o processo de terceirização se desenvolveu sobretudo nos países anglo-saxões, talvez mais por razões econômicas do que pela exigência de oferecer uma assistência melhor para os usuários. Tudo isto contribuiu para evidenciar o que é o outro problema ao qual fazíamos referência, falando da responsabilidade política.

O que acontece de fato se durante uma terapia de reeducação um paciente sofre maus tratos graves, até o ponto de perder a vida? O que acontece se cai uma construção realizada por uma empresa privada com um vínculo contratual estabelecido por uma administração? Além do perfil penal que os diferentes acontecimentos podem comportar, existe também uma responsabilidade política dos ministros, vez por vez competentes, por terem selecionado fornecedores pouco confiáveis ou por não terem realizado controles necessários a fim de impedir os dois diferentes tipos de acontecimentos³². Mas de que forma esta responsabilidade continua valendo, se ao mesmo tempo os ministros contratualizam as respectivas tarefas com os executivos colocados como chefes das agências e estes últimos são livres de transferir qualquer serviço, cada vez que o acharem mais conveniente?

A solução que foi dada, vez por vez, a este tipo de problema geralmente é baseada na distinção entre atividade de tipo político e atividade de tipo operativo; estas últimas deveriam ser evidentemente excluídas de qualquer forma de responsabilidade ministerial. Na realidade, enquanto

em abstrato a distinção é compreensível, concretamente nem sempre é possível identificá-la, porque não é dito que em todos os casos seja claro entender onde uma atividade torna-se puramente executiva e onde ao invés mantém todas as suas implicações políticas. Atribuir, por exemplo tarefas para uma determinada associação do Terceiro Setor, conhecida por ter apoiado métodos terapêuticos não-ortodoxos, é um fato político ou só operativo?

Nestes casos, de fato, a questão vem sendo considerada política no momento da atribuição do encargo e se torna, pois, operativa quando acontecerem acidentes. Para minimizar seus possíveis impactos negativos, a técnica da terceirização é utilizada com grande cautela, pelo impacto que os diferentes acontecimentos podem ter diante da opinião pública.

Existem afinal alguns casos em que ainda hoje os critérios do rendimento são subordinados aos da segurança ou da equidade de tratamento dos cidadãos. No conjunto, porém, sendo a maioria das inovações até hoje desenvolvidas sobre a idéia dos mecanismos de mercado, torna-se claro porque o ponto final desta impostação na realidade leva em conta os problemas apenas indicados, constituindo mais motivo para um outro gênero de filosofia, a do *benchmarking*. A lógica da responsabilidade política aparece de fato como um resíduo do passado, enquanto o *benchmarking* resume a verdadeira síntese dos processos de mercado, porque valoriza a dimensão da qualidade/excelência das prestações oferecidas.

Que a mudança de política no momento esteja ainda longe de poder se vangloriar dos grandes resultados também nestes setores é suficientemente evidente. Todavia, estas indicações se tornam igualmente importantes porque nos dizem onde o mesmo, na realidade, deseja poder chegar quanto antes.

5. A filosofia do *benchmarking*

No começo do ano 1995, o governo federal australiano resolveu submeter a uma revisão baseada nas técnicas do *benchmarking* quatro entre as maiores agências de serviços presentes no país: o Departamento de Assuntos Sociais, o da Educação, o *Australian Customs Service* e o *Department for Veteran's Affairs*³³. As áreas de intervenção escolhidas como prioritárias são respectivamente as das aplicações tecnológicas, do controle sobre os gastos e da gestão das reclamações.

No caso das aplicações tecnológicas, a atenção foi logo concentrada sobre o desenvolvimento de processos e padrões capazes de colher dados e o trabalho necessário para torná-los utilizáveis. Comparando os diferentes serviços oferecidos dentro do grupo de agências e medindo-se depois com padrões externos, em alguns casos é possível realizar melhoramentos

significativos. O *Australian Customs Service* irá completar, por exemplo, alguns programas abandonados que até então haviam representado só um desperdício de recursos. O Departamento da Educação, por sua vez, utilizará os dados colocados à disposição pelos dois parceiros externos nos processos de *benchmarking*, montando desta maneira um laboratório para a verificação de novas aplicações.

Resultados não menos positivos configuram-se também nas outras áreas de análise, permitindo de tal forma a criação de um consenso geral entre as agências interessadas que, depois de ter submetido a um confronto sobretudo os processos externos, comprometer-se-ão a seguir na iniciativa também através de um *benchmarking* das atividades internas prioritárias dos respectivos departamentos. Problema: de onde nasce tanto entusiasmo para essa nova metodologia de análise do rendimento?

A idéia que constitui o fundo das atividades de *benchmarking*, na realidade, é muito simples, porque concorda com o objetivo de entender quais são os melhores processos entre os utilizados para realizar um determinado produto e como é possível antes aplicá-las e depois também desenvolvê-las. Para alcançar estes resultados, geralmente procura-se uma organização que possa ser considerada como um modelo excelente em um determinado setor. À esta altura, vão se examinando as principais modalidades operacionais e também a possibilidade de que há em transferí-las para um outro contexto, por sua vez monitorado e avaliado depois de ter introduzido alguns melhoramentos.

Desenvolvida no setor privado, esta metodologia não necessariamente poderia ter sido transferida rapidamente para o setor público, como aconteceu, porque neste último a competição entre os fornecedores é muitas vezes inexistente e os objetivos são, na maioria dos casos, definidos através de um processo político e não através do mercado. Na realidade, mesmo a existência de tais diferenças estruturais favoreceu o recorrer ao *benchmarking* por parte de muitos países, porque o mesmo revelou-se um importante instrumento de pressão para a introdução de inovações em contextos meio ambientais que normalmente não são solicitados autonomamente desta forma.

Tome-se o caso das pesquisas sobre a satisfação dos usuários. Um suposto índice de 80% deveria talvez ser considerado satisfatório, porque ulteriores melhoramentos incrementais poderiam se revelar caros demais, ou se poderia obter mais ainda em iguais condições operacionais? Pelo fato de oferecer alguns significativos termos de comparação, a atividade de *benchmarking* pode revelar-se certamente útil em casos análogos para medir a que, no exemplo indicado, poderia ser definida como uma avaliação dos serviços (*assess performance*) oferecidos pelas funções submetidas à avaliação.

O campo de aplicação possível desta técnica varia muito segundo as exigências e as áreas de análise, porque pode dizer respeito seja aos processos internos que aos externos às organizações, assim como pode ser aplicado tanto aos processos quanto aos resultados, vez por vez, alcançados. Não só. A atividade de comparação pode ser orientada à medição seja das diferenças existentes entre uma e outra organização, seja aquelas que separam uma ou mais organizações entre elas, tomado como ponto de referência um determinado padrão, como no caso sumariamente antes reconstruído³⁴.

Segundo o caso em que nós nos referimos aos processos ou aos produtos, a avaliação de uma organização pode ter como objeto os que são normalmente definidos como os melhores processos, ou os indicadores de resultado (Fig.2). No caso de um *benchmark* relativo aos padrões já existentes, a avaliação, ao invés, vem sendo transferida ora em direção aos modelos de qualidade, ora em direção à definição dos padrões de serviço.

Figura 2: Diferentes modalidades de utilização do *benchmarking*

<u>Contra o quê uma organização promove o <i>benchmark</i>?</u>		
<i>objeto de benchmark</i>	<i>outras organizações</i>	<i>Padrões possíveis</i>
<i>processos</i>	processos melhores	modelos de qualidade
<i>resultados</i>	indicadores de rendimento	padrões de rendimento

Fonte: Helgason S., 1997.

Esta versatilidade e multiplicidade de utilização possível explica, também a função de alguma forma escondida que o *benchmarking* exercita no setor público onde pode tornar, segundo os casos, ora um instrumento de avaliação, ora uma metodologia que através da difusão dos resultados alcançados por sua vez leva para outras inovações (*re-engineering*), pelo menos quando objeto da análise são os processos (Fig.3). Também passando para os resultados, o *benchmarking* continua de qualquer forma exercitando a função de incentivo, no momento em que promove a comparação entre os rendimentos, ou favorece uma redefinição dos programas quando utilizado como instrumento de avaliação.

Figura 3: Metodologias específicas utilizáveis no benchmarking

objeto de <i>benchmark</i>	Com quais finalidades é utilizado o <i>benchmark</i> ?	
	<i>para um melhoramento contínuo</i>	<i>para a avaliação</i>
<i>processos</i>	gestão da qualidade total	re-engineering
<i>resultados</i>	comparação dos rendimentos	programas de avaliação

Fonte: Helgason S., 1997

Naturalmente não é tudo tão simples como pode parecer à primeira vista. Porque o processo sendo eficaz, é necessário afinal que exista já uma forte pressão para a mudança, sem à qual não há comparação suficiente para reencaminhar as estruturas burocratizadas. Além disso, a seleção dos indicadores não é sempre fácil porque a tradicional distinção entre processos, resultados e qualidade dos serviços geralmente não é suficiente para fornecer também os indicadores de impacto (resultados), que são depois os mais importantes do ponto de vista político.

Outras dificuldades as achamos ainda na escolha das organizações contra às quais realiza o *benchmarking*, porque em alguns casos estas resultam adequadas sob alguns aspectos mas não em toda a série de problemas que se quer comparar. De qualquer forma, todo o processo aparece como um inelutável complemento à escolha hoje afirmada, isto é, introduzir o mercado no interior do Estado. O *benchmarking*, de fato, está para o mercado como a lei está para as burocracias weberianas.

Impondo-se o primeiro, o segundo segue-se conseqüentemente, fazendo progressivamente empalidecer as burocracias tradicionais, sob a pressão crescente de uma mudança de política que até agora tomamos em exame só nas suas linhas gerais, mas que, na realidade, está já achando uma concreta aplicação também em casos específicos de políticas públicas.

6. Uma mudança de terceiro tipo?

Considerado nos seus termos gerais, a mudança de política tem até agora apresentado uma característica mais ou menos radical, porque a determinação com a qual foi, por exemplo, perseguido na Nova Zelândia, não tem comparação nenhuma com a natureza dos processos que foram agora encaminhados à Itália. Mais ou menos incremental, porque o

impacto que teve na Inglaterra o programa *Next Step* a partir da década de 80 foi certamente mais forte que as transformações que foram encaminhadas na Suécia dentro dos aparatos estatais. E, sobretudo, mais ou menos estrutural, porque só onde foram introduzidas lógicas de *quasi*-mercado, foram encaminhados mecanismos irreversíveis que tornaram a mudança um processo permanente no interior do setor público.

Quanto mais estas tendências vão se afirmando, tanto mais a aplicação de algumas decisões alterna-se, de fato, com a busca de novas soluções; os processos de aprendizagem cristalizam-se através da introdução de outras inovações; a intervenção numa área não prescinde das tendências do inteiro sistema e o afastamento temporal dos processos incrementais não prejudica o alcance dos objetivos finais. Longe do configurar-se como um evento excepcional, a mudança aparece, enfim, como um dado estrutural, típico daqueles sistemas de mercado que se reajustam continuamente, em função das mudanças que acontecem no ambiente externo ou da possibilidade de otimizar os recursos internos.

Pelo seu caráter sistêmico e pela amplitude da área de intervenção possível, este tipo de mudança de política tem, porém, necessidade de um centro decisório que garanta a coordenação do mesmo e, ao mesmo tempo, precise também da institucionalização do centro decisório nos níveis administrativos mais altos, de forma apta a normalizar a lógica de funcionamento. O Ministério para a Função Pública na França, a *State Service Commission* na Nova Zelândia e o *Office of Public Service* na Inglaterra indicam, por exemplo, a escolha de soluções que se inserem na lógica de preexistentes estruturas de Gabinete.

Na maioria dos casos os departamentos tradicionais mal se adaptam ao cumprimento destas tarefas, porque não apresentam no próprio interior uma cultura orientada à aprendizagem ou porque prefere-se deixar separadas a formulação de políticas baseadas nas novas competências da aplicação das mesmas aos setores tradicionais do Estado. Onde foi rejeitada a solução em nível de gabinete, as novas instituições geralmente operam como *think thank* em ordem aos processos a serem aplicados, às reformas a serem introduzidas ou os sistemas de avaliação a serem adotados, enquanto as responsabilidades operativas ficam em frente aos organismos tradicionais, que desta forma conservam intacta a legitimação adquirida com o tempo.

Um exemplo de modelo *think thank* é dado pela *Efficiency Unit* na Inglaterra, da Comissão Ministerial pela Gestão Pública na Finlândia, da Comissão para a Reforma do Estado na França. Em outros casos, o centro de comando da mudança de política vem instituído naquelas que tornaram agora as administrações fortes em nível governativo, isto é, Finanças e Tesouro. Nestas sedes, na Noruega e na Suécia, operam para isso dois departamentos para o desenvolvimento administrativo, na

Finlândia há até um Instituto de Gestão Pública; na Holanda, enfim, foi criado o Departamento de avaliação de Política Pública.

A última solução foi representada pela criação de estruturas de consultoria de nível geral como o Conselho para a Avaliação na França, a Comissão de Auditoria na Inglaterra, ou o *Management Advisory Board* na Austrália. Trata-se nestes casos de organizações especializadas, que na maioria das vezes intervêm só em específicas fases do processo de mudança.

A multiplicidade de soluções adotadas não depende, por outro lado, de considerações do mérito que investem na direção da mudança de política. Ou melhor, as mesmas devem ser reconduzidas a avaliações de oportunidade que mudam de país a país, mas que nada tiram da profundidade dos processos encaminhados. Com certeza, a experiência revela que quanto mais a mudança de política é introduzida centralmente do alto para baixo, tanto mais a mesma assume um caráter sistemático e compreensivo enquanto, se as iniciativas nascem de baixo, os programas de reforma inevitavelmente apresentam uma maior coesão e união.

Na hora em que estes últimos forem dirigidos pelas administrações financeiras, inevitavelmente a análise do rendimento tomará uma inclinação de tipo econômico, sobretudo se dentro do sistema não forem introduzidas outras técnicas de inovação como aquelas ligadas à formação, à avaliação ou aos estudos de impacto. Em todos os casos, porém, a mudança tende a assumir um caráter rotineiro, sobretudo porque uma vez institucionalizada a lógica que a faz mover, a mesma se transfere depois para cada setor de política.

A inovação que vez por vez é introduzida em cada política acontece, de fato, através da adoção de todas ou pelo menos de algumas daquelas dimensões da mudança de política que foram até agora assinaladas. Desregulação, reorganização administrativa, encaminhamento de mecanismos de *quasi*-mercado, processos de avaliação do rendimento ou medição das prestações através das técnicas do *benchmarking*. É mesmo através destes processos que passa hoje, enfim, a redefinição das várias políticas, intervindo sobre a dimensão de uma mudança que a maioria das vezes não diz respeito só às técnicas, mas abrange, pelo contrário, os mesmos valores de fundo, através dos quais vem sendo governado o setor.

Na tentativa de melhor precisar a relação existente entre as transformações institucionais, os processos de aprendizagem social e a afirmação de novos paradigmas, recentemente Peter Hall sugeriu a distinção em três possíveis graus de mudança dentro de um específico setor de política. Tomando como exemplo a política econômica inglesa entre 1971 e 1989, Hall fala, de fato, de mudanças de primeiro grau que se apresentam na hora em que os objetivos da política ficam imutáveis, mas periodicamente o governo modifica as dimensões da própria intervenção à luz dos novos dados disponíveis sobre o andamento geral do país.

Numa segunda fase, porém, embora ficando inalterados os objetivos, o governo inglês começará a utilizar também diferentes técnicas de gestão que passarão da introdução de um novo sistema monetário de controle em 1971 à definição de novos limites de despesa para os diferentes setores públicos em 1976, até o abandono de específicos objetivos de crescimento monetário entre 1981 e 1983. Hall fala neste caso de uma mudança de segundo grau. Enfim, a ação do governo será caracterizada pela passagem radical a um modelo de macroregulação de tipo monetarista que substitui a tradicional aproximação keynesiana, gerando por isso uma mudança de terceiro tipo, decididamente diferente das precedentes.

Este último abrange, de fato, seja o contexto da política, seja os instrumentos adotados para realizá-la, seja a hierarquia dos diferentes objetivos em que se baseia o novo tipo de intervenção. “Uma mudança deste tipo”, conclui por isso Hall, “acontece mais raramente no interior de uma política, mas na hora em que isto se verifica também depois de uma reflexão sobre a experiência passada, nós poderemos talvez descrevê-la como uma mudança de terceiro grau”³⁵.

Propondo esta reconstrução, Hall pensa também no papel desenvolvido pelas idéias no processo de mudança de política³⁶, porque a afirmação do monetarismo sobre o paradigma keynesiano não pode ser reconduzido só aos processos de caráter estrutural. Nestes casos está em discussão, antes de tudo, um sistema de crenças que na realidade transforma-se muito devagar. Uma vez que estas idéias vão se afirmando, as mesmas se tornam verdadeiras rotinas, indicações generalizadas e aceitas não menos do que os lugares comuns, porque o destino de cada inovação é sempre o de tornar, antes ou depois, tradição.

Através de modalidades não muito diferentes e igualmente intangíveis, amadureceu nestes anos também aquele adiamento de paradigma que hoje está na base da mudança de política que até agora temos reconstruído e que, em conclusão, poderíamos definir de tipo gerencial. Nesta perspectiva não é, por outro lado, necessário que os atores políticos reconheçam-se inteiramente nas novas teorias do *public management*, isto é, naqueles paradigmas culturais que mais do que outros chamam a uma aproximação gerencial. É suficiente que o repertório das velhas soluções tenha perdido sua credibilidade e que sejam disponíveis propostas que vão numa nova direção. Será necessário nestes casos avaliar o impacto dos mesmos, medir as possíveis resistências ou tornar gradual sua introdução. Afinal, o percurso será marcado pelo que será experimentado em outros lugares porque a inovação, em boa parte, é também um processo de imitação.

E, de fato, se agora dirigirmos o olhar do processo geral para as transformações que vão se manifestando nos diferentes setores de política, perceberemos, logo, estar diante de uma mudança de terceiro tipo, que

abrange seja os objetivos das políticas, seja os instrumentos utilizados para realizá-los. Debaixo e atrás da multiplicidade de iniciativas que se mexem nos vários setores há, de fato, uma idéia radicalmente nova das modalidades de intervenção que, por exemplo, substitui a tradicional uniformidade da oferta de bens públicos, um campo de variações no interior do qual é possível escolher o bem tido como mais adaptável. Existe também a vontade de manter quanto mais possível uma equivalência entre o valor que os bens oferecidos têm para o usuário e os custos que foram suportados para realizá-los. Em duas palavras, existe a lógica de mercado que foi se aproximando nestes anos da lógica do Estado, substituindo esta última cada vez que se apresentaram as condições para isto.

Com as modalidades que hoje podem ser consideradas irreversíveis, desenvolveram-se aqueles processos de mudança de política que achamos atualmente mais ou menos em todos os países da área OCDE e, ao mesmo tempo, mais ou menos todos os setores de política. Estamos, enfim, diante de uma mudança de terceiro tipo no caso das políticas públicas? À luz do que até agora discutimos, diríamos mesmo que sim, mesmo se a passagem do Estado do bem-estar social ao estado gerencial que vem em seguida está no momento ainda em curso em muitos países e, no caso italiano, talvez poderíamos dizer que apenas começou.

Paradoxalmente, este tipo de lógica parece destinada a se afirmar sempre mais rapidamente e a razão é simples: aos fins do saneamento do Estado do bem-estar social, a mudança de política representa uma terapia mais eficaz daquela que se pode obter através da mudança institucional. Não é um caso, pelo resto, que estes processos sejam hoje presentes na maioria dos sistemas políticos contemporâneos. O que não se pode dizer dos processos de reforma institucional.

1. Um exemplo de administração por agências: o setor educativo na Suécia

1.1 Agências etc., que respondem ao Ministério da Educação e Ciência da Suécia

National Agency for Education

National Swedish Agency for Special Education

*Swedish EU Programme Office for Education, Training and Competence
Development*

Skolväsendets överklagandenämnd

National school system

Tomtebodas Resource Centre

Nämnden för RH-anpassad utbildning

Independent compulsory comprehensive schools

Independent upper secondary schools

National schools for adults

Swedish National Council of Adult Education

National Agency for Higher Education

National Agency for Services to Universities and University Colleges

Board of Appeal for Universities and Colleges

Högskolans avskiljandenämnd

State-controlled universities and university colleges

Bodies for municipal higher education

Royal Library

National Library for Psychology and Education

Swedish Institute for Children's Books

National Archive of Recorded Sound and Moving Images

Council for Planning and Coordination of Research

Council for Research in the Humanities and Social Sciences

Medical Research Council

Swedish National Science Research Council

Swedish Research Council for Engineering Sciences

Swedish Polar Research Secretariat

Swedish Institute of Space Physics

Swedish European Council Research and Development Council

Council for Studies of Higher Education

Institute for Futures Studies

Royal Swedish Academy of Sciences

National Board of Student Aid

Swedish National Commission for Unesco

Adult Education Initiative

Estabelecimentos educacionais orientados por princípios privados. Que não são vinculados a qualquer outro Ministério.

Academies and learned societies não vinculados a qualquer outra Fundação para assuntos que sejam da área do Ministério da Educação e Ciência, ou aquelas de agências vinculadas ao Ministério.

Fonte: statskontoret, 1998.

2. Algumas medidas de inflação e deflação regulamentar

No caso da legislação fiscal, na Inglaterra, as dimensões do *Financial Act* passaram das 145 páginas do período 1975-1979, às 336 páginas de 1988-1992, com um incremento de 230%. Na França, as dimensões do Boletim Oficial, onde são publicadas as leis, foram mais do que dobradas entre 1976 e 1990. Entre 1960 e 1990 a emissão anual de leis aumentou 35%, enquanto os decretos aumentaram cerca de 20 a 25% e o comprimento das leis passou das 93 linhas de 1950 para as 220 de 1991. Nos Estados Unidos o *Code of Federal Regulations*, que em 1970 era de mais de 55.000 páginas, em 1995 chegou até 140.000. Na Finlândia o número das leis e dos decretos passou de 1.107 de 1980 a 1.809 em 1995, com um incremento de cerca 60%. A Austrália duplicou o próprio volume legislativo entre 1982 e 1990. Na Grécia foram aprovadas mais de 35.000 leis e decretos entre 1975 e 1993. No Canadá o arquivo computadorizado da legislação federal necessitou de mais de 185 megabytes de memória.

Por outro lado, graças a um sistemático processo de reforma, na Suécia a regulação de aproximadamente 5.000 leis e decretos de 1970 caiu para pouco mais de 2.000 em 1996.

Fonte: OCDE, 1997

3. Custos e benefícios ligados à definição de acordos entre compradores e fornecedores no setor público

3.1. Benefícios possíveis

- melhoramento nas relações de trabalho e esclarecimento das responsabilidades;
- redução dos conflitos de interesse;
- facilitação dos processos de competição;
- reforço da responsabilização;
- crescimento da autonomia gerencial;
- aumento da atenção pelo cliente;
- menor perigo de captura da administração por parte do freguês;
- apoio ao gerenciamento na individualização das prioridades.

3.2. Custos possíveis

- redução da comunicação e da coordenação;
- concentração da atenção nos insumos (*inputs*), mais do que nos resultados;
- estruturação não-apropriada dos contratos (demais flexíveis, ou gerais);
- altos custos das transações e das atividades ligadas às reclamações;
- perda de profissionalidade ao interno das organizações;
- confusão entre os diferentes tipos de responsabilidade;
- desmotivação do staff.

Fonte: Fay, 1997

4. Recorrer ao mercado convém de qualquer forma? A experiência de St. Gallen na Suíça

Para enfrentar o crescente desemprego, em 1993 a repartição cantonal do trabalho St. Gallen, na Suíça encarregou doze agências particulares de procurar um local de trabalho também para alguns trabalhadores inscritos nos escritórios públicos. Estas agências desenvolviam de fato uma mais intensa atividade de colocação e consultoria com os empregadores do que os escritórios públicos conseguiam normalmente garantir. Os que eram em busca de uma ocupação podiam de sua vez escolher se utilizar ou menos os serviços das agências particulares. Estas últimas não eram pagas segundo os resultados mas na base do tempo dedicado a cada desempregado, de forma a impedir de fato que fosse garantida uma maior atenção só à colocação dos que eram numa melhor posição profissional.

Uma análise destes procedimentos de terceirização feita em seguida pela OCDE revelou algumas carências significativas. Bem se a idéia de utilizar estruturas privadas fosse de fato oportuna e adequada à situação, no caso suíço a falta de competição entre as diferentes agências determinou, afinal um custo de colocação dos seguros desempregado superior à média do que era normalmente registrado pelo escritório público.

Fonte: OCDE, 1996

Notas

- 1 Neustadt R.-May E., *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Free Press, New York, 1986, p.108.
- 2 Rose R.-Davies P., *Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain*, Yale University Press, New Haven, 1993, p.21.
- 3 Sobre a influência geral exercitada pelo public management na mudança política, veja-se J. Perry - Kraemer (eds), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Ca Mayfield Publishing, 1983; mais recentemente, o trabalho de L. Metcalfe - S. Richards, *Improving Public Management*, Sage, Newberry Park, 1990, dedicado à análise do caso inglês; e D. Farnham - S. Horton (eds), *Managing the New Public Service*, Macmillan, London, 1993; para o caso italiano, E. D'Albergo-P.Vaselli, *Un'Amministrazione Imprenditoriale?*, Seam, Roma, 1997.
- 4 A base hoje clássica desta linha interpretativa é em March - Olsen J, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- 5 Hecló H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, Yale, 1974, p.XVI. Para responder à esta pergunta G. Regonini e M. Giuliani, começando pela distinção proposta por Buchanan e Tullock entre “custos externos” e “custos internos”, relevam, por outro lado, como do fim da década de 80 tenha tomado corpo também na Itália uma mudança na lógica das políticas públicas, que agora tornam pelo menos em parte obsoleto o esquema interpretativo baseado no modelo da democracia consensual. Ora em G. Regonini e M. Giuliani, *Italia: Au-delà d'une démocratie consensuelle?*, Joberte B. (a cura de) *Tournant neo-liberal en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- 6 Esta perspectiva de análise implicitamente considera não suficiente para o superamento do *welfare state* o crescimento verificado na década de 90 daquelas

- “políticas subtrativas” que ao Ferrera, justamente, parecem ainda inadequadas para superar “a doença institucional do *welfare*”, o qual “fica (por isso) em grande parte ainda para curar”. Veja-se neste caso, M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp.76-77.
- 7 Sobre o papel das *authorities*, G.Majone -A. La Spina, *Lo Stato Regolatore*, na “Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione”, n.3, 1993 recentemente, M.Morisi, *Le amministrazioni indipendenti come problemi di ricerca*, na Rivista Italiana di Scienza Política, 4, 1997.
 - 8 Sobre a reorganização inglesa, P. Geer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, 1994.
 - 9 Sobre a Suécia veja-se Pierre J., *Governing the Welfare State: Public Administration, the State and the Society in Sweden*, em J. Pierre (ed), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldeshot, 1995.
 - 10 O panorama mais em dia é oferecido pelos dois volumes OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, 1997.
 - 11 Por esta análise veja-se Regulatory Quality and Public Sector Refom, ora em OCDE, *The OECD Report on Regulatory Reform*, vol 2, cit..
 - 12 Bastmeijer K., *The Covenant as an Instrument of Enviromental Policy: A case Study from the Netherlands*, em OCDE-Puma, *Co-operative approaches to Regulation*, Paris, 1997.
 - 13 Implicações gerais sobre o tema, a partir do caso americano, podem ser achadas em G.Peters-D.Savoie, *Managing the Inchoerence: The Coordination and Empowerment Conundrum*, em "Public Administration Review", n.3, 1996.
 - 14 Sobre os problemas institucionais do governo meio ambiental, veja-se B. Dente, *The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments*, em B. Dente (ed), *Environmental de política in Search of New Instruments*, Kluwer, Boston, 1995; sobre a regulação nos diferentes países, veja-se Oecd, *Reforming Environmental Regulation in Oecd Countries*, Paris, 1997.
 - 15 Para uma panorâmica, R.Fay, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in Oecd Countries*, OCDE, Paris, 1966.
 - 16 Para uma avaliação das diferenças existentes entre modelo europeu e modelo continental, veja-se E. Gualmini, *La política del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1998, p.75-95.
 - 17 A distinção entre processos de fissão e de fusão é em G. Jones, *La modernizzazione Amministrativa nel Regno Unito: una Panoramica*, ora em Y. Meny - V.Wright, *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.60.
 - 18 A questão insere-se por outro lado no mais amplo problema representado pelo efeito ligado à falta de coordenamento entre Presidência e Congresso, sobre a qual veja-se, M.Laffin, *Reinventing the Federal Government*, em G.Peele-C.Bailey-B.Cain, *Developments in American Government*, MacMillan, London, 1992 e também G. Peters, *Bureaucracy in a Divided Regime: the United States*, em J. Pierre, cit..
 - 19 Em geral, uma análise em dia sobre os problemas do setor é a de S. Ventura, *La política scolastica*, Il Mulino, Bologna, 1998; com referência aos processos de inovação, veja-se M. Fedele, *La gerencializzazione delle politiche educative*, em Scuola democratica, atualmente em impressão.
 - 20 Sobre estes temas veja-se R. Lewanski, *Il governo dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1997.
 - 21 OCDE, *The Labour Market in the Netherlands*, Paris, 1993.
 - 22 Sobre a Nova Zelândia veja-se T. Irvin, *An Analisis of New Zealand's New System of Public Sector Management* em Ocd, *Performance Management in Government*,

- Paris, 1996; em chave comparativa veja-se B.Mascarenhas, *Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zeland*, em "Public Administration Review", n.4,1993; com referência específica no civil service, veja-se ao invés A. Hede, *Trends in the Higher Civil Services of Anglo-American Systems*, em "Governance", n.4,1991.
- 23 Para uma confirmação sobre esta análise veja-se L. Rouban, *Public Administration at the Crossroads: the End of the French Specificity?*, em J.Pierre, cit; do mesmo autor, *The Civic Service Culture and Administrative Reform*, em G.Peters-D.Savoie, (eds), *Governance in a Changing Environment*, Canadian Centre for Management development, Quebec, 1995; e também V.Wright, *The Administrative Machine: Old Problems and New Dilemmas*, em P.Hall-J.Hayward-H.Machine (eds), *Developments in French Politics*, Macmillan, London, 1993.
- 24 Sobre o Canadá veja-se P.Aucoin, *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Institute for Research in Public de política, Montreal, 1995 e, em chave comparativa, D.Savoie, *Thatcher, Regan, Milrony. In search of a new Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, 1994; sobre a Holanda veja-se W.Kickert-F.van Vugt (eds), *Public de política & Administration Sciences in the Netherlands*, Prentice Hall, London, 1995 com numerosas contribuições sobre o tema; e em chave comparativa, veja-se também W. Kickert, *Administrative Reform in Central Government in the United Kingdom, The Netherlands and Denmark*, ECPR, Madrid, 1994.
- 25 Para ter um quadro das tendências nestes e em outros países da área, veja-se OCDE, *In Search of Results. Performance, Management, Practices*, Paris, 1997.
- 26 Significativa é, neste sentido, a equiparação entre rendimento e consenso que também R. Putnam utiliza no seu *La tradizione civica delle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- 27 Sobre as possíveis conseqüências negativas da contratualização na Inglaterra, veja-se P. Geer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, 1994; C.Hood, *Deprivileging the UK Civil Service in The 1980s: Dream or Reality?*, em J. Pierre, (eds), *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldeshot, 1995.
- 28 J. Boston-J.Martin-J.Pallot-P.Walsh, *Public Management: The New Zeland Model*, Oxford University Press, Auckland, 1966.
- 29 AA.VV., *Contracting for Change*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- 30 Na perspectiva que estamos examinando, um trabalho significativo por visão e conclusões é o de S.Smith - M. Lipsky, *Nonprofits for hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1993.
- 31 Bendick M., *Privatizing the Delivery of Social Welfare services: an idea to be taken seriously*, em Kammerman S.B.-Kahn A., (ed.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- 32 Sobre o problema da responsabilidade política veja-se para a Inglaterra, C.Campbell-Wilson G., *The End of Whitehall:Death of a Paradigm?*, Blackwell, Oxford, 1995 e para os Estados Unidos, R.Moe-R.Gilmour, *Rediscovering Principles of Public Administration. The Neglected Foundation of Public Law*, em "Public Administration Review",n. .2,1955.
- 33 A síntese proposta é baseada na descrição do caso feita por S. Trosa, *Benchmarking in Public Sector Performance Management*, em Ocde, *Performance Management in Government*, cit..
- 34 A tipologia utilizada em seguida vem sendo sugerida por S. Helgason, *International Benchmarking. Experiences from Oecd Countries*, paper apresentado em

- Copenhague, na Conferência organizada pelo Ministro dinamarquês das Finanças (20-21 de fevereiro de 1997).
- 35 Hall P., *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, em *Comparative Politics*, 1993, p.279.
- 36 Para uma análise do problema, veja-se Capano G., *Il mudança de política: tra política degli interessi e política delle idee*, em *Teoria política*, 1955.

Referências bibliográficas

- AUCOIN, P. (1995), *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- BASTMEIJER, K.. (1997), “The Covenant as an Instrument of Environmental Policy: a Case Study from the Netherlands”, in OCDE, *Co-operative Approaches to Regulation*. Paris.
- BENDICK, M.. (1989), “Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: an Idea to Be Taken Seriously”, in Kammerman S. B. e Kahn A. (ed.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J. e WALSH, P. (1966), *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- CAMPBELL, C. e WILSON, G. (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*. Oxford: Blackwell.
- CAPANO, G. (1955), “Il Policy Change: tra Política Degli Interessi e Política delle Idee”. *Teoria política*.
- D’ALBERGO, E. e VASELLI, P. (1997), *Un’Amministrazione Imprenditoriale?*. Roma: Seam.
- DENTE, B. (1995), “The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments”, in B. Dente (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Boston, Kluwer.
- FARNHAM, D. e HORTON, S. (eds.). (1993), *Managing the New Public Service*. London: Macmillan.
- FAY, R. (1966), “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations”, in OCDE, *OECD Countries*. Paris.
- FEDELE, M.. (no prelo), “La Managerializzazione delle Politiche Educative”. *Scuola Democratica*.
- FERRERA, M.. (1998), *Le trappole del welfare*. Bologna: Il Mulino, p.76-77.
- GEER, P. (1994), *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Buckingham: Open University Press.
- GEER, P. (1994), *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press.
- GUALMINI, E.. (1998), *La Política del Lavoro*. Bologna: Il Mulino, p.75-95.
- HALL, P. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State”. *Comparative Politics*, p. 279.
- HECLO, H.. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*. Yale: Yale University Press, p. XVI.
- HEDE, A.. (1991), “Trends in the Higher Civil Services of Anglo-American Systems”. *Governance*, n. 4.

- HELGASON, S.. (1997), "International Benchmarking. Experiences from OECD Countries", *mimeo*. Paper apresentado em Copenhagen, na Conferência organizada pelo ministro dinamarquês das Finanças, de 20-21 de fevereiro.
- HOOD, C.. (1995), "Deprivileging the UK Civil Service in the 1980s: Dream or reality?", in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldeshot: Edward Elgar.
- IRVIN, T.. (1996), "An Analisis of New Zealand's New System of Public Sector Management", in OCDE, *Performance Management in Government*. Paris.
- JONES, G.. (1994), "La Modernizzazione Amministrativa nel Regno Unito: una Panoramica", in Y. Meny e V.Wright, *La Riforma amministrativa in Europa*, Bologna: Il Mulino, p.60.
- KICKERT, W. e VAN VUGT, F. (eds.). (1995), *Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands*. London, Prentice Hall.
- KICKERT, W.. (1994), *Administrative Reform in Central Government in the United Kingdom, The Netherlands and Denmark*. Madrid: ECPR.
- LAFFIN, M.. (1992), "Reinventing the Federal Government", in G. Peele, C. Bailey e B.Cain, *Developments in American Government*. London: MacMillan.
- LEWANSKI, R.. (1997). *Il Governo dell'Ambiente*. Bologna: Il Mulino.
- MAJONE, G. e LA SPINA, A.. (1993), "Lo Stato Regolatore". *Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione*, n. 3.
- MARCH e OLSEN, J.. (1992), *Riscoprire le Istituzioni. Le Basi Organizzative della Política*. Bologna: Il Mulino.
- MASCARENHAS, U.. (1993), "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zeland". *Public Administration Review*, n. 4.
- METCALFE, L. e RICHARDS, S.. (1990), *Improving Public Management*. Newberry. Park: Sage.
- MOE, R. e GILMOUR, R.. (1955), "Rediscovering Priciples of Public Administration. The Neglected Foundation of Public Law". *Public Administration Review*, n. 2.
- MORISI, M.. (1997), "Le amministrazioni indipendenti come problemi di ricerca". *Rivista Italiana di Scienza Política*, n. 4.
- NEUSTADT, R. e MAY, E.. (1986), *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*. New York: Free Press, p.108.
- OCDE. (1993), *The Labour Market in the Netherlands*. Paris.
- _____. (1997), *In Search of Results. Performance, Management, Practices*. Paris.
- PERRY e KRAEMER (eds.). (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*. Ca Mayfield Publishing.
- PETERS, G. e SAVOIE, D.. (1996), "Managing the Inchoerence: the Coordination and Empowerment Conundrum". *Public Administration Review*, n. 3.
- PIERRE, J.. (1995), "Governing the Welfare State: Public Administration, the State and the Society in Sweden", in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldeshot: Edward Elgar.
- _____. (1995), "The Civic Service Culture and Administrative Reform", in G. Peters e D. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development.
- PUTNAM, R.. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino.
- REGONINI, G. e GIULIANI, M.. (1994), "Italie: au-delà d'une Démocratie Consensuelle?", in Joberte, B., *Tournant Neo-Liberal en Europe*, Paris: L'Harmattan.
- ROSE, R. e davies P.. (1993), *Inheritance in Poblec Policy. Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press, p.21.

- ROUBAN, L.. (1995), "Public Administration at the Crossroads: the End of the French Specificity?" in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldeshot: Edward Elgar.
- Savoie, Q.. (1994), *Thatcher, Regan, Milroney. In Search of a New Bureaucracy*. University of Pittsburgh Press.
- SMITH, S. e LIPSKY, M.. (1993), *Nonprofits for hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- TROSA, S.. (1996), "Benchmarking in Public Sector Performance Management", in OCDE, *Performance Management in Government*. Paris.
- VENTURA, S.. (1998), *La Política Scolastica*. Bologna: Il Mulino.
- WRIGHT, V.. (1993), "The Administrative Machine: Old Problmes and New Dilemmas", in P. Hall, J.. Hayward e H. Machine (eds.), *Developments in French Politics*. London: MacMillan.

Resumo
Resumen
Abstract

A mudança de política na crise do Estado de Bem Estar Social: uma análise comparada

Marcello Fedele

O artigo faz uma identificação das características da *policy change* que vem sendo assumidas nos últimos anos, nos diversos setores da intervenção pública, com base no exame das mudanças das políticas nas principais democracias contemporâneas integrantes da OCDE. Focaliza a tendência, que parece ser mais real e de longo prazo, expressa na passagem do Estado social para o Estado gerencial.

El cambio de política en la crisis del Estado de Bien Estar Social: un análisis comparado

Marcello Fedele

El artículo identifica características de la *policy change*, las cuales, en estos últimos años, vienen asumiéndolas diversos sectores donde existe intervención pública, con base en el examen de los cambios producidos en las políticas de las principales democracias contemporâneas integrantes de la OCDE. Focaliza la tendencia, que parece ser más real y de largo plazo, manifestándose en la transición del Estado social para el Estado gerencial.

Policy change within the Welfare State crisis: a compared analysis

Marcello Fedele

The article identifies the characteristics of the *policy change* that has been implemented in the past few years, in several sectors of public intervention, based on an analysis of the changing policies in the main contemporary democracies that are part of OCDE. It focuses on the trend, that seems more real and long-term, expressed on the shift from Social State to Managerial State.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 4
Out-Dez 1998

Professor titular
de Sociologia de
Administração
junto a Faculdade
de Sociologia da
Universidade
La Sapienza de
Roma