

O QUE A NOVA GOVERNANÇA VAI SIGNIFICAR PARA O GOVERNO FEDERAL?

**DeWitt John, Donald F. Kettl,
Barbara Dyer, W. Robert Lovan**

Tradução: Istvan Vajda

Por todo o país, há um grande interesse em novas formas de gerir a coisa pública. Por enquanto, a maior parte das atividades, descrita em livros como *Reinventando o Governo* de Osborne e Gaebler (1992) e *Breaking Through Bureaucracy* de Barzelay e Armajani (1992) tem sido a respeito de governos estaduais e municipais (Veja também Frederickson, 1992; Roselle, 1992; e Walters, 1992). O Presidente Clinton é um membro do movimento para a nova governança, de modo que logo novas idéias serão testadas em Washington.

Uma Área Emergente, Não Mapeada

Como sugerem Zhiyong Lan e David Rosenbloom, em *Public Administration Transition?* (1992), a nova governança é mais um conglomerado de idéias e de símbolos do que um corpo de

O que a "nova governança" vai significar para o governo federal?

DeWitt John e seus colegas fornecem um "mapa aproximado" do futuro, com base em discussões organizadas pela Academia Nacional de Administração Pública (NAPA?USA). O que eles vêem é um esforço para "combinar idéias velhas e novas" em uma abordagem mais flexível, mais orientada para resultados na administração pública.

pensamento rigoroso e testado. Novas formas de administrar a coisa pública estão surgindo de forma gradual e irregular. Além disso, especialmente a nível nacional, a maioria dos defensores da nova governança são especialistas em políticas públicas, e não estudantes de administração pública, e eles chegaram à nova governança em razão da frustração com a implementação, nos seus respectivos campos, de idéias relativas a políticas. Como consequência, as idéias de como reinventar o governo federal são

muitas vezes colocadas em termos como integração de serviços de assistência social, reforma das escolas, ou desenvolvimento econômico tipo *Terceira Onda*, e não como idéias sobre administração pública que permeiam áreas tradicionais.

Para provocar um debate consistente entre os defensores da nova governança e os tradicionalistas na administração pública, Lan e Rosenbloom apresentam um arcabouço para comparar idéias velhas e novas. Eles enfatizam como os órgãos operam internamente, especialmente como prestam serviços. Essa ênfase é adequada porque o movimento da nova governança concentrou-se nos governos municipais e estaduais, onde os serviços são prestados. À medida em que a nova governança atinge o nível federal, a sua forma pode mudar, porque em muitas áreas de políticas nacionais, o papel do governo federal não é prestar serviços, mas prover uma estrutura legal, pagar benefícios e supervisionar aqueles que prestam serviços.

Reinventando a Política Rural Interdepartamental, Intergovernamental

Esse comentário apresenta um mapa aproximado das direções que o movimento da nova governança pode tomar a nível federal. Baseia-se nas discussões de uma mesa-redonda que a Academia Nacional de Administração Pública (NAPA) ajudou a organizar em outubro de 1992.¹ O parceiro da NAPA foi a pouco conhecida, mas altamente prestigiada, entidade federal: a *Rural Development Initiative* (RDI). A RDI abrange Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural em mais de 30 estados e atividades de apoio em Washington e em outros lugares. Em outubro do ano passado, a RDI já estava trabalhando há mais de dois anos para encontrar novas formas de lidar com os problemas das áreas rurais, e seus líderes estavam muito interessados nas idéias do Osborne e de outros do movimento da nova governança.

¹ - Os participantes da mesa-redonda de outubro foram: Walt Hill, Subsecretário Adjunto, Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA); Ken Deavers, Serviço de Pesquisa Econômica, USDA; Bob Lovan, USDA; Norm Reid, Administração do Desenvolvimento Rural, USDA; Thom Rubel, USDA; James O'Connor, Administração das Pequenas Empresas; Henry Burgeois, Fundação de Desenvolvimento do Maine; Rick Carlisle, Corporação para o Desenvolvimento Empresarial; Donald F. Kettl, Universidade de Wisconsin; Beryl Radin, Universidade do Sul da Califórnia; Barry Van Lare, Associação Nacional dos Governadores; Joan Wills, Instituto para a Liderança Educacional; e Scott Foster, DeWitt John, Roger Sperry, Barbara Dyer e Eric Minkoff da Academia Nacional de Administração Pública.

ARDI se destaca de outros esforços para redesenhar a governança, por duas razões. Em primeiro lugar, a RDI trata com todas as questões relativas à América rural, e portanto permeia praticamente todos os programas e políticas públicas. Em segundo lugar, embora criada pelo governo federal, a RDI é um empreendimento participativo, envolvendo estados, prefeituras, tribos, o setor privado e diversos órgãos federais.

Embora o esforço da RDI tenha sido limitado em muitos aspectos, inclusive no fraco apoio por parte do Governo Bush, é um ponto de partida interessante para o mapeamento de como poderá funcionar, a nível federal, a nova governança. A nova governança poderá tomar formas diferentes em áreas geográficas diferentes e a respeito de questões diferentes. As áreas rurais são altamente díspares, incluindo comunidades com pobreza crônica, locais turísticos prósperos, cidades industriais, condados de florestas e de fazendas. Essa diversidade é uma das razões porque qualquer um pode obter benefícios ao debruçar-se sobre os problemas rurais. A dimensão *rural* estimula as idéias sobre a diversidade e não sobre respostas genéricas. E um dos temas mais importantes do

movimento para o redesenho da governança é delegar autoridade para que as pessoas proponham soluções que atendam às suas particularidades locais.

Por Que Reinventar a Governança?

Expectativas que Mudam e Respostas que não as Acompanham

Nossas expectativas sobre o que o governo deveria fazer mudaram muito nos últimos anos e é provável que continuem mudando. Na reunião de outubro, essa afirmativa foi o ponto de partida para o mapeamento da nova governança a nível federal. Tecnologias, mercados e oportunidades estão mudando a um ritmo cada vez mais veloz, e é provável que as expectativas para ação governamental mudem com elas. O movimento para redesenhar o governo federal poderia começar com a afirmativa de que a forma como administramos a coisa pública nem sempre manteve o passo com as demandas em mudança.

Desajuste e Fragmentação

Se ouvirmos o eleitorado, fica claro que muitas soluções adotadas pelo governo não são bem recebidas. Há um desajuste

entre aquilo que os cidadãos esperam que o governo faça e o que eles vêem que o governo está fazendo. Em muitas áreas de políticas públicas, estamos sobrecarregados com programas que foram projetados para atender às necessidades de ontem e que estão tentando com dificuldade ajustar-se às exigências de hoje. Por exemplo, muitos programas de desenvolvimento econômico ainda se concentram no financiamento para empresas, embora a transferência de tecnologia, o marketing, a colaboração entre empresas sejam consideradas como questões importantes. Na área de assistência social, os programas muitas vezes atacam os sintomas e não as suas causas. A fragmentação piora o problema. Em quase todas as áreas de políticas, há inúmeros programas sobrepostos ou complementares, geralmente com diferentes regras e exigências de participação.

A sensação de insatisfação é compartilhada por muitos servidores públicos. Eles se sentem desprestigiados e frustrados não apenas porque os seus orçamentos são curtos, mas porque eles percebem que seus órgãos não estão estruturados para obter os resultados necessários para a solução dos

problemas da sociedade, mesmo quando bem administrados. Além disso, em muitas áreas de políticas, a responsabilidade pela administração da coisa pública - a governança - tornou-se complicada à medida em que indústrias do setor privado, organizações sem fins lucrativos e parcerias público-privadas tornaram-se atores importantes.

A Tabela 1 resume o desajuste e a fragmentação em seis áreas de políticas, conforme identificadas na mesa-redonda de outubro. Não se deve concluir, com a leitura desta tabela, que todos os programas nessas áreas estão sendo malsucedidos. Alguns programas federais, como o *Head Start* e o WIC, estão indo bem com os recursos financeiros que têm, e há também muitas experiências promissoras em andamento nessas áreas.

As Quatro Dimensões da Nova Governança

Apesar da diversidade da nova governança e da mistura de idéias velhas e novas, é possível visualizar-se um mapa aproximado de como a governança está atualmente sendo redesenhada nas muitas experiências que estão sendo realizadas por todo o país.

A Tabela 2 contém possíveis novas abordagens à governança, ao longo de quatro dimensões:

- ◆ Quem?
os participantes no processo de prestação de serviços públicos;
- ◆ Por que?
os objetivos da ação pública;
- ◆ Como?
os meios que os órgão usam para atingir seus objetivos; e
- ◆ Alternativas?
as políticas para determinar os objetivos, estrutura e níveis de financiamento básicos das atividades governamentais.

Estas quatro dimensões não são completamente distintas; por exemplo, as alianças entre fornecedores de serviços têm ramificações políticas, e os meios que um órgão utiliza para desencumbir-se de suas atribuições influenciará sua possibilidade de atingir suas metas. As quatro dimensões são um ponto de partida para selecionar a ampla gama de experiências que estão sendo realizadas em diferentes áreas de políticas. A

discussão abaixo explica os principais elementos de mudança ao longo de cada dimensão, e ilustra esses elementos com exemplos sobre desenvolvimento econômico, treinamento de recursos humanos, educação K-12, assistência social, proteção ambiental e desenvolvimento rural. As características que podem tornar-se importantes para a nova governança com respeito a essas áreas de políticas estão resumidas na Tabela 3.

Participantes: Colaboração e Descentralização

Em situações de fragmentação e desajuste, nenhum programa é capaz de tratar, de forma adequada, as metas sociais. Muitas vezes isso leva a esforços para a mobilização de recursos através de linhas de programa, mediante alianças entre diferentes programas, bem como entre órgãos públicos, organizações sem fins lucrativos e iniciativa privada.

Na área de desenvolvimento econômico, a dependência cada vez maior de organizações sem fins lucrativos e das parcerias público-privadas pode ser a característica mais importante da nova governança. A competitividade de uma economia

depende de muitas coisas das quais os órgãos de desenvolvimento econômico tradicionalmente não tratavam, tais como locais para armazenagem de lixo, a qualidade da educação pública, a qualidade do sistema de saúde municipal, e acesso à informação e conhecimento especializados. Além disso, alguns especialistas em desenvolvimento argumentaram que é fundamental haver maior colaboração - entre fabricantes e seus fornecedores, ou entre as próprias pequenas empresas - para concorrer com empresas em países onde a colaboração é comum. Os órgãos públicos não podem obter essa colaboração através da oferta de serviços, de modo que precisam encontrar formas para se tornarem os catalizadores da colaboração dentro do setor privado. Para permear linhas de programa e para estimular as mudanças no setor privado, muitos estados e municípios formaram parcerias sem fins lucrativos com associações de classe, centros de pesquisa e outras instituições.

Também há grande interesse em estratégias de colaboração na área de assistência social. Da mesma forma que as empresas, as famílias com problemas têm necessidades múltiplas. Uma família com alguma inabilidade

ou recebendo seguro-desemprego poderá precisar não apenas de apoio financeiro mas também de aconselhamento, de atenção especial no colégio para as crianças, ou de tratamento preventivo de saúde. A nova governança concentra-se no resgate da "integração de serviços", que engloba esforços baseados na escola para fornecer pacotes de serviços, centros de multiserviços e muitas outras atividades de caráter colaborativo entre vários órgãos (*U.S. General Accounting Office*, 1992).

Na área de treinamento de recursos humanos, o projeto de programas de treinamento que atendam as necessidades do mercado de trabalho poderá exigir vinculações mais estreitas entre órgãos públicos de treinamento e setor privado, incluindo as metas e os padrões estabelecidos pelas indústrias. Além de uma cooperação mais estreita com a indústria, muitos estados e municípios estão realizando experiências com acordos detalhados entre órgãos para programas de treinamento de "segunda oportunidade" (por exemplo, para trabalhadores desempregados e aqueles que recebem seguro-desemprego). Alguns desses programas incluem gerentes de caso, que

trabalham no sentido de garantir que os treinandos recebam serviços de apoio de vários órgãos, incluindo creche, transporte, tratamento de saúde e assistência social à família. Além disso, em lugar de alocar recursos aos programas, na suposição de que os mesmos proverão os serviços, muitos estados estão experimentando formas de alocar os recursos a provedores municipais em nível regional dentro do estado.

Além de estimular a colaboração entre os órgãos públicos, a nova governança muitas vezes inclui esforços para a descentralização de decisões importantes a respeito de objetivos e responsabilidades. De fato, a descentralização é o aspecto mais importante da dimensão participativa da educação K-12. Os reformadores concordam que os supervisores do estado e os administradores escolares têm controle excessivo sobre os detalhes do funcionamento das escolas. Os reformadores têm pontos de vista diferentes sobre quem deve ter aumentada a sua autoridade - professores, pais ou diretores. Estão sendo tentadas diferentes abordagens para a descentralização. A descentralização é também um elemento importante em algumas novas estratégias econômicas de

desenvolvimento, que têm como objetivo a criação de capacidade, por parte da comunidade, de tomar decisões estratégicas e de realizar investimentos a respeito de seu futuro econômico. Algumas iniciativas de desenvolvimento econômico concentram-se na formação de conglomerados multicomunitários ou na capacidade de desenvolvimento regional.

Objetivos: Missão, Metas, Resultados, Clientes

Muito embora os esforços para redesenhar a governança raramente incluam a centralização do controle de gastos e de implementação, muitas vezes há esforços para o desenvolvimento de metas e de padrões uniformes, tais como as metas nacionais de educação. Em todas as áreas de políticas, a nova governança inclui esforços para o estabelecimento de uma visão comum de missão da administração pública, geralmente definido em termos do impacto dos programas de governo sobre os *clientes*. Mediante a definição de metas em termos de resultados em lugar de atividades de programa ou de *outputs*, os programas individuais podem visualizar o seu lugar dentro do contexto geral. Isso poderá

incentivá-los a colaborar no sentido de atingir as suas metas. Além disso, metas comuns para uma ampla área de políticas poderá permitir flexibilidade a nível local sobre onde alocar os recursos para obter o maior impacto possível. O estabelecimento de metas comuns exige colaboração, e a descentralização permite que sejam moldadas às características locais. Por exemplo, os esforços de integração de serviços concentram-se no bem-estar da família como um todo, em lugar de simplesmente aliviar sintomas como a falta de dinheiro ou tratar das inabilidades de membros individuais da família. Os esforços de desenvolvimento econômico também são definidos de forma abrangente, procurando não apenas criar mais empregos, mas preocupando-se também com a vitalidade do setor privado local, com a qualidade dos novos empregos e com a qualidade de vida.

Uma vez definidas a missão e as metas, o próximo passo é encontrar indicadores para que as autoridades estaduais ou federais possam responsabilizar os implementadores pelos resultados e não apenas por terem tentado. Por exemplo, as escolas podem ser avaliadas não

pelo número de matérias concluídas pelos alunos e pelo número de alunos formados, mas por quanto os alunos aprendem.

Na mesa-redonda de outubro, vários participantes mostraram-se céticos a respeito do sucesso da concentração em resultados. Em algumas áreas de políticas, não é difícil definir o consumidor e identificar os resultados que o mesmo deseja. Os proprietários de residências desejam que seu lixo seja recolhido; as empresas desejam assistência técnica em sua área de interesse. Mas em algumas áreas de políticas fica difícil decidir quem é o cliente. Por exemplo, quem é o cliente dos programas de treinamento de recursos humanos - os trabalhadores, os empregadores, ou ambos? E como formular os resultados desejados para uma família com múltiplos problemas? Em uma situação, poderá ser desejável que um membro da família obtenha emprego, mas em outras, poderá ser melhor, a longo prazo, que o membro da família se submeta a uma terapia intensiva para tratar de um problema profundamente arraigado como dependência de drogas, para que mais tarde possa manter um emprego em caráter permanente.

Tabela 1
Possíveis Razões para Reinventar o Governo

Área de Políticas	Fragmentação	Desajustes
Desenvolvimento econômico	<p>O desenvolvimento bem-sucedido depende de programas externos aos órgãos de desenvolvimento; p. ex., treinamento de recursos humanos; criação de lideranças locais; vinculação de pesquisadores universitários com empresas</p> <p>Multiplicidade de programas, bem como de organizações de desenvolvimento municipais</p>	<p>Os programas existentes concentram-se primordialmente no financiamento de negócios individuais, mas outros aspectos relativos às empresas são igualmente importantes; p. ex., transferência de tecnologia, comportamento e habilidades gerenciais, colaboração entre empresas.</p>
Treinamento de recursos humanos	<p>Multiplicidade de programas federais e estaduais</p>	<p>Os programas federais existentes concentram-se nas habilidades dos deficientes, mas os jovens e aqueles que estão empregados também precisam de treinamento.</p> <p>Alguns programas de treinamento concentram-se na preparação para o emprego ou em habilidades técnicas ultrapassadas, e não na capacidade para aprendizado constante.</p>
Educação K-12	<p>As escolas são solicitadas a tratar de muitos dos problemas dos estudantes, mas não têm condições de fazer isso sem a ajuda de programas de saúde e de assistência social</p>	<p>A educação pode não prover os estudantes com as habilidades necessárias para manter empregos em empresas de primeira linha - especialmente os estudantes que não pretendem seguir curso superior.</p>

Área de Políticas	Fragmentação	Desajustes
Assistência social	Multiplicidade de programas federais e estaduais com exigências diferentes	Os programas existentes concentram-se primordialmente em remediar e não em prevenir.
Proteção ambiental	Inúmeras autorizações separadas para ar, água, lixo.	Necessidade de mais atenção para a prevenção e para os riscos maiores.
Desenvolvimento rural	O desenvolvimento poderá depender de esforços em diferentes áreas de programa, dependendo das condições locais	As políticas tradicionais concentram-se na agricultura e pecuária, no recrutamento industrial ou na pobreza rural; mas os problemas atuais são mais amplos, a agricultura tem papel importante em um número menor de áreas rurais, e o recrutamento pode não funcionar.

Tabela 2
Possíveis Caminhos para a Nova Governança

Quem? Participantes	Porque? Objetivos	Como? Meios	Alternativas? Política
Em lugar de fragmentação, alianças e colaboração	Concentração na missão, e não no programa	Maior autonomia para trabalhadores de linha de frente, colaboração entre equipes de trabalhadores de linha de frente	Promover a participação e a delegação de autoridade para os cidadãos em lugar de anunciar e supervisionar diretrizes
Descentralização das decisões sobre desenho e objetivos	Concentração nos resultados, não nos insumos	Ênfase na qualidade e não apenas na eficiência	
	Concentração nas percepções dos consumidores sobre o que eles precisam, e não nos pontos de vista do órgão público	Administração e experiências de caráter empresarial	
	Concentração nos investimentos e não nos gastos		

A questão não é que a nova governança não funciona, mas que elementos diferentes do paradigma global poderão funcionar melhor em algumas situações do que em outras, e a concentração nos resultados em lugar dos *outputs* é um processo contínuo de aprendizagem e de ajuste fino. Alguns participantes da mesa-redonda de outubro sugeriram que está se dando demasiada atenção ao estabelecimento de metas detalhadas para resultados a nível nacional e estadual, e que os resultados deveriam ser definidos ao nível do provimento do serviço.

Meios: Qualidade, Capacidade Empresarial, Programas Dirigidos ao Mercado e Investimentos

Essa dimensão tem a ver com o funcionamento interno das organizações que prestam serviços públicos, bem como com o conteúdo dos serviços. Dentro de muitas organizações existe um vigoroso movimento para acabar com as barreiras hierárquicas, no sentido de aproveitar totalmente as energias e as capacidades dos funcionários da empresa. Essa é a idéia central da administração pela qualidade total, um movimento que tem muito em comum com a nova

governança. Além disso, a nova governança inclui esforços para incentivar o comportamento empresarial em gerentes, muitas vezes incluindo esforços para literalmente angariar novas receitas mediante a venda de serviços ou de dados ou utilizando-se de taxas de uso. A nova governança também significa uma maior concorrência entre provedores de serviços públicos e um maior número de alternativas para os consumidores desses serviços. Às vezes isso significa privatização, mas também pode significar concorrência entre e dentro de órgãos públicos.

A dimensão relativa a meios também inclui ênfase em permitir que o cliente decida qual o serviço desejado. Por exemplo, em programas de desenvolvimento econômico e de treinamento de recursos humanos, existe a preocupação de ser sensível ao mercado ou *dirigido ao mercado*, permitindo que os clientes - empresas ou talvez trabalhadores - decidam que serviços desejam utilizar. Isso pode ser feito mediante o provimento dos serviços por fornecedores contratados, com os clientes recebendo vales para que possam escolher o fornecedor e o pacote de serviços que preferem.

Finalmente, a dimensão relativa a meios inclui o âmago do serviço público. Na maioria das áreas de políticas, a nova governança geralmente surge da percepção de que os órgãos públicos deveriam prevenir problemas e não apenas tratar deles depois que surgem. Isso significa investir cedo, em lugar de concentrar-se apenas em regular comportamento indesejável ou subsidiar as pessoas quando elas precisam de ajuda. Na área de assistência social essa é uma característica particularmente importante de muitos dos esforços de integração de serviços.

Política: Participar em lugar de Divulgar

A dimensão política é a parte menos desenvolvida e a mais problemática da nova governança. A nova governança inclui claramente esforços para abarcar o abismo que separa os cidadãos de seus governos, mediante o estabelecimento de novas instituições que podem ser controladas pelos cidadãos ou pelos clientes, como empresas de desenvolvimento econômico baseadas na comunidade, conselhos diretores eleitos para administrar escolas individuais, e organizações de desenvolvimento sem fins lucrativos onde

líderes empresariais e comunitários têm assento. Além disso, o processo decisório inclui esforços para o engajamento desses grupos, bem como para o engajamento direto dos cidadãos na formulação de programas e iniciativas públicas, em lugar da formulação e divulgação desses programas (Lan e Rosenbloom, 1992). Entretanto, poderão surgir dificuldades, se os interessados não conseguirem concordar sobre como resolver suas diferenças no contexto desses mecanismos para discussão em mesa-redonda. Diferentes interessados têm diferente status legal e político na tomada de decisão; alguns têm acesso direto aos tribunais ou ao processo legislativo.

É fundamental harmonizar a participação do público nas atividades do Poder Executivo com o processo legislativo. O Executivo pode participar tanto quanto desejar, mas no final das contas é o Legislativo que estabelece as estruturas, declara objetivos e aloca recursos, após ter engajado os cidadãos no seu próprio processo participativo. Na melhor das hipóteses, os esforços dos órgãos públicos em engajar seus clientes no estabelecimento de metas e na escolha entre serviços reforça o processo legislativo, na medida

em que permite que os legisladores concentrem-se em metas globais e não em questões administrativas. Entretanto, alguns esforços da nova governança são *jogos com informação privilegiada* de especialistas e de pessoal de órgãos públicos, sem a participação dos cidadãos ou dos legisladores.

Passos na Direção da Nova Governança para o Desenvolvimento Rural

Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (SRDCs) são novos. Em outubro de 1992, oito conselhos piloto estavam saindo da fase inicial para a fase de operação e outros 26 conselhos estavam iniciando as atividades. Por serem muito recentes e por alguns terem iniciado suas atividades mais rapidamente que outros, a discussão sobre a sua contribuição ao desenvolvimento rural é teórico. Até o momento, muitos conselhos iniciaram suas atividades tratando de questões organizacionais e procurando formas de melhorar a eficiência dos muitos programas em andamento. Alguns dos conselhos piloto relatam que estão passando ao segundo nível, o que envolveria colocar-se no centro das questões relativas à nova governança.

Fornecedores: Reforçando o Processo de Colaboração

Os Conselhos são entidades de colaboração. São projetados para permitir a participação dos principais interessados no desenvolvimento rural: os órgãos federais, o governo estadual, o governo municipal, governos tribais e o setor privado (tanto aquele com fins lucrativos como aquele sem fins lucrativos). Os conselhos são também uma abordagem descentralizada ao desenvolvimento rural, ao contrário de alguns esforços federais de desenvolvimento rural no passado, que giravam em torno de programas projetados e financiados pelo governo federal. Os conselhos têm sido estimulados a definir as suas próprias pautas, e o governo federal tem buscado obter uma série de intervenções bem-sucedidas por parte dos conselhos antes de conferir-lhes grande visibilidade.

Embora o empreendimento incentive as iniciativas de baixo para cima, os funcionários em Washington não precisam ser passivos ou reativos. De fato, se o papel federal é *dirigir, não remar*, eles precisam pensar e agir de forma estratégica. Como o desenvolvimento rural é de interesse de muitos órgãos diferentes, os participantes da

Tabela 3
Possíveis Características Principais para a Nova
governança em Diferentes Áreas de Políticas

Políticas	Fornecedores: alianças, descentrali- zação	Objetivos: missões, resultados, foco no cliente	Meios: investimento, concentração na qualidade, normas em lugar de sistemas de controle, capacidade empresarial	Política: Participação, criação de novos entendimen- tos políticos
Desenvolvimento econômico	<p>Organizações de planejamento estaduais e municipais sem fins lucrativos</p> <p>Apoio público para atividades de colaboração entre empresas</p> <p>Parcerias universidade - empresa</p> <p>Esforços para criar capacidade em nível subestatal</p>	<p>Ênfase em metas estratégicas estaduais e municipais</p>	<p>Programas "dirigidos ao mercado"; vales</p> <p>Maior ênfase na assistência técnica, bem como no financiamento do desenvolvimento</p>	<p>Não resolvido - base política fraca de muitas iniciativas de desenvolvimento econômico</p>
Treinamento de recursos humanos	<p>Esforços de planejamento entre órgãos</p> <p>Acordos detalhados entre órgãos, usando administração de casos</p> <p>Esforços para engajar indústrias na definição de metas e padrões educacionais</p>	<p>Fala-se em medir resultados em termos de habilidades dos trabalhadores e de contratações, mas há muitas dificuldades em fazer isso funcionar</p> <p>Falta de clareza sobre o cliente: indústria? trabalhadores?</p>	<p>Interesse em programas voltados para o mercado; vales</p> <p>Uso intensivo de contratos com fornecedores sem fins lucrativos e privados</p>	<p>Por enquanto não tratado adequadamente.</p> <p>Ainda um jogo de detentores de informação privilegiada, mas há esforços sérios para promover a participação da indústria</p>

Educação K-12	<p>Interesse na "reforma sistêmica", incluindo órgãos de serviços de saúde e de assistência social</p> <p>Menos supervisão do estado nos distritos municipais</p> <p>Administração baseada no local da prestação do serviço</p>	Metas nacionais de desempenho estudiantil	Escolha dos pais; vales	Conselhos comunitários para controlar as escolas da redondeza
Assistência social	<p>Integração de serviços</p> <p>Centros de multiserviços; administração caso a caso</p>	<p>Concentração tanto na família como no indivíduo</p> <p>Concentração em metas holísticas para os indivíduos, porém difíceis de definir</p>	<p>Uso intensivo da contratação de fornecedores sem fins lucrativos</p> <p>Alguns esforços para modificar as práticas profissionais mediante concentração na prevenção</p>	Esforços para criar coalizões mais amplas para serviços de assistência social como investimentos em desenvolvimento econômico
Proteção ambiental	Uso intenso de parcerias público-privadas, especialmente nos níveis estadual e municipal	Concentração na qualidade ambiental e não em licenças concedidas, violações ou redução de emissões	Assistência técnica, pesquisa, educação pública incentivos econômicos, licenças negociáveis	Colaboração no planejamento e na solução de problemas
Desenvolvimento rural	Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural incluem múltiplos órgãos	<p>Incentivos aos SRDGs para que desenvolvessem suas próprias metas</p> <p>Quem é cliente dos SRDGs? Os funcionários dos órgãos são os primeiros clientes?</p>	Profissionais de média gerência estimulados pelos SRDGs a serem mais empresariais	<p>Pouca visibilidade das SRDGs</p> <p>Estratégia de obter bons resultados em conselhos individuais</p>

mesa-redonda de outubro concordaram que um forte apoio por parte da Casa Branca seria fundamental para garantir que a RDI possa desenvolver todo o seu potencial.

Objetivos: A Criação de um Sistema de Informações para Fortalecer Iniciativas de Baixo para Cima

Foi dada aos conselhos a incumbência de examinar metas para esforços de desenvolvimento rural a nível estadual e de desenvolver metas e objetivos para as atividades dos conselhos. Diferentes conselhos têm abordado essas tarefas de maneira diferente, como seria de se esperar, uma vez que alguns estados já estão engajados em desenvolvimento rural colaborativo, enquanto outros ainda não estão.

Uma das questões que a RDI deverá enfrentar nos próximos meses é a de como administrar a diversidade de metas e planos de trabalho dos conselhos. Os conselhos foram projetados para implementar iniciativas de baixo para cima, ou pelo menos do meio para cima, e não iniciativas novas de caráter nacional. Por exemplo, os conselhos podem identificar barreiras regulatórias às iniciativas estaduais ou

municipais e podem compartilhar informações e conhecimentos entre os estados. Entretanto, se fossem usados como o veículo para a implementação de uma nova iniciativa nacional, tal como um novo programa de dispêndios, isso sabotaria a natureza descentralizada do empreendimento e comprometeria o potencial dos conselhos.

A liderança por parte do governo federal pode auxiliar em tornar mais eficazes os esforços estaduais e municipais mediante a coleta e filtragem de informações sobre iniciativas regionais e mediante ampla disseminação dessas informações. O fluxo das informações e do conhecimento não precisam ser dos estados para Washington e depois de volta aos estados. Em lugar disso, os funcionários em Washington podem moldar a direção do empreendimento criando veículos para a troca de informações e respondendo a pedidos para a remoção de barreiras a nível federal.

Meios: Treinando os Gerentes para uma Atitude mais Empresarial

Os conselhos oferecem uma oportunidade para que os servidores federais, atuando na

média gerência, sejam mais empresariais. É necessário um vigoroso esforço por parte dos membros do conselho para dar suporte ao comportamento empresarial, já que existem muitos desestímulos. Vários participantes da mesa-redonda de outubro sugeriram que a nova governança para o desenvolvimento rural significaria a criação de novas culturas em muitos órgãos, e que o treinamento é fundamental para essa transição.

Política: Melhorando o Aspecto Político mediante o Engajamento de Novos Participantes

Durante o governo Bush, em lugar de anunciar uma *resposta* federal aos problemas rurais, os líderes da RDI usavam os conselhos para atrair uma ampla variedade de interessados. O governo Clinton poderia usar os conselhos para engajar interessados em uma nova visão de desenvolvimento, e para moldar a agenda do governo com respeito à América rural.

Conclusão

Cada geração redesenha o governo. O atual esforço vem sendo feito de uma forma ou de

outra por talvez 20 anos e somente agora está atingindo massa crítica. Por enquanto, o movimento para redesenhar a governança não foi provado, mas trouxe estímulo à tarefa de administrar a coisa pública e pode estar auxiliando no resgate da idéia de que a função pública é uma profissão honrada e compensadora.

Muitos elementos da nova governança não são nenhum pouco novos. Alguns, como as idéias de participação do público nas deliberações dos órgãos públicos e a concentração nos resultados em lugar dos insumos, têm sido por décadas as marcas da boa administração pública. Entretanto, os defensores da nova governança vêm o processo de redesenho do governo como algo que envolve muito mais do que simplesmente adotar as melhores velhas idéias de administração ou fazer os atuais programas funcionarem de forma mais eficiente. A nova governança busca combinar idéias novas e velhas em uma abordagem global, centrada não na divulgação, mas na colaboração, flexibilidade, resultados, e no engajamento dos cidadãos, o que no seu todo seria uma nova forma de gerir a coisa pública.

Referências Bibliográficas

- BARZELAY, Michael, ARMAJANI, Babak J. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- FREDERICKSON, H. George. "Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes", *Governing*, vol 6, n° 1 (outubro), p. 13.
- LAN, Zhiyong, ROSENBLOOM, David H. "Public Administration in Transition?", *Public Administration Review*, vol. 52, n° 6 (novembro/dezembro), p. 535-537.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- ROSELLE, Steven A. *Governing in an Information Society*. Ottawa: Renouf Publishing Co., 1992.
- Força-Tarefa sobre Administração de Lixo Radioativo do Conselho Consultivo do Secretário de Energia dos Estados Unidos. Relatório Preliminar, 1992 (dezembro).
- U.S. General Accounting Office. *Integrating Human Services: Linking At-Risk Families with Services More Successful Than System Reform Efforts*, HRD-92-108 (setembro). Washington, D.C. Gráfica do Governo dos Estados Unidos, 1992.
- WALTERS, Jonathan. "Managing the Politics of Change", *Governing*, vol. 6, n° 3 (dezembro), 1992, p. 27-40.

Resumen

QUÉ VA A SIGNIFICAR LA NUEVA "GOVERNANÇA" PARA EL GOBIERNO FEDERAL?

DeWitt John y sus compañeros proveen un "mapa aproximado" del futuro, con base a discusiones organizadas por la Academia Nacional de Administración Pública. Lo que ellos ven es un esfuerzo para "combinar ideas viejas y nuevas" en un abordaje más flexible, más orientado hacia resultados de la administración pública.

Abstract**WHAT WILL NEW GOVERNANCE
MEAN FOR THE FEDERAL
GOVERNMENT?**

Dewitt John and colleagues provide a "rough map" of the future based on discussions organized by the National Academy of Public Administration. What they see is an effort to "combine old and new ideas" into a more flexible, results-oriented approach to the public's business.

Título original: What Will New Governance Mean for the Federal Government? Publicado em março/abril de 1994 na Public Administration Review, vol. 54, no. 2, pp. 115-128.

Traduzido com autorização dos editores.

Dewitt John é diretor do Centro para Desenvolvimento Sustentável Competitivo, Academia Nacional de Administração Pública.

Donald F. Kettl é professor do Departamento de Ciência Política e do Instituto Robert M. LaFollette de Administração Pública da Universidade de Wisconsin-Madison.

Barbara Dyer é a diretora da Aliança para o Redesenho do Governo da Academia Nacional de Administração Pública.

W. Robert Lovan trabalha para a Administração de Desenvolvimento Rural do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos e é diretor de pessoal da Iniciativa Nacional para a América Rural.
