

Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestonária

Comunicação apresentada no 2º Encontro INA – Moderna gestão pública: Dos meios aos resultados,
Lisboa, Março, 2000.

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo
Professor de Administração e Políticas Públicas
Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão
Campus de Gualtar
4710-058 BRAGA
Portugal
Tel +351 253 604527
Fax +351 253 284729
jfilipe@eeg.uminho.pt

HIERARQUIA E MERCADO: A EXPERIÊNCIA RECENTE DA ADMINISTRAÇÃO GESTIONÁRIA

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão

A influência das correntes da nova direita e das teorias económicas no movimento de reforma administrativa durante a década de 80 traduziu-se numa nova abordagem aos problemas do sector público. Na verdade, a incapacidade das organizações públicas tradicionais para lidar com os problemas emergentes levou à adopção de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais. Assistiu-se, em vários países ocidentais, à substituição de estruturas hierárquicas por novas formas de coordenação baseadas em contratos ou quase-contratos. Os contratos substituíram a governação das relações entre serviços públicos baseadas na hierarquia, alegando-se que desta forma haveria mais responsabilização, menores custos e maior qualidade no fornecimento dos serviços. Os contratos são a resposta aos problemas internos de gestão dos serviços públicos com o recurso a factores externos, alterando assim a macro estrutura da Administração Pública. Sendo certo que o recurso a contratos na Administração não é uma novidade, a verdade é que a sua utilização em áreas tradicionalmente coordenadas por relações de dependência hierárquica introduziu importantes mudanças estruturais e culturais na Administração Pública.

O recurso a contratos como mecanismo tipo mercado no fornecimento de serviços públicos tem grande expressão no Reino Unido. É com base nesta experiência que se analisam as vantagens e limitações do recurso a contratos no fornecimento de serviços públicos. Na argumentação, sugere-se que o recurso a hierarquia ou a contratos não são modelos perfeitos, mas devem fazer parte dos instrumentos que os governos podem usar no fornecimento de serviços públicos.

Perspectiva de coordenação das actividades

O modelo de organização prevalente nas sociedades modernas resulta da aplicação da tecnologia nos processos de trabalho e das ideias defendidas por Adam Smith e outros autores sobre a especialização e a divisão do trabalho. Estas ideias tiveram também reflexos nos sistemas políticos de administração. Max Weber no seu 'tipo-ideal' de organização burocrática avança com argumentos idênticos, colocando grande ênfase na competência técnica e na divisão de trabalho. Contudo, a divisão do trabalho aumenta a escala de trabalho nas organizações e torna o seu funcionamento interno mais complexo, exigindo a coordenação de actividades inter-relacionadas. O recurso à hierarquia é a solução que permite a supervisão e o controlo dessas

actividades e tarefas. Esta tem sido a forma tradicional de estruturar a Administração Pública. As actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras. Na concepção tradicional de organização burocrática de Max Weber a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior-subordinado e confiança nas regras e nos registos. Através do estabelecimento de uma cadeia hierárquica é possível implementar e desenvolver actividades e manter um controlo centralizado das mesmas. Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da escala hierárquica. Assim, os funcionários implementam passivamente e de forma eficiente e efectiva as políticas do governo.

A esta perspectiva sociológica de coordenar e controlar as actividades contrapõem-se uma perspectiva racional, baseada na teoria económica, proposta inicialmente por Coase (1937) e desenvolvida posteriormente por Williamson (1975). Segundo estes autores, a hierarquia (sob a forma de organizações) ou o mercado (sob a forma de contratos) são formas alternativas de coordenar e controlar as actividades e tarefas. No primeiro caso estamos perante uma forma de coordenação e controlo directo e no segundo caso estamos perante uma forma de intervenção indirecta através de incentivos, com o recurso ao mercado. Por exemplo, o pagamento de benefícios de segurança social e a colecta das contribuições pode ser feita directamente através da estrutura tradicional da Administração ou pode ser feita através de agências semi-autónomas responsáveis por essas tarefas. A questão que se coloca reside em saber em que circunstância um ou outro modelo é preferível.

A argumentação utilizada por Williamson (1975) para sustentar cada um dos modelos baseia-se na ideia de transacção, entendida como a troca de bens e serviços entre pessoas ou através de fronteiras. Nesta perspectiva, a ênfase não se situa exclusivamente na tecnologia ou na função de produção, mas principalmente nos custos associados com as transacções e portanto com as estruturas que governam essas transacções: as organizações (hierarquia) ou o mercado (contratos). Assim, a opção por um ou outro modelo, resultaria nos custos de transacção associados com a produção de determinado serviço ou bem. A complexidade das relações, a incerteza e as assimetrias de informação são factores críticos que vão determinar os custos de transacção e, naturalmente, a opção por uma ou outra forma de coordenação

A hierarquia e as suas limitações

A hierarquia permite abordar vários problemas associados com a produção e fornecimento de bens e serviços. A principal vantagem reside na sua capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação. Este é um aspecto importante que está na base da sua utilização na Administração Pública. Segundo Milward e Provan (1998) o recurso a esta forma de coordenação e controlo resulta da incapacidade de encontrar fontes de abastecimento externas ou de negociar contratos mutuamente aceitáveis devido a assimetrias de informação, monopólio, problemas de produção conjunta e direitos de propriedade pouco claros. Williamson

(1975) identifica cinco situações em que o fornecimento interno, pelo recurso à organização é mais vantajoso do que o recurso ao mercado através de contratos:

- Quando é necessário tomar decisões sequenciais flexíveis para lidar com a incerteza do ambiente;
- Quando há um pequeno número de concorrentes no mercado, e a probabilidade de comportamentos oportunistas e preços predadores é elevada;
- Quando é provável a divergência de expectativas entre o comprador e o fornecedor;
- Quando a informação tecnológica ou operacional obtida pela experiência permite a um fornecedor externo obter uma vantagem estratégica sobre os outros, e portanto reduz a concorrência;
- Quando as transações entre as partes baseadas numa relação de cálculo não são adequadas e se torna necessário um envolvimento 'quase-moral' entre as partes.

As limitações da coordenação e controlo através da hierarquia resultam da preocupação com as normas e as regras em vez da produção de resultados ou da satisfação dos utentes. O principal argumento contra este modelo refere que a ausência de avaliação de resultados, quer em termos do volume de serviço fornecido (output) ou em termos dos resultados do serviço fornecido (outcome) irá necessariamente conduzir a uma gestão ineficiente. Na verdade, o funcionamento das organizações burocráticas e hierarquizadas é muitas vezes gerador de disfunções que afectam o seu desempenho. As linhas excessivas de gestão, a falta de transparência e de responsabilização, a ausência de incentivos à iniciativa e inovação, o desenvolvimento de uma cultura mais preocupada com os procedimentos do que com o desempenho, são alguns dos problemas geralmente mencionados na literatura que se debruça sobre o estudo das organizações. Estes problemas, associados as pressões de reforma e às considerações de ordem ideológica, estiveram na base de reformas radicais da Administração Pública e ao desenvolvimento na década de 80 do *New Public Management*.

O mercado e o recurso a formas contratuais de coordenação

O recurso ao mercado para o fornecimento de bens e serviços foi a resposta dos governos aos problemas de ineficiência da Administração. Apesar da prática de contratação de serviços não ser nova na administração pública, na década de 80 assistiu-se ao alargamento da aplicação deste princípio a quase todas as áreas do sector público. A influência de economistas defensores da *Public Choice* e do Novo Institucionalismo Económico conduziram a uma abordagem mais radical das medidas de reforma. De acordo com estas correntes económicas diferentes tipos de estrutura de

organização e de processo de decisão influenciam a eficiência das organizações e o comportamento dos indivíduos. As mudanças procuram, então, introduzir estruturas de sistemas de incentivos que induzam alterações no funcionamento das organizações.

A ideia de administração por contrato é utilizada para referir as características de gestão do sector público resultantes do desenvolvimento de novos relacionamentos no seu seio. O novo relacionamento baseia-se na ideia nuclear de quebrar a hierarquia como modelo de coordenação e controlo típica do sector público e estabelecer um relacionamento mais livre através da delegação do centro para uma subsidiária ou uma organização autónoma do sector público ou do sector privado através de um contrato (Harrison, 1993:3). O elemento essencial no modelo de coordenação por contratos consiste na divisão da responsabilidade pelo fornecimento e no fornecimento em si mesmo. Numa relação contratual (por exemplo o *contracting out*) o governo retém a responsabilidade de financiar o serviço ou o produto, mas delega a autoridade da produção/fornecimento a uma empresa privada ou a uma organização não governamental. Este modelo baseia-se na teoria do principal-agente na qual o governo como principal deve escrever um contrato que induza o contratado, como agente, a ter um comportamento de acordo com os desejos do governo.

O governo decide o que quer, escreve um contrato em que define os objectivos, e procura alguém que se comprometa a realizar esses objectivos ao mais baixo custo. Este é um mecanismo pelo qual os governos procuram beneficiar da eficiência inerente ao mercado. E é esta divisão que origina uma quebra nos princípios organizacionais da hierarquia ou da integração vertical, típico do sector público, para uma estrutura de fornecimento de serviços baseada em relações contratuais. A separação entre comprador e fornecedor de serviços e a utilização de contratos ou quase-contratos para coordenar as actividades de fornecimento de bens e serviços introduz uma nova forma de coordenação de tipo mercado. O contrato não só reflecte um processo de alocação de recursos baseado em indicadores e medidas de desempenho, típico de uma relação de mercado, como também conduz à reformulação das relações dentro da hierarquia do sector público. Um dos efeitos desta mudança consiste na substituição de um único fornecedor por uma pluralidade possível de fornecedores. O fornecimento de bens e serviços é feito recorrendo a contratos estabelecidos com aqueles fornecedores que apresentem um preço mais baixo. O governo passa então a ser o núcleo de uma constelação de organizações responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos e que se relacionam numa base contratual.

A introdução dos contratos não é uma simples substituição de uma estrutura de gestão por outra. Ela não se confina a mudar linhas hierárquicas de comando e substituí-las por contratos. A introdução de contratos tem implicações importantes na forma como o governo funciona e como se articula com as outras organizações. Há um deslocamento das considerações políticas para uma abordagem mais gestionária que consiste em assegurar o fornecimento eficiente dos serviços públicos. A administração por contratos transforma o governo num comprador altamente qualificado, utilizando os vários produtores de forma a alcançar os objectivos políticos. Isto é uma forma subtil de reintroduzir a dicotomia política-administração, e portanto reduzir a parte operativa do governo (Frederickson, 1996). Por exemplo, com a introdução dos contratos no Reino Unido assistiu-se a uma redução drástica do número de funcionários nos departamentos governamentais centrais e a um aumento

das qualificações dos mesmo. Esta foi uma consequência da quebra da hierarquia através de contratos, com reflexos visíveis no funcionamento da Administração.

Por outro lado, a especificação daquilo que os serviços públicos devem fazer não é só uma mudança na gestão, também implica uma mudança na forma como as decisões de política são tomadas. A contratação implica saber o que comprar (a especificação do produto ou serviço), a quem comprar (a existência de concurso público), como comprar (a escolha entre um preço fixo ou o custo mais o lucro ou uma solução intermédia), a duração do contrato e a frequência de nova contratação, o sistema de fiscalização e cumprimento do contrato.

Naturalmente que os contratos são fáceis de elaborar quando é fácil especificar qual é a actividade ou tarefa a contratar, como vai ser avaliada e o que é considerado bom desempenho. A concorrência será mais provável quando existe um mercado no sector privado. Estas condições verificam-se com maior frequência nos serviços de apoio e auxiliares do sector público e em áreas operativas. E é nesta actividades que os princípios de contratação são mais utilizados.

Os limites da contratação

O principal argumento a favor dos contratos, no entanto, tende a resumir-se a questões de carácter económico e de saber escolher entre produzir os bens e serviços internamente ou comprá-los no mercado. Mas há considerações nesta decisão que não são meramente económicas. Assumir que qualquer actividade ou tarefa executada por entidades públicas pode ou deve ser objecto de formas contratuais é uma perspectiva comercial e redutora da actividade dos governos. A natureza de muitos serviços públicos, os seus objectivos e a forma como são fornecidos apresentam características que tornam difícil, senão impossível, a sua delimitação e a redacção sob a forma de um contrato. Por vezes é difícil definir exactamente a tarefa ou serviço a fornecer ou é difícil controlar os resultados em termos quantitativos e qualitativos. Por exemplo, é difícil, senão impossível, escrever um contrato tecnicamente completo em áreas como a saúde, serviços sociais ou educação.

Os contratos requerem uma especificação clara do trabalho a executar e os mecanismos de controlo do trabalho executado, o que nem sempre é fácil. Mas mesmo que o seja, a capacidade de influência política limita-se à definição da estratégia inicial do serviço e à sua especificação, retirando a capacidade de influência no processo de fornecimento decorrente de novas circunstâncias (Walsh, 1995). Alterações no fornecimento devem ser objecto de negociação ou de nova contratação, o que retira flexibilidade a este instrumento. Segundo Williamson (1975) em determinadas circunstâncias, por exemplo quando a incerteza é elevada, as transacções variam ou o acesso à informação é limitado, os contratos devem ser substituídos pelo controlo hierárquico.

O problema central numa relação contratual é a assimetria da informação entre o comprador e o fornecedor. Nesta relação o comprador tem, por vezes, menos informação sobre a tecnologia e as condições de produção do que o fornecedor,

principalmente quando se trata de tarefas complexas. Nestas circunstâncias o fornecedor parte de uma situação de vantagem, podendo portanto obter benefícios acima daquele obteria numa situação de igual acesso à informação.

Também a manutenção de uma concorrência genuína e a rivalidade nos contratos não é fácil, principalmente para evitar a associação de empresas privadas, a colusão nos concursos e a possível corrupção na escolha de propostas. Por outro lado, para muitos serviços, especialmente os serviços sociais, não há verdadeiros mercados, essencialmente pela inexistência adequada de oferta. E tal como a teoria económica já demonstrou a ausência de competitividade num mercado limita o benefício económico, logo o benefício que a contratação poderia proporcionar.

Apesar do debate que existe sobre a problemática dos contratos na Administração Pública, ainda não há estudos de avaliação seguros sobre o impacto dos contratos no fornecimento de serviços públicos. A experiência do Reino Unido neste domínio é um caso paradigmático de análise pela dimensão que a contratação teve no fornecimento de bens e serviços públicos.

A experiência da administração por contratos

A experiência da administração por contratos no Reino Unido suscitou um interessante debate sobre o impacto da mesma na governação, na eficácia na redução dos custos e na qualidade dos serviços fornecidos, com os defensores a argumentar que esta é uma forma de assegurar serviços públicos mais eficientes e eficazes e os opositores a contra argumentar que houve uma preocupação meramente económica que teve como consequência serviços com pior qualidade. Existe no entanto um ponto que parece claro: foram principalmente as considerações de ordem económica que levaram ao desenvolvimento desta forma de governação. Walsh (1995:223) salienta que a avaliação do impacto da introdução de mecanismos de mercado na eficiência e eficácia dos serviços públicos é difícil quer tecnicamente quer pela limitação dos dados disponíveis. A comparação dos custos antes e depois do contrato não é fácil porque com os contratos há muitas vezes reorganizações na gestão e mudanças no padrão do serviço, limitando o rigor da análise comparativa. Contudo, estudos mais recentes (Hodge, 1999) referem que as poupanças com a contratação são, em geral, modestas (cerca de 6%) e só apresenta valores significativos (cerca de 20-30%) em áreas específicas (recolha de lixo, limpeza, serviços de manutenção...). Quanto à qualidade em média ela não foi afectada pela contratação.

O sector que inicialmente liderou o processo de contratação no Reino Unido e que funcionou como experiência de referência para outras áreas governativas foi a defesa. Na defesa houve uma política activa de contratar serviços através de concursos públicos e a privatização de serviços especializados tendo em vista maior eficiência e obter um melhor 'valor do dinheiro'. O governo procurou introduzir mais competição no fornecimento de equipamento de defesa, em áreas de apoio e de manutenção. Por exemplo, o treino de voos elementar na RAF é feito por uma empresa privada

recorrendo à contratação. A contratação de serviços permitiu grandes reduções nos custos e em pessoal, libertando pessoal qualificado de tarefas menos interessantes e simples para outras mais importantes. O carácter operativo das actividades de defesa permitiu grandes mudanças nesta área. Segundo Hartley (1993:67-68) a contratação de serviços ainda está no início havendo vastas áreas de actividades que podem ser testadas no mercado. Mas isto implica a reexaminação das actividades de defesa para decidir sobre aquelas que fazem parte do núcleo mínimo essencial e que devem permanecer na defesa e aquelas que podem ser transferidas para o mercado recorrendo a contratos. O sucesso e a experiência obtida neste sector com a contratação foi determinante para influenciar a adopção deste modelo a outras áreas governativas.

Na área da saúde foi imposto na década de 80 o recurso à contratação dos serviços auxiliares como a limpeza, fornecimento de refeições e lavandaria. O objectivo era adjudicar esses serviços na sua totalidade por concurso ao qual podiam concorrer empresas privadas ou grupos de trabalhadores. Segundo Whitbread e Hooper (1993) a primeira fase da implementação dos contratos não teve grande sucesso em virtude de: a) resistência das autoridades de saúde locais a esta política; b) inexistência em algumas áreas de empresas fornecedores destes serviços ou o seu número reduzido desvirtuar o concurso. Ultrapassada esta fase inicial de resistência começou a haver concorrência nos concursos entre empresas privadas e grupos de trabalhadores que se candidatavam aos concursos. O impacto da contratação em termos de redução de custos foi significativo. Estudos realizados em hospitais que contrataram empresas privadas para o fornecimento de serviços de apoio apresentavam uma poupança de 34% e aqueles cujo contrato tinha ficado em casa apresentavam uma poupança de 22%. Apesar das críticas a estes estudos¹, havia uma certeza: os serviços auxiliares tornaram-se mais eficientes. As empresas procuraram aumentar a produtividade através de novos equipamentos e novos métodos de trabalho.

No serviço nacional de saúde a introdução da separação entre comprador e fornecedor representou uma mudança radical no fornecimento de serviços de saúde. O sistema integrado de saúde foi dividido em funções de compra e de fornecimento, no qual os fornecedores competiam por fundos negociados através de contratos. As autoridades locais de saúde e os médicos de família passaram a compradores de serviços de saúde, como agentes dos doentes, dispendo de um orçamento de acordo com uma base de capitação segundo a população residente no caso das autoridades locais de saúde, e de acordo com a lista de doentes no caso dos médicos de família. Os hospitais, médicos e outras unidades de saúde são os fornecedores de serviços de saúde. Esta relação de comprador/fornecedor é estabelecida através de um contrato, criando-se assim um quase-mercado ou mercado interno², em que as unidades de saúde e médicos competiam entre si. A relação hierárquica entre autoridade regional de saúde e os hospitais passou a ser contratual permitindo uma maior transparência e responsabilização. O serviço nacional de saúde passou de uma estrutura hierarquizada para uma *network* de organizações dispersas interagindo cada vez mais em princípios baseados no mercado.

A reforma descentralizou o controlo operacional dos serviços de saúde mas manteve o tradicional controlo central sobre as autoridades de saúde locais. A descentralização de funções para as unidades operacionais foi acompanhada do reforço de regulação e controlo através de organizações governamentais. Com isto, o

governo central desviou a atenção das questões operativas mas reforçou a sua atenção nas questões de política. Assim, os quase-mercados que foram surgindo não substituíram totalmente as formas de controlo directo através da hierarquia. Pelo contrário, exigiu do governo maior capacidade para especificar os serviços necessários e para controlar a qualidade do desempenho dos fornecedores. Governar esta *network* complexa de organizações públicas, não governamentais e privadas tornou-se numa tarefa difícil. Aliás uma das principais críticas à introdução de mercados na área da saúde foi o facto da reforma lidar com a concorrência como um fim e não um meio pelo qual outros objectivos podiam ser alcançados (Ranade, 1998:211-212). De facto alguns críticos argumentam que com a introdução dos quase-mercados baixou a qualidade dos serviços porque se procurou privilegiar o lucro em detrimento das pessoas.

Também no governo local do Reino Unido vários serviços (recolha de lixo, refeições, limpeza de edifícios e ruas, manutenção de veículos, gestão de estabelecimentos de desporto/lazer) foram obrigatoriamente colocados a concurso, em que o critério para adjudicar os contratos se baseava em considerações meramente comerciais. Esta mudança, segundo alguns autores parece que teve um impacto positivo. Ascher (1987: 259) refere que a experiência de contratação no poder local proporcionou a melhoria de flexibilidade e de qualidade dos serviços contratados. Mas esta melhoria não se verificou só nos serviços contratados. Houve grandes melhorias na eficiência dos serviços prestados através do fornecimento directo. Na verdade, esta foi uma oportunidade para comparar a eficiência do sector público e do sector privado numa situação de concorrência para um determinado nível de serviço. A competição permitiu introduzir novas ideias, novas técnicas de gestão e equipamentos mais modernos, o que se traduziu em grandes mudanças nos métodos tradicionais de trabalho. Por outro lado, segundo Harrison (1993:184) a introdução de contratos alterou o papel dos eleitos locais, deixando de se ocupar com os detalhes do fornecimento para se ocupar com as questões estratégicas.

A aplicação do princípio da separação entre comprador e fornecedor a nível de governo central esteve na origem da criação de agências semi-autónomas através do programa do *Next Steps*. O programa tinha como objectivo separar a formulação das políticas e a implementação das mesmas (Jenkins, Caines e Lackson, 1989). Os ministérios transferiram tarefas para mais de 90 novas agências responsáveis pela sua execução de acordo com um 'quase-contrato' estabelecido entre o ministério e a agência, denominado *Framework Document*. O *Framework Document* explica o que a agência faz, as metas a alcançar, o orçamento, como se processa a sua responsabilização perante o Parlamento, quais as delegações de poderes em termos financeiros e de pessoal e quando deve ser revisto o documento. Os objectivos detalhados de cada agência são estabelecidos em planos anuais de actividades e relatórios e portanto são revistos com mais frequência do que os objectivos gerais da agência cuja revisão se faz de três em três anos.

Um elemento chave na criação de agências foi procurar descentralizar a Administração Pública, retirar a autoridade do centro e delega-la de uma forma mais clara aos fornecedores dos serviços (Mellon, 1993:18). Os ministérios passaram de um modelo gestão por comando para um modelo de gestão por contratos o que exigiu novas qualificações. Mas a gestão destas agências revela a limitação da Administração Pública em responder aos requisitos do modelo gestor. Os

gestores são obrigados a competir mas limitados na sua capacidade de actuação. Algumas agências são abertas á concorrência mas é lhes vedado oferecer bens e serviços a empresas do sector privado. Por outro lado, as agências tem de responder às exigências da legislação que define a política e simultaneamente minimizar os gastos públicos, o que por vezes é incompatível.

Outro aspecto importante referido por vários autores (Stewart and Walsh, 1992:513) reside no facto da separação entre fornecedor/comprador conduzir à fragmentação organizacional. A fragmentação reduz ou elimina a capacidade de aprendizagem e de adaptação, uma vez que a informação fica retida em unidades separadas e a articulação entre estes actores é feita por contrato. Por exemplo, os funcionários públicos no Reino Unido estão divididos em três grupos: os que trabalham nas agências, os que desempenham funções de controlo dentro de departamentos e em departamentos centrais e os que aconselham os ministros. Mas a unidade na Função Pública é essencial na formulação e gestão das políticas. Este parece ser o caso de outra experiência de reforma, a Iniciativa de Financiamento Privado (*Private Finance Initiative-PFI*). O PFI autoriza os organismos públicos a contratar com entidades privadas a elaboração, execução, financiamento e fornecimento de determinados serviços públicos anteriormente realizados directamente. O serviço especifica o problema que quer resolver e uma empresa privada financia o projecto e recebe o rendimento do fornecimento do serviço. Recentemente o Financial Times (99/07/22) refere num dos artigos os problemas surgidos na implementação de projectos de informatização de alguns serviços através do PFI, como a emissão de passaportes e o pagamento de benefícios sociais. A complexidade e a grandeza dos problemas, o problema da coordenação de diferentes serviços, e o recurso a tecnologias não testadas contribuíram para o fracasso desta experiência que teve custos elevados quer para a Administração quer para as empresas responsáveis pelo desenvolvimento dos projectos. Esta experiência veio mostrar que o recurso ao mercado nem sempre é a melhor opção e levanta um problema actual da gestão pública: a fragmentação da estrutura da administração e o seu reflexo na governação. O governo passou a funcionar através de *networks* de organizações interdependentes e não através de organizações independentes que simplesmente perseguem os seus objectivos (Metcalf, 1994). Os problemas da administração são cada vez mais inter-organizacionais. Os desafios actuais da gestão pública consistem principalmente na governação de *networks* complexas.

Conclusão

A experiência do Reino Unido sugere que foram principalmente as considerações de carácter económico que estiveram na base do desenvolvimento do modelo gestor. Se é verdade que esta experiência traduziu-se em aumentos significativos na produtividade, redução de pessoal e mudança nos processos de gestão (Stewart e Walsh, 1992), parece contudo que esta experiência tem aspectos que ainda não foram devidamente analisados.

Em primeiro lugar, não existe uma avaliação satisfatória dos ganhos obtidos com o recurso a contratos e a quase-mercados. Alguns autores referem mesmo que os custos de transacção associados aos quase-mercados reduzem substancialmente os ganhos de eficiência da reforma (Painter, 1999; Auger, 1999). A gestão de contratos não é uma tarefa fácil e nem sempre há benefícios na contratação. Tal como Larmour (1997) sugere cada forma de governação tem os seus custos. A questão é saber em que circunstâncias uma forma é relativamente mais eficiente do que a outra.

Em segundo lugar, a introdução de contratos e de quase-mercados tem conduzido a um desinvestimento no capital político dos gestores e na sua capacidade de resolver os problemas. O papel da administração reduz-se à determinação do que deve ser produzido, na fiscalização do fornecimento de acordo com as especificações estabelecidas nos contratos e de organizar o mercado de forma a garantir as condições de concorrência. A política é substituída pela gestão, e a gestão é substituída por inspectores e auditores. A responsabilização passa a ser limitada ao foro contratual deixando portanto de se orientar pelas normas e critérios da responsabilização pública, como por exemplo o acesso à informação, alterando-se a natureza dos processo de auditoria e de responsabilização política.

Por fim, os contratos e a criação de quase-mercados não são soluções mágicas para os problemas da Administração Pública, mas sim instrumentos úteis que os governos dispõem e que devem ser usados de forma ponderada. Existe actualmente uma variedade de opções alternativas de fornecimento de serviços públicos para além do recurso tradicional à hierarquia. E tal como Rhodes (1996:653) salienta nenhuma destas estruturas é intrinsecamente 'boa' ou 'má'. A escolha deverá ser feita com base na sua praticabilidade, ou seja, em que condições cada uma delas é mais eficiente.

¹ - Alguns críticos referem que os estudos não consideram os custos administrativos da gestão dos contratos e outros referem que a redução dos custos se deveu à deterioração das condições de trabalho.

² - A designação de mercado interno ou quase-mercado refere-se a um arranjo institucional em que as actividades permanecem no sector público, o orçamento depende da procura do serviço, há a separação entre o fornecimento e o financiamento, os 'preços' do mercado interno não são determinados pelo jogo da oferta e da procura, mas impostos ou negociados entre o fornecedor e o comprador.

Bibliografia

Ascher, Kate, 1987, The Politics of Privatisation, MacMillan, London.

Auger, Deborah, 1999, "Privatization, contracting, and the states: Lessons from State Government", in *Public Productivity & Management Review*, June, pp. 435-454.

- Coase, R.H., 1937, "The Nature of the Firm", in Louis Putterman and Randall S. Knoszner (Ed.), 1996, The Economic Nature of the Firm: a reader, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 89-104.
- Financial Times, 99/07/22.
- Frederickson, H. George, 1996, "Comparing the reinventing government movement with the new public administration" in Public Administration Review, Vol. 56, N. 3, pp. 263-270.
- Harrison, Anthony (Ed.), 1993, "Introduction", in Anthony Harrison (ed.), *From Hierarchy to Contract*, Policy Journals, Newbury, pp. 1-13.
- Hartley, Keith, 1993, "Defence", in Anthony Harrison (ed.), *From Hierarchy to Contract*, Policy Journals, Newbury, pp. 56-68.
- Hodge, Graeme, 1999, Privatization, Westview Press, Oxford.
- Jenkins, Kate, Caines, Karen e Jackson, Andrew, 1989, Improving Management in Government: The Next Steps, 4th impression, HMSO, London.
- Larmour, Peter, 1997, "Models of governance and public administration" in International Review of Administrative Sciences, Vol. 63, pp. 383-394.
- Mellon, Elizabeth, 1993, "Executive Agencies in Central Government" in Anthony Harrison (ed.), *From Hierarchy to Contract*, Policy Journals, Newbury, pp. 14-35.
- Metcalf, Les, "Public Management: from Imitation to Innovation", in Jan Kooiman (Ed.), Modern Governance, Sage, London, pp. 173-190.
- Milward, H. Brinton e Provan, Keith G, 1998, "Principles for controlling agents: The political economy of network structure" in Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, N. 2, pp. 203-221.
- Painter, Chris, 1999, "Public service reform from Thatcher to Blair: A third way" in Parliamentary Affairs, Vol. 52, N. 1, pp. 94-112.
- Ranade, Wendy, 1998, "Conclusion" in Wendy Ranade (Ed.), Markets and Wealth Care, Addison Wesley Longman, Essex.
- Rhodes, R.A.W., 1996, "The new governance: governing without government" in Political Studies, Vol. 44, pp. 652-667.
- Stewart, John e Walsh, Kieron, 1992, "Change in the management of public services", in Public Administration, Vol. 70, Winter, pp. 499-518.
- Walsh, Kieron, 1995, Public Services and Market Mechanisms, MacMillan, London.
- Whitebread, Chris e Hooper, Nick, 1993, "NHS Ancillary Services", in Anthony Harrison (ed.), *From Hierarchy to Contract*, Policy Journals, Newbury, pp. 69-86.
- Williamson, Oliver E., 1975, Markets and Hierarchies, The Free Press, New York.
- Wolf, Charles, 1994, *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, 2ª Edição, The MIT Press, Cambridge.