

Hierarquia, Mercado e *Networks*: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido.*

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo**

Comunicação elaborada para o 1º Encontro INA, “A Avaliação na Administração Pública”
Fundação Calouste Gulbenkian
Lisboa, 23/24 Março, 1998

* O autor agradece o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian para a realização deste trabalho.

** Assistente na Universidade do Minho, Braga.
Doutorando na Universidade de Exeter, Reino Unido.
Bolseiro da Fundação Calouste Gulbenkian.

O autor agradece os valiosos comentários do Prof. Stephen Wilks e do Dr. Andrew Hindmoor.

1 - Introdução

Nos últimos anos, a agenda da reforma administrativa nos países desenvolvidos tem sido influenciada pela falência das instituições em gerir a crise fiscal e pelas pressões contra a dimensão do Estado. Os modelos tradicionais de organização e fornecimento de serviços públicos foram incapazes de inovar e lidar com a crise. Por outro lado, a classe política da altura estava decidida a reduzir as fronteiras do Estado através de políticas de redução das despesas. A ideia era fazer menos, mas fazer aquilo que o governo queria fazer, preferencialmente através do mercado.

A abordagem da reforma administrativa pode ser explicada primeiro pela influência da teoria da *Public Choice*, e posteriormente pela teoria do Novo Institucionalismo Económico. As estruturas hierárquicas foram substituídas por estruturas baseadas em contratos, em áreas onde tal era possível, e um grande número de serviços, incluindo o fornecimento de água, electricidade e gás, foram privatizados. A alteração no sentido de uma administração baseada no mercado, no entanto, implicou importantes mudanças. A reforma centrou a atenção na gestão dos serviços, avaliação e eficiência, conduzindo à desagregação da administração pública e à criação de novos mercados e novas instituições (por exemplo os *watchdogs*¹ no Reino Unido) para assegurar o bom funcionamento dos novos mercados. Como consequência verificou-se uma proliferação complexa e diversificada de organizações cuja interacção entre elas se caracteriza por uma estrutura de tipo *network*.

A alteração de uma estrutura hierárquica para uma estrutura de *network*, constituiu uma importante mudança na governação. A abordagem *top-down* na implementação e controlo das políticas alterou-se. A hierarquia quebrou-se, dando lugar à clara separação entre a formulação das políticas e a sua implementação. Por outro lado, a responsabilidade pela implementação das políticas foi transferida para gestores, e com isto alterou-se a natureza do controlo e da avaliação nos serviços públicos.

A natureza da mudança no controlo e avaliação da administração pública resultantes das alterações institucionais é a questão principal desta comunicação. Como é que o sistema administrativo evoluiu do modelo tradicional de controlo para o controlo de tipo de mercado? Quais as principais questões em debate? Que tipo de problemas levanta o novo modelo de controlo?

A preocupação em desenvolver um controlo rigoroso da actividade dos serviços públicos e em reduzir o papel do Estado na sociedade, conduziu a mudanças estruturais na administração. Na verdade, esta primeira fase foi rapidamente ultrapassada pela dinâmica da estrutura administrativa, conduzindo a um sistema baseado numa complexa *network* de relacionamentos que desafiam os conceitos actuais de controlo e avaliação.

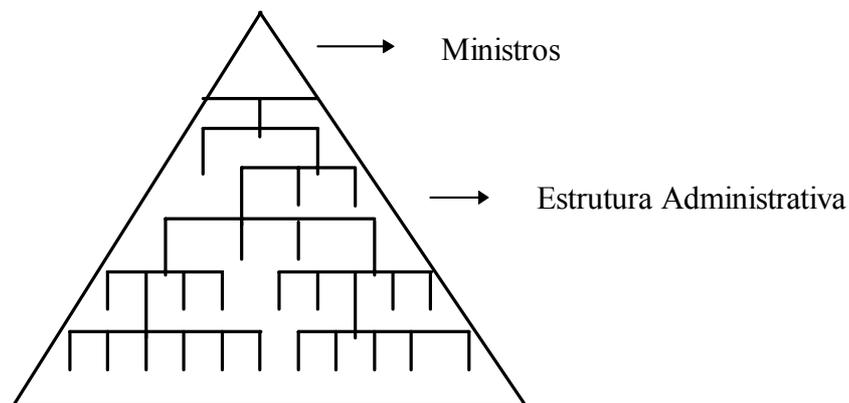
2 - O Colapso da Estrutura Tradicional da Administração Pública

Existe na administração pública uma longa tradição em organizar as actividades de acordo com o modelo weberiano de organização, baseado na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas

¹ - Watchdogs é a designação geralmente utilizada para referir as instituições de regulação e outras que são responsáveis pelo controlo de actividades ou mercados, como por exemplo a realização de auditorias nos serviços públicos, ou a regulação de mercados, caso das telecomunicações, abastecimento de água, etc.

as acções. É geralmente aceite que estas características são adequadas para a natureza das actividades do governo. Controlo hierárquico, continuidade e estabilidade, carreira, regulamentos internos, imparcialidade e conformidade com as normas são algumas características evidenciadas por este modelo. É esta a razão que levou a maioria dos países ocidentais a adoptar esta forma de organização depois da Segunda Guerra Mundial. Segundo Horn (1995) este é o modelo que melhor se adapta aos interesses do legislador para solucionar os problemas com que os governos se deparam, pela sua regularidade. A regularidade reduz os constrangimentos provenientes dos problemas de transacção com que se deparam os legisladores e reduz os custos de incerteza. Assim, o modelo hierárquico de organização é aquele que se ajusta aos interesses do legislador.

Modelo Tradicional de Organização Administrativa



A figura acima mostra a natureza do controlo administrativo. Os ministros controlam o sistema através da hierarquia, numa abordagem *top-down*. No entanto, a hierarquia é um tipo de modelo que restringe o envolvimento dos funcionários na gestão. A gestão efectiva é severamente restringida em organizações hierárquicas e baseadas em regras (Peters, 1996). A coordenação é feita através da ordem administrativa, de acordo com uma série de regras, pelas quais o governo controla a actividade da estrutura administrativa. A natureza centralizada dos ministérios e a sua estrutura hierárquica permitem o controlo dos recursos, objectivos e a forma como estes devem ser geridos: recrutamento, demissões, escolha de funcionários, promoções, remuneração, organização, etc.. Em último caso, os ministros são responsáveis pela actividade do sistema administrativo.

Controlar uma hierarquia complexa conjuntamente com as tarefas políticas, tornou-se uma tarefa difícil para os ministros. Além disso, o modelo hierárquico implica uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para qualquer acção ou decisão a tomar. Esta carga excessiva de trabalho limitou a capacidade dos ministros de lidar com todas estas questões. Por outro lado, segundo alguns autores, a ausência de preços e de mecanismos de mercado priva os decisores de informação vital para tomar decisões adequadas (Walsh, 1995). A falta de informação clara sobre o fornecimento de serviços públicos e a ausência de incentivos para controlar os custos, são duas questões críticas no aumento das despesas públicas. Por exemplo, as despesas dos governos dos países da OCDE em percentagem do PIB aumentaram, em média, de cerca de 30% em 1960, para mais de 50% em 1990 (Foster e Plowden, 1996). Este foi um dos motivos que levou os governos dos países ocidentais a

controlar as despesas públicas, centrando a atenção nas políticas, orçamentos, metas e resultados.

A alteração no sentido da fragmentação

O surgimento da crise fiscal na década de oitenta e a incapacidade política e administrativa para lidar com a crise, pressionou os governos a adoptar novas formas de fornecimento de serviços públicos e o seu controlo. Independentemente da ideologia política dos governos², os políticos da altura estavam determinados a reduzir o tamanho do sector público através de políticas de redução das despesas.

A reforma foi apoiada em dois principais modelos teóricos. Primeiro na teoria da *Public Choice*, e posteriormente na teoria do Novo Institucionalismo Económico. De acordo com a teoria da *Public Choice*, políticos e funcionários são actores auto-interessados que tendem a tomar decisões que aumentam o seu poder e prestígio (Walsh, 1995). Portanto, o comportamento egoístico destes actores é a principal fonte de ineficiência e desperdício nos serviços públicos. Controlar e reduzir a taxa de crescimento das despesas públicas foi o principal alvo político. Para controlar estes comportamentos foi introduzido um conjunto de instrumentos de gestão, a maioria proveniente do sector privado, para tornar a administração mais eficiente e os funcionários públicos mais responsáveis pela gestão dos recursos. A mudança na organização dos serviços públicos foi um elemento central que provocou alterações qualitativas no sentido de reduzir as fronteiras do Estado. Segundo o modelo do *New Right* todos os benefícios do *welfare state* poderiam, virtualmente, ser fornecidos como bens privados (Dunleavy, 1991). Hood (1994) refere que o *New Right* defende que as privatizações aumentam a eficiência económica, tipicamente como uma resposta às ‘falhas do Estado’ e não como uma resposta às ‘falhas do mercado’.

A primeira fase da reforma administrativa nos anos oitenta tinha como objectivo encontrar formas de transferir para o sector privado, ou outro tipo de organizações não públicas, a produção e o fornecimento de serviços públicos (Dunleavy, 1986). As privatizações submetem as organizações públicas à competição dos contratantes, quebrando práticas restritivas e o controlo de monopólio dos serviços públicos. Assim, ao mesmo tempo que o Estado reduzia as suas actividades directas, transferia ou aumentava as actividades que pretendia recorrendo ao mercado. Mecanismos como o *competitive tendering* ou *contracting out*, alteraram o fornecimento directo de bens pelo Estado através de serviços públicos e empresas públicas, para o fornecimento privado, regulamentado através de um equilíbrio entre legislação do governo e forças do mercado.

Uma abordagem de reforma mais radical na estrutura do governo central foi a iniciativa do *Next Steps* no Reino Unido. Os constrangimentos da estrutura institucional existente impediu o desenvolvimento de propostas de mudança, principalmente o sucesso do FMI (Iniciativa de Gestão Financeira). De acordo com o Novo Institucionalismo Económico, não existe nas formas tradicionais de fornecimento de serviços públicos um sistema de estrutura incentivos³ que promova a eficiência. Na ausência de mecanismos de mercados, preços, contratos ou outras formas de instrumentos de tipo mercado, os responsáveis pela gestão dos serviços públicos não têm incentivos para serem eficientes. A instituição tornou-se a principal meta da mudança, deslocando a atenção do indivíduo para os efeitos institucionais que podem levar a diferentes resultados. As propostas de reforma consistiam em separar a

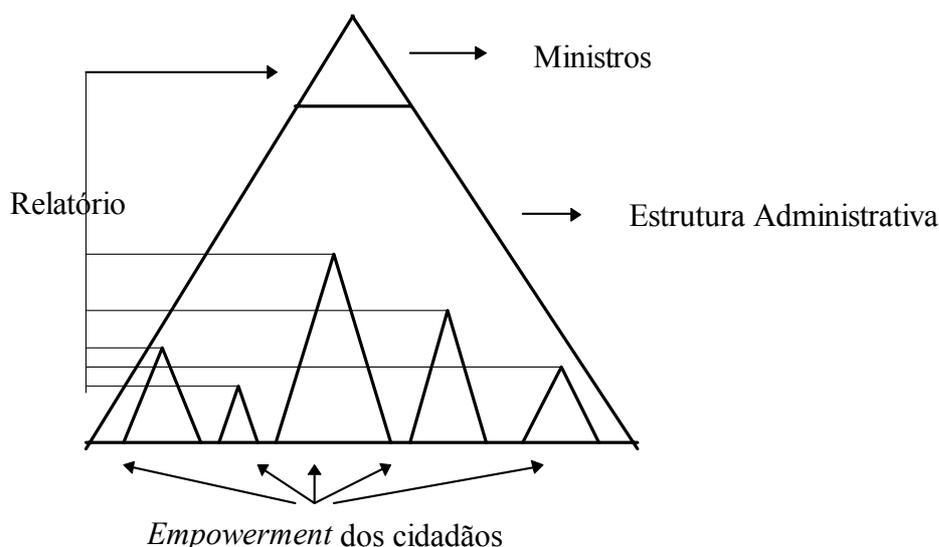
² - A tendência para reduzir as fronteiras do Estado e o seu papel na sociedade foi seguida por governos de direita (caso do Reino Unido e dos USA) e por países com governos de esquerda (caso da Nova Zelândia e Austrália).

³ - Sistema de incentivos é o conjunto de mecanismos que levam os agentes a uma determinada conduta, que neste caso se pretende conduza à eficiência dos serviços.

responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas, da responsabilidade de implementação das mesmas, transferindo maior autonomia para os responsáveis pela gestão. Estas condições propiciaram à gestão uma nova estrutura na prossecução do fornecimento de serviços públicos. Assim, foram criados serviços quasi-autónomos, com responsabilidade pelo seu funcionamento, conferindo à gestão grande liberdade de decidir sobre como obter o nível de desempenho desejado. A forma tradicional de controlo foi substituída por um tipo de controlo que representa a transição entre uma estrutura de comando e um largo mercado. “Os antiquados departamentos serão divididos em pequenos centros de formulação de políticas e as actividades operacionais serão transferidas para um conjunto de serviços satélites que irão implementar as políticas” (Jordan, 1992:1). A reforma visou o estabelecimento de novos serviços a operar numa nova estrutura tendo em vista o aumento da eficiência. Segundo Foster e Plowden (1996) a reforma estrutural baseava-se na ideia de que a estrutura uniforme dos ministérios não era necessariamente apropriada para todas as actividades do governo.

Na administração baseada no mercado, os serviços são criados dentro dos ministérios para desempenhar funções específicas, com um gestor responsável pelas operações diárias, com poderes delegados do Ministro com base num contrato. O serviço seria criado como a última opção, quando a privatização fosse rejeitada (Jordan, 1992).

O Modelo de Administração Baseado no Mercado



A fragmentação da estrutura administrativa em pequenos e quasi-autónomos serviços, realça a inadequação do modelo weberiano com a mudança na função dos serviços públicos. De certa forma, ela representa uma ruptura da contradição entre o cumprimento das normas, típico do modelo tradicional de administração, e a nova abordagem que realça a realização de resultados.

A administração baseada no contrato tem vindo a aumentar desde que foi iniciada em 1988. Por exemplo, em 1990 havia 34 serviços no Reino Unido que empregavam 80 000 pessoas. Actualmente existem 125 serviços que empregam 380 000 pessoas, mais de 70% dos funcionários públicos. Seis questões resultam destas mudanças provenientes do *New Public Management*:

- a) a natureza do trabalho dos ministros mudou, com os ministros mais concentrados nas questões políticas, desviando a atenção das tarefas administrativas;

- b)** o controlo ministerial dos serviços alterou-se, passando de hierárquico para a análise de uma série de relatórios de eficiência, indicadores de desempenho e outras áreas relacionadas;
- c)** alterações na função pública. O número de funcionários públicos diminuiu em tamanho, mas aumentou em qualidade. Por outro lado, desapareceu a unidade da função pública com a introdução de sistemas de remuneração flexíveis e de sistemas de incentivos;
- d)** o *empowerment* dos cidadãos pelo seu envolvimento no fornecimento de serviços, e através de informação sobre o desempenho. As Cartas do Cidadão visam melhorar a organização e o fornecimento dos serviços públicos, conduzindo à qualidade dos mesmos;
- e)** a diversidade e complexidade da dinâmica emergente da nova estrutura institucional alterou o processo de governação. A coordenação e as relações inter-organizacionais passaram de processos de aplicação de regras para processos de negociação;
- f)** há uma variante Britânica do movimento de *reinventing government* utilizando a experimentação em iniciativas como o *contracting out*, *market testing*, indicadores de desempenho e os *Next Steps*.

Estas iniciativas do *new public management* alteraram a estrutura e a natureza do aparelho de Estado, tornando-o mais fragmentado e concentrado no relacionamento entre os diferentes actores. O sistema de governação emergente veio colocar novos problemas no controlo e avaliação das instituições.

O Novo Sistema de Governação

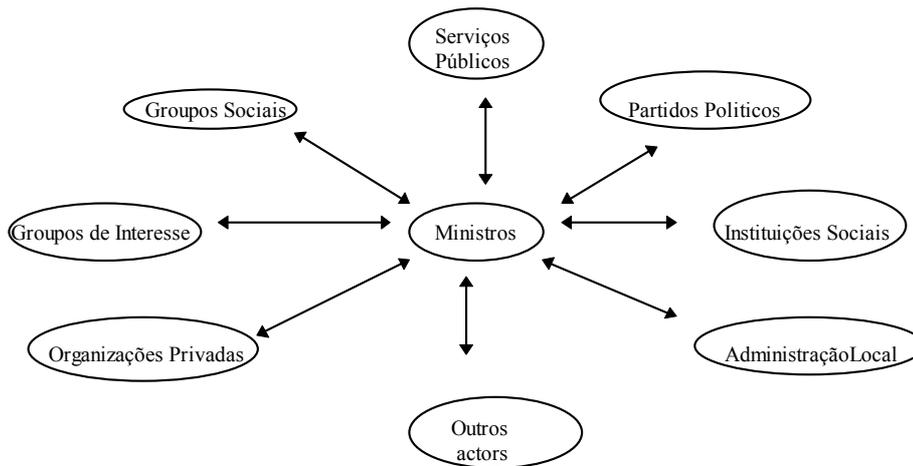
A estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça o crescente número de pequenas estruturas agindo de uma forma quasi-autónoma. A diversidade e variedade destas estruturas, o relacionamento entre elas e a variedade de fontes alternativas de poder e autoridade, desviaram a atenção dos ministros para a coordenação e as relações inter-organizacionais. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a auto-organização e a coordenação inter-organizacional se tornou num factor crítico. Existem vários participantes interdependentes envolvidos no fornecimento de serviços, o que significa uma mudança na actividade através de *networks* ‘caracterizada pela confiança e o ajustamento mútuo’ (Rhodes, 1997). Assim, esta mudança representou uma alteração para uma forma de governação mais elaborada.

Kickert e Koppenjan (1997) distinguem *new public management* e governação de estruturas. O primeiro dirige a atenção para o funcionamento interno das organizações públicas, concentrando-se nas formas de melhorar a eficiência interna através do *managerialismo*. A segunda, ‘está mais virada para o funcionamento externo do sector público e a sua legitimidade’ concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre os diferentes actores. Segundo, Rhodes (1997) as *networks* podem ser vistas como uma alternativa ao mercado e à hierarquia, partilhando as seguintes características de governação:

- Interdependência entre organizações (públicas, privadas e voluntárias);
- Interacções contínuas entre os membros da *network*;
- Interacções do tipo da teoria de jogos;
- Elevado grau de autonomia em relação ao Estado.

O padrão ou estrutura emergente no sistema é o resultado dos esforços de intervenção de todos os actores envolvidos. Assim, a conduta de cada participante e o tipo de interacção emergente no sistema vai influenciar a eficiência da *network*. Logo que a reforma consolide a eficiência interna das instituições há uma alteração no seu alvo, passando a concentrar a atenção no relacionamento desenvolvido entre os actores na *network*.

A Abordagem de Governação em *Network*



O desenvolvimento de *networks* tem vindo a mudar a natureza do controlo e a sua legitimidade. A influência directa do governo nos serviços públicos tem sido substituída por negociações, em que o sector público depende de outros actores. A principal característica das relações na *network* é a reciprocidade e interdependência baseada na confiança. Mas o que torna a *network* coerente? Segundo March e Olsen (1989) o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confiança mútua. Cada actor no sistema partilha normas e um interesse mútuo. Cada um no sistema ganha se mantiver a *network* activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunística dos diferentes actores para melhorar as interações no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como um hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interação do sistema. Por exemplo, as empresas de gás, electricidade e água cooperam com o serviço regulador explicando as suas actividades, fornecendo informação, dando garantias do que vão fornecer, estruturando as suas organizações de forma a serem receptivas à regulação e a antecipar a procura (Wilks, 1997). A não cooperação torna-se mais onerosa para as empresas pois os custos de transacção aumentam. Assim, em *networks*, a governação significa que não há só um centro, mas múltiplos centros; não há autoridade soberana porque a *network* tem uma autonomia significativa (Rhodes, 1997). Segundo Kickert e Koppenjan (1997) esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais. Por exemplo, no processo de implementação os serviços podem considerar possibilidades alternativas e fazer propostas para mudanças na implementação da política ou estratégia.

Rhodes (1997) sugere que as '*networks* são uma terceira forma de estrutura de governação' a qual pretende ser a solução de velhos problemas, tal como foi a solução da hierarquia ou o mercado. Peter (1996) salienta que a capacidade dos governos impor a sua vontade através de instrumentos legais está severamente limitada. "Eles tem de actuar para alcançar um resultado próximo do consenso entre um grande grupo de participantes auto-interessados que têm alguma influência sobre as políticas" (Peter, 1996:8). A governação tornou-se num processo de negociação e mediação mais do que aplicar leis.

3 - A Evolução do controlo de gestão no Reino Unido

A primeira vaga de mudança na gestão dos serviços públicos na década de oitenta foi fortemente influenciada pela teoria da *Public Choice* e pela preocupação política sobre como controlar as despesas públicas e tornar os dirigentes mais responsáveis pela gestão dos recursos. No governo de Thatcher, por exemplo, o objectivo era controlar as despesas e reduzir a dimensão do sector público. Assim, a ênfase foi na melhoria das capacidades de gestão, particularmente a gestão financeira, o desenvolvimento de um sistema de informação do governo central e uma papel mais explícito dos dirigentes sobre a forma como os recursos financeiros seriam gastos e sobre a função de cada indivíduo nos serviços públicos.

Adoptando uma filosofia Taylorística (Pollitt, 1993), cada ministério fez um exame crítico da sua actividade, para identificar ‘se está a ser dirigido da forma mais eficiente’. Por outro lado, foi pedido melhorias nos sistemas de informação para os ministros sobre as actividades de gestão de topo, custos e desempenho. Isto foi o início da implementação de uma vasta reforma financeira através da Iniciativa de Gestão Financeira (FMI).

Alguns autores (Walsh, 1995; Bromwich e Lapsley, 1997; Greer, 1994) salientam que o FMI foi uma extensão da ‘gestão por objectivos no governo central’. De facto, o FMI incidia a atenção em: a) estabelecer objectivos claros e quando possível avaliar os resultados e o desempenho; b) definir responsabilidades pelos custos dentro dos ministérios; c) melhorar a informação financeira dentro dos ministérios. O plano de cada ministério incluiu o seguinte:

- as actividades globais do ministério;
- um sistema de informação para todos os níveis de gestão com a necessária informação agregada para avaliar e controlar;
- a responsabilidade dos dirigentes no controlo dos recursos utilizados e, quando possível, a sistematização na especificação dos resultados;
- um sistema para orçamentar e controlar os custos administrativos;
- indicadores de desempenho e avaliação dos resultados para aferir a realização dos objectivos, quando praticável (Bromwich e Lapsley, 1997).

Este conjunto de instrumentos de gestão originaram importantes mudanças no comportamento dos funcionários. Walsh (1995) salienta que a alteração das regras sobre o controlo e afectação dos recursos básicos teve um efeito fundamental no comportamento das pessoas, através da forma como os incentivos, a confiança e a compreensão foram alterados. Por exemplo, os procedimentos de controlo do orçamento e o sistema financeiro deslocou a sua atenção dos *inputs* financeiros para o nível de *output* realizado para um determinado valor de gastos. Além disso, foram introduzidas medidas de avaliação de desempenho para controlar os denominados três ‘Es’ - economia, eficiência e eficácia. O FMI introduziu quatro principais mudanças no governo: a gestão interna dos ministérios, a relação entre os ministros e os departamentos do ministério, a gestão e motivação do pessoal, e a interface entre os departamentos e outras entidades (Moseley, 1985).

Contudo, estas alterações não tiveram grande sucesso. A primeira vaga de mudanças (a reforma *managerial*) não teve os efeitos esperados. O sistema de gestão era incompatível com as instituições e atitudes existentes (Jenkins, Caines e Jackson, 1989). Havia sérias limitações na liberdade individual dos dirigentes para gerir efectivamente e responsabilmente os serviços públicos. Eles relatam que os dirigentes se sentiam ‘frustrados por causa da falta de liberdade para alterar os factores de que dependiam’. O sistema administrativo tradicional e a cultura impedia o desenvolvimento do sistema de gestão. Uma segunda vaga de reformas, orientada pelas ideias provenientes do Novo Institucionalismo Económico, introduziu várias alterações institucionais que consubstanciaram uma reforma administrativa radical.

A mudança foi no sentido de descentralizar as estruturas de gestão através da criação de serviços com autoridade delegada e responsabilidade financeira para providenciar o

fornecimento de serviços públicos. Há um contrato, o *Framework Document*, que estabelece metas financeiras e de qualidade dos serviços, transferindo para o serviço o controlo da gestão financeira e da organização interna. Definiu-se claramente a responsabilidade da gestão para os gastos de cada programa, e transferiu-se a responsabilidade dos órgãos financeiros centrais para os dirigentes responsáveis pela implementação. Cada dirigente tem um grau substancial de responsabilidade pessoal pela gestão financeira: a gestão dos custos do seu serviço e os recursos dos programas. Houve uma clarificação e reforço da responsabilidade dos dirigentes com o objectivo de melhorar a eficiência na utilização dos recursos.

O documento também explica o tipo de relacionamento entre o dirigente do serviço (o *Agency Chief Executive*) e o Ministro, e entre o serviço e o Ministério. Este contém a política, o orçamento, metas específicas e os resultados a alcançar. O documento é composto por cinco elementos principais: a) o propósito e os objectivos do serviço; b) a natureza das suas relações com o Parlamento, o Ministro, serviços do mesmo ministério, outros ministérios e outros serviços; c) as responsabilidades financeiras do serviço; d) como será avaliada a performance; e) as responsabilidades delegadas na gestão de pessoal e o papel do serviço na formação profissional, relações com os sindicatos e negociações salariais. O documento é revisto cada três ou cinco anos (Greer, 1994). Por outro lado, devem ser enviados ao Ministro vários relatórios: o Plano Estratégico (para 1-3 anos), o Plano de Anual, o Plano Global (para 1-3 anos), Indicadores de Desempenho (para um ano), A Carta de Uniformização e o Plano de Formação Profissional (um ano).

A reforma procurou ultrapassar o problema de equilibrar a autonomia e a responsabilidade dos vários participantes, regulando as relações e a responsabilidade através de contratos (Greer, 1994). O controlo de gestão tem três aspectos principais: ênfase na estratégia em vez do controlo detalhado; ênfase na auto-avaliação do serviço e apresentação de relatórios conjuntamente com avaliações externas periódicas; a ‘racionalização da responsabilidade do serviço’ (Stone, 1995). Por outro lado, tornou os funcionários mais responsáveis pelas suas acções e proporcionou informação mais rigorosa e significativa sobre os custos e a eficiência das actividades.

Um aspecto particular é a avaliação do serviço. O *Framework Document* deve ser revisto cada três ou cinco anos, para decidir sobre a privatização do serviço. No final do contrato a actividade do serviço é analisada para decidir sobre o tipo de mudança a introduzir. A solução pode ser a fusão do serviço, a extinção, a privatização do serviço ou a sua continuação.

Há três áreas de avaliação: desempenho financeiro, qualidade do serviço e eficiência. As metas financeiras e de qualidade são publicadas para cada serviço. O relatório anual tem de mostrar o grau de realização das metas propostas. Cada ano, em Outubro, é publicada uma análise geral do progresso de todos os serviços. Por outro lado, auditorias externas permitem aferir da eficiência do sistema de gestão. Instituições de auditoria governamentais fazem uma avaliação dos resultados e níveis de desempenho, testando a eficiência através da comparação de desempenho de serviços similares. Rhodes (1997) descreve o aumento de auditorias financeiras, de gestão e de avaliação como a ‘explosão de auditorias’.

A avaliação e o controlo tornaram-se mais complexos em consequência da fragmentação de estruturas. Stone (1995) salienta que as formas de controlo em estruturas complexas com autoridade transferida para níveis inferiores, com reduzido número de níveis hierárquicos e apoiada em relacionamentos que estão fora da tradicional hierarquia, torna-se mais difícil. A diminuição do controlo governamental sobre estas actividades tem sido compensado pelo controlo sobre os recursos (Rhodes, 1997). A informação detalhada sobre gastos é uma base para decidir sobre como deve ser alterada a actual forma de afectação de recursos, melhorando a qualidade de informação sobre as despesas públicas. Os serviços

devem ser claros sobre o tipo de despesas a realizar, e recolher informação que permita julgar se os resultados estão de facto a ser alcançados.

A utilização de instituições de auditoria tem sido uma prática utilizada para controlar as actividades e o fornecimento de serviços públicos. Por exemplo, no Reino Unido existem actualmente 32 instituições de auditoria e de regulação do mercado, empregando cerca de 20 000 pessoas (Financial Times, 25/9/1997), em áreas como a auditoria dos serviços do Estado, habitação, educação, produção e fornecimento de gás, electricidade e água, etc.. Aliás a prática de actividades de auditoria tem-se espalhado por todos os países da OCDE. O quadro abaixo apresenta o tipo de auditoria em cada um dos países.

Tipo de Auditoria de Desempenho em Países da OCDE

	Auditoria de Eficiência	Auditoria da Eficiência dos Programas	Auditoria da Capacidade de Gestão e Desempenho	Auditoria da Informação
Austrália	✓	✓	✓	
Canadá	✓		✓	
Finlândia	✓		✓	✓
França	✓	✓		
Alemanha	✓	✓	✓	
Irlanda	✓		✓	
Holanda	✓	✓	✓	
Nova Zelândia	✓			✓
Noruega	✓		✓	
Portugal				
Suécia	✓	✓	✓	✓
Reino Unido	✓	✓		
USA	✓	✓	✓	

Fonte: Barzelay, 1997

Posteriormente, a reforma procurou melhorar a qualidade no fornecimento de serviços públicos. O controlo financeiro era muito restrito para lidar com a natureza do fornecimento dos serviços públicos. Houve necessidade de incorporar indicadores não financeiros e aumentar a participação dos cidadãos. Nesta fase existiu a preocupação em aumentar a competição através de mecanismos de mercado e melhorar a qualidade dos serviços, particularmente através das Cartas do Cidadão e da responsabilidade dos serviços perante os utilizadores.

A Carta do Cidadão é parte do sistema de informação, controlo e avaliação do desempenho dos serviços. Cada serviço deve publicar padrões de desempenho claros, informação completa e rigorosa sobre o seu funcionamento, a possibilidade de escolha por parte dos utilizadores, a oferta de um serviço cortês e de apoio, e fornecer serviços tendo em atenção a economia e a eficiência (Cm 2540, citado por Rhodes, 1997). O modelo baseado no mercado realça o *empowerment* dos utilizadores. Estes para além de direitos como cidadãos passam a ter direitos como utilizadores dos serviços públicos, nomeadamente com o estabelecimento de níveis de padrão de fornecimento e o direito a indemnização quando estes padrões não são alcançados. Por outro lado, os serviços públicos são pressionados a publicar mais informação que permita aos utilizadores tomar decisões entre os vários fornecedores. Medidas de qualidade dos serviços e satisfação dos utilizadores são duas áreas onde houve grandes progressos, pressionando as organizações a melhorar os seus serviços aos cidadãos.

4 - Mudanças no Acompanhamento e Controlo

A administração baseada no contrato alterou o modelo tradicional de controlo político. No modelo tradicional o controlo dos serviços era realizado através do cumprimento das obrigações legais. Em última instância o Ministro era o responsável pelas acções desenvolvidas pelos serviços. Havia uma intervenção directa dos ministros nos serviços públicos que muitas vezes ia para além das questões políticas.

O novo modelo, ao separar as funções políticas das funções administrativas, limitou a capacidade de intervenção dos ministros. Houve uma alteração na relação entre a administração e os políticos. Os políticos passaram a fixar os objectivos e a missão dos serviços públicos, passando estes a ser responsáveis e livres de encontrar a forma de alcançar os objectivos e missões propostos. No entanto, um relatório recente (Relatório Trosser) sugere que a responsabilidade ministerial por acções desenvolvidas nos serviços públicos não diminuiu. Há incentivos políticos para não respeitar a quasi-divisão entre os serviços e o ministério.

Por outro lado, a responsabilidade política dos ministros perante o Parlamento também se alterou. A delegação de poderes nos funcionários públicos teve como consequência a não responsabilidade do Ministro pelas acções dos serviços públicos. Portanto, sempre que o Parlamento pede explicações sobre a actividade dos serviços, os ministros são substituídos pelos funcionários públicos no Parlamento. Assim, os contactos frequentes entre comités parlamentares e os funcionários públicos, em forums parlamentares, alterou o controlo da administração, o que de certa forma vai para além da responsabilidade ministerial (Stone, 1995). Este novo papel do Parlamento exigiu novas capacidades e recursos para adequar os progressos e mudanças do executivo, uma alteração na forma de controlo que passou a ser uma actividade menos política mas mais racional.

Contudo, um terceiro parceiro tem vindo a assumir cada vez mais importância no que respeita ao acompanhamento e controlo dos serviços. O Sistema emergente não é compatível com a direcção hierárquica do tipo *top down*. A dificuldade de examinar o comportamento dos dirigentes conduziu a inovações políticas para melhorar o controlo de gestão, como o Provedor, as Comissões de Reclamação, o Serviço Nacional de Auditoria, a Comissão de Auditoria e outras entidades especializadas de auditoria. Segundo Chalker (1985) isto foi o resultado do aumento de profissionalismo e de sofisticadas técnicas, que tornaram mais difícil para os ministros exercer um controlo efectivo. Estas formas inovadoras de controlo transformaram-se num terceiro participante na arena política procurando aumentar o seu papel. Por exemplo, os *watchdogs* no Reino Unido reclamam mais poderes para exercer as suas funções, competindo de certa forma com os ministros. Consequentemente, a complexidade institucional e a responsabilidade partilhada entre ministros, instituições de auditoria e dirigentes obscurece quem é responsável.

5 - O Desafio da Nova Estrutura Institucional

A alteração no fornecimento de serviços públicos do governo para o mercado colocou um conjunto de novas obrigações para o governo: ele agora tem de assegurar que os mecanismos de mercado funcionam efectiva e regularmente. Estas tarefas vão para além da imposição de regulamentos ou padrões de troca. É necessário um novo conjunto de instrumentos e estruturas para verificar a contribuição do sector privado e do sector público e novas instituições para assegurar que os contratos são cumpridos. Isto tem sido feito parcialmente através das instituições de auditoria, o que constitui uma nova forma de responsabilização. Contudo, a fragmentação institucional aumentou a necessidade de interdependências organizacionais tornando difícil orientar os serviços. Além disso, a

autonomia dos serviços criou um ‘vazio nas políticas’ que enfraquece os mecanismos de coordenação das mesmas (Rhodes, 1997).

As formas tradicionais de controlo, como o diálogo entre profissionais, tem sido substituído por formas de controlo à posteriori, quantificadas e simples. O sistema de apresentação de relatórios e o controlo foi substituído por um relacionamento do tipo cliente/contratante, com o estabelecimento de *watchdogs* e comités para assegurar o bom funcionamento do sistema. Mas quanto custam estas organizações? Ainda não há evidências suficientes para determinar se estas organizações poupam mais do que aquilo que custam. E actualmente a questão que se coloca é ‘quem regula estas organizações?’. Por outro lado estarão os serviços dispostos a permitir o acesso aos documentos relativos às actividades de gestão? Existe uma diferença entre a informação de gestão interna, aquela que é utilizada para fins internos de gestão, e informação de gestão tornada pública sobre os progressos realizados para alcançar os objectivos propostos.

Talvez a questão mais difícil seja sobre a ênfase da reforma. Rhodes (1997) é muito crítico sobre a actual direcção da reforma. Ele argumenta que o *managerialismo* adoptou uma abordagem intra-organizacional (os três Es, hierarquia controlo, distribuição de autoridade e responsabilidade) com a obsessão dos objectivos, recursos e competição. A eficiência intra-organizacional é uma questão cuja realização mostra que está consolidada através das práticas de gestão já implementadas nas instituições. Contudo, segundo Rhodes, o novo sistema de governação mudou no sentido de enfatizar as ligações inter-organizacionais, a preservação deste relacionamento no tempo e a contribuição de cada participante. A fragmentação, quando a autoridade é dividida, levanta o problema da coordenação e interdependência inter-organizacional. Isto requer uma perspectiva diferente da gestão pública, mais concentrada no funcionamento externo do sector público e nas diferentes formas de cooperação.

Bruijn e Ringeling (1997) salientam que a abordagem da *network* torna difícil estabelecer uma relação causal entre comportamento culpável e dano devido à diversidade de actores em *networks* complexas. Um grande número de participantes contribui para os resultados, contribuindo, portanto, cada um deles, em maior ou menor grau, para o dano. Assim, a interdependência em *networks* complexas torna difícil ou impossível seguir a pista do responsável. Por outro lado, a falta de transparência no processo de decisão vai aumentar esta dificuldade.

A discussão sobre os resultados das *networks* segue caminhos opostos. Os críticos salientam que as *networks* produzem resultados ineficazes, ineficientes e insuficientemente legitimados. Apoiam estas críticas nos riscos inerentes à negociação e compromisso, o poder dos interesses instalados para bloquear soluções para novos problemas, a dificuldade em controlar os participantes e a insuficiente legitimidade democrática. Por outro lado, os apoiantes salientam que as *networks* aumentam o conhecimento e a informação usada no processo o que facilita a implementação, pela redução de custos e da coação, tornando mais favorável a participação dos indivíduos, grupos e organizações na resolução dos problemas (Kickert, Klijin e Koppenjan, 1997).

As *networks* estão a emergir em vários países exigindo dos dirigentes a necessidade de desenvolver novas aptidões do tipo teoria dos jogos, acção conjunta, mútuo ajustamento e trabalho em *networks* (Rhodes, 1997). Por outro lado, os governos têm de aprender como viver com *networks*, e encontrar formas inovativas de controlo, que certamente serão diferentes das tradicionais.

6 - Conclusão

A experiência recente de reforma mostra que as melhorias no controlo e avaliação precisam de ser precedidas de mudanças substanciais na estrutura institucional. As evidências sugerem que não é praticável a introdução de novos sistemas de controlo e avaliação sem alterar a estrutura existente. A experiência do FMI no Reino Unido e posteriormente a iniciativa dos *Next Steps* sugere que a introdução de um sistema de estrutura de incentivos favorece um arranjo institucional que proporciona o aumento do desempenho no sector público. Nesta experiência foram notórias as lições e as aptidões ‘emprestadas’ e adaptadas da gestão do sector privado, apesar das limitações para lidar com áreas particulares dos serviços públicos.

Contudo, o sistema actual tornou-se mais complexo, dinâmico e diversificado, com um conjunto de instituições organizadas numa estrutura de tipo *network*. Esta estrutura incrementou a inter-relação entre actores, favorecendo a auto-organização e a auto-avaliação, colocando novos problemas de controlo. A literatura sobre esta matéria não rejeita completamente nenhum dos três modelos - hierarquia, mercado ou *network*. Os críticos geralmente salientam a inabilidade destes modelos em lidar com certas áreas do governo. De facto, alguns autores (Rhodes, 1997; Peters, 1996) sugerem que de acordo com as actividades do governo, cada modelo é mais ou menos eficiente ou apropriado. Portanto, parece que o controlo e a avaliação na administração pública se está a deslocar de um modelo padrão, para um modelo mais flexível e heterogéneo, de acordo com a natureza das actividades do governo. Isto sugere a necessidade de mais investigação, ou, como a abordagem do *reinventing government* sugere, mais experimentação, de forma a aperfeiçoar o controlo e a avaliação na administração pública.

Referências

- Barzeley, Michael, 1997, “Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD”, in Governance, Vol. 10, N. 3, pp. 235-260
- Bromwich, Michael and Lapsey, Irvine, 1997, “Decentralisation and Management Accounting in Central Government: Recycling Old Ideas?”, in Financial Accountability & Management, Vol. 13, N. 2, pp. 181-201.
- Bruijn, J.A. and Ringeling, A.B., 1997, “Normative Notes: Perspectives on Networks”, in Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, J.F.M, Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, Sage Publications, London, pp. 152-165
- Chalker, Lynda, 1985, “Managing a Department - Internal and External Relationships”, in Developing the FMI Principles: Changes in process and culture, Royal Institute of Public Administration, London, pp. 20-25
- Dunleavy, Patrick, 1986, “Explaining the Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches”, in Public Administration, Vol. 64, N. 1, pp. 13-34.
- Dunleavy, Patrick, 1991, Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Harvester, London.
- Financial Times, 20/05/96
- Financial Times, 22/09/97
- Financial Times, 25/09/97
- Financial Times, 29/05/97
- Foster, Christopher D. and Plowden, Francis J., 1996, The State Under Stress, Open University Press, Buckingham.

- Greer, Patricia, 1994, Transforming Central Government: The Next Steps Initiative, Open University Press, Buckingham.
- Hood, Christopher, 1994, Explaining Economic Policy Reversals, Open University Press, Buckingham.
- Horn, Murray J., 1995, The Political Economy of Public Administration, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jenkins Kate, Caines, Karen and Jackson, Andrew, 1989, Improving Management in Government: The Next Steps, 4th impression, HMSO, London.
- Jordan, Grant, 1992, Next Steps Agencies: From Managing by Command to Managing by Contract?, Aberdeen Papers W6, University of Aberdeen.
- Kickert, W.J.M. and Koppenjan, J.F.M., 1997, "Public Management and Network Management: An Overview", in Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, J.F.M, Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, Sage Publications, London, pp. 36-61
- March, James G. and Olsen, Johan P., 1989, Rediscovering Institutions, The Free Press, New York.
- Moseley, George, 1985, "A Framework for Strategic Management", in Developing the FMI Principles: Changes in process and culture, Royal Institute of Public Administration, London, pp. 26-32
- North, Douglass C., 1996, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peters, B. Guy, 1996, The Future of Governing: Four Emerging Models, University of Press of Kansas, Kansas.
- Pollitt, Christopher, 1993, Managerialism and the Public Services, 2nd. Ed., Blackwell, Oxford.
- Rhodes, R.A.W., 1997, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, Buckingham.
- Stone, Bruce, 1995, "Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework", in Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 8, N. 4, pp. 505-526.
- Walsh, Kieron, 1995, Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management, MacMillan, London.
- Wilks, Stephen, 1997, "Accountability and the Growth of the Regulatory State in Britain", Paper apresentado no XVII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, Seoul, Agosto.